

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Carlos Massad

*Director de la Revista*  
Aníbal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1992

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

#### Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo 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 (por ejemplo, 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

LC/G.1739-P
-------------

Agosto de 1992
----------------

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS
--------------------------------------

ISSN 0251-0257 ISBN 92-1-321371-9
--------------------------------------

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, N.Y. 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 1992  
Todos los derechos están reservados  
Impreso en Santiago de Chile

Revista de la  
**CEPAL**

---

Santiago de Chile

Agosto de 1992

Número 47

---

**SUMARIO**

Educación y transformación productiva con equidad. <i>Fernando Fajnzylber.</i>	7
El síndrome del "casillero vacío". <i>P. van Dijck.</i>	21
La consolidación de la democracia y del desarrollo en Chile. <i>O. Sunkel.</i>	39
Patrón de desarrollo y medio ambiente en Brasil. <i>R. Guimarães.</i>	49
Fundamentos y opciones para la integración de hoy. <i>E. Lahera.</i>	67
Globalización y convergencia: América Latina frente a un mundo en cambio. <i>J.M. Benavente y P. West.</i>	81
El escenario agrícola mundial en los años noventa. <i>G. Di Girolamo.</i>	101
La trayectoria rural de América Latina y el Caribe. <i>E. Ortega.</i>	125
Potencialidades y opciones de la agricultura mexicana. <i>J. López.</i>	149
La privatización de la telefonía argentina. <i>A. Herrera.</i>	163
Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad. <i>E. Cohen y R. Franco.</i>	177
Economía política del Estado desarrollista en Brasil. <i>J.L. Fiori.</i>	187
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	202
Publicaciones recientes de la CEPAL	203



# Educación y transformación productiva con equidad

*Exposición de Fernando Fajnzylber en el Seminario sobre Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad, organizado por la CEPAL y la OREALC y realizado en Santiago de Chile, el 5 de diciembre de 1991.*

Esta presentación tiene como antecedente la propuesta sobre Transformación productiva con equidad que la CEPAL sometió a consideración de los gobiernos de la región en mayo de 1990,<sup>1</sup> y que desde entonces ha sido objeto de debate en distintos foros nacionales y regionales. Quisiera entonces, como introducción, mencionar de manera muy sucinta uno de los mensajes principales de esa propuesta para visualizar qué papel desempeña en ella el tema que nos ocupa en esta reunión. Ese mensaje se podría resumir de la siguiente manera: para alcanzar los dos objetivos centrales del desarrollo en los años noventa —la competitividad auténtica y la equidad— hacen falta muchas instituciones y muchas políticas. Pero 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.

Para la CEPAL el tema de la educación y de la ciencia y la tecnología tiene absoluta centralidad. Es por eso que la institución, junto con la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) y con el apoyo de consultores de diversos países, se abocó a la tarea de profundizar en este tema, identificando como punto de partida tres preguntas principales: ¿Cuáles son las orientaciones estratégicas que deben inspirar el impulso a esta actividad que se define como prioritaria? ¿Cuáles son las políticas y las instituciones requeridas para poder avanzar en esta transformación que dará prioridad a los recursos humanos? ¿De qué orden de magnitud estamos hablando en términos de movilización de recursos, y cuáles son las fuentes de financiamiento potenciales para hacer viable esta propuesta? Se trata obviamente de preguntas mayores, que no pueden ser respondidas de una vez y para siempre, ni mucho menos para cada uno de los países, a nivel de una reflexión regional.

Por lo tanto, la nueva propuesta sobre educación y conocimiento como eje de la transformación productiva con equidad,<sup>2</sup> que examinaremos en este Seminario, es sólo un intento de esbozar una respuesta a estas tres preguntas. Un intento inicial, que busca contribuir a desencadenar una reflexión sistemática sobre objetivos estratégicos, instituciones y políticas, y recursos y posibles fuentes de financiamiento.

En esta exposición me referiré solamente a la primera de las preguntas planteadas, puesto que las otras dos serán consideradas más adelante en el Seminario. Pero antes de describir el contenido esencial de la estrategia propuesta, destacaré algunos de los elementos fundamentales que sirvieron de fuentes de inspiración para formularla, y que son básicamente cinco: i) el análisis de lo que ha sido la experiencia latinoamericana en la relación desarrollo-educación; ii) las experiencias externas y el debate internacional sobre el tema; iii) las contribuciones teóricas recientes que inciden en el aspecto recursos humanos-desarrollo; iv) las experiencias concretas a nivel de casos, empresas, regiones, países e instrumentos de política, que muestran las tendencias reales en esta década de aprendizaje doloroso, y v) las percepciones de los protagonistas, recogidas en entrevistas que se hicieron en el curso de este trabajo y que queremos complementar con este encuentro. A continuación pasaré a revisar básicamente los primeros tres aspectos (es

<sup>1</sup> CEPAL. *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.

<sup>2</sup> Véase CEPAL/OREALC, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. LC/G.1702 (SES.24/4)/Res.1, Santiago de Chile, 1992.

decir, qué ocurrió, cuál es el debate y cuáles han sido las contribuciones teóricas recientes) y terminaré con una descripción de la estrategia propuesta.

### Un diagnóstico de la situación latinoamericana en la relación educación-desarrollo

Entre 1960 y el fin de los años ochenta hubo una gran expansión de la cobertura educativa, y el índice de analfabetismo en la región bajó desde un tercio a un sexto de la población. Las cifras del cuadro 1 muestran la magnitud espectacular, epopéyica, de la expansión del sistema educativo regional en las últimas cuatro décadas: de 27 millones de alumnos pasamos a 73 millones de alumnos en la educación primaria, es decir, de una cobertura de 58% a una de 88%. En educación media, los alumnos subieron de 4 millones a 23 millones, lo que significó pasar de una tasa de escolarización de 36% a una de 72%. Y en educación superior, los estudiantes aumentaron de medio millón a siete millones, con lo cual la tasa de escolarización pasó de 6% a 27%. El esfuerzo por ampliar la cobertura que hizo la región fue, sin lugar a dudas, de gran envergadura.

Cuadro 1  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE:  
ESTIMACION DE LAS MATRICULAS Y DE LAS TASAS  
DE ESCOLARIZACION  
(Miles de personas y porcentajes)

Nivel	1960	1970	1980	1985	1986	1988	Tasa de crecimiento anual o media				
							1960-1970	1970-1980	1980-1985	1985-1988	1980-1988
<b>Educación preescolar</b>											
Población atendida	983	1 728	4 739	8 264	8 619	9 491	5.8	10.6	11.8	4.7	9.1
Tasa de atención <sup>a</sup>	2.4	3.3	7.9	12.8	15.0	14.0					
<b>Educación primaria</b>											
Número de alumnos	26 653	43 983	64 795	69 646	71 419	72 741	5.1	4.0	1.5	1.5	1.5
Tasa neta de escolarización de la población de 6 a 11 años <sup>b</sup>	57.7	71.0	82.4	85.2	85.0	87.6 <sup>c</sup>					
Tasa bruta de escolaridad <sup>d</sup>	72.7	90.7	104.8	106.4	107.3	109.3 <sup>c</sup>					
<b>Educación media</b>											
Número de alumnos	4 085	10 662	17 595	21 318	22 054	23 434	10.1	5.1	3.9	3.2	3.6
Tasa neta de escolarización de la población de 12 a 17 años <sup>b</sup>	36.3	49.8	62.6	66.2	...	71.6 <sup>c</sup>					
Tasa bruta de escolarización <sup>d</sup>	14.6	25.5	44.9	50.7	51.6	57.6 <sup>c</sup>					
<b>Educación superior</b>											
Número de alumnos	573	1 640	4 872	6 363	6 784	6 978	11.1	11.5	5.5	3.1	4.6
Tasa neta de escolarización de la población de 18 a 23 años <sup>b</sup>	5.7	11.6	23.6	23.8	...	27.2 <sup>c</sup>					
Tasa bruta de escolarización <sup>d</sup>	3.0	6.3	13.5	15.9	16.8	18.7 <sup>c</sup>					

Fuente: UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras de la UNESCO y del CELADE.

<sup>a</sup>Respecto de la población de 0 a 5 años.

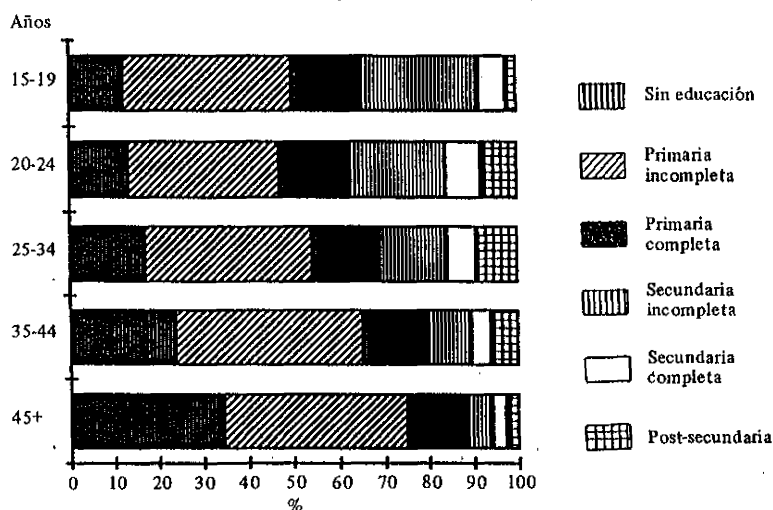
<sup>b</sup>Número de alumnos de un grupo de edad (sin importar grado que cursan) dividido por la población del mismo grupo de edad.

<sup>c</sup>Año 1990.

<sup>d</sup>Matrícula total del grado (sin importar edad) dividida por la población del grupo de edad correspondiente al grado.

Sin embargo, como el crecimiento de la demanda fue aún más espectacular, la situación real en los años noventa sigue siendo grave. Como vemos en el gráfico 1, la mitad de los jóvenes de quince a diecinueve años de América Latina y el Caribe no tiene seis años de educación formal. ¿Y qué pasa con quienes se supone que son la fuente de experiencia de esta región, la gente de más de cuarenta y cinco años? El 75% de ellos no tiene seis años de escolaridad. Ese es el balance educacional, a pesar del gigantesco esfuerzo realizado.

Gráfico 1  
 AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DISTRIBUCION DE LA POBLACION  
 DE 15 AÑOS Y MAS, SEGUN AÑOS DE ESTUDIOS APROBADOS  
 (Porcentajes alrededor de 1980)



Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, y Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), sobre la base de información oficial.

¿Cómo se compara esta situación con la de otras economías de industrialización también tardía? El cuadro 2 muestra que en América Latina se alcanzaron tasas de cobertura impresionantes a nivel primario y superior, pero, lo que es específico de la región, el gran avance en la educación universitaria coexistió con un fuerte rezago en la educación secundaria. Hay países en América Latina que tienen tasas de cobertura de la educación superior similares a las de los países desarrollados, pero muestran importantes vacíos en la educación secundaria.

Cuadro 2  
 ALGUNOS PAISES: TASAS NETAS DE ESCOLARIZACION EN LA  
 ENSEÑANZA DE PRIMERO, SEGUNDO Y TERCER GRADOS, 1975-1987  
 (Porcentajes)

	Primer grado		Segundo grado		Tercer grado	
	1975	1987	1975	1987	1975 <sup>a</sup>	1987 <sup>a</sup>
Argentina	96	...	42	...	27	41
Brasil	71	84	9	15	11	11
Chile	94	90 <sup>b</sup>	34	56 <sup>b</sup>	16	18
Ecuador	78	...	28	...	27	29
Guatemala	53	58 <sup>c</sup>	10	13 <sup>c</sup>	4	9 <sup>c</sup>
México	98	100	33	44	11	16
Venezuela	81	89	35	44 <sup>d</sup>	18	27
Japón	99	100	...	95	25	30
Corea	99	99	52	...	10	36
Tailandia <sup>a</sup>	84	95	25	28	4	16
Italia <sup>a</sup>	105	95	71	75	26	26
España	100	100	63	...	20	32
Portugal	91	100 <sup>d</sup>	29	37	11	14 <sup>d</sup>

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, y UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, sobre la base de información oficial.

<sup>a</sup> Tasa bruta. <sup>b</sup> 1988. <sup>c</sup> 1980. <sup>d</sup> 1986.

En el mundo de la producción, también la región enfrenta un problema serio. Su mayor contribución a la economía internacional y al mundo se da en términos de población. Pero si nos preguntamos sobre lo que hace esta población, la situación aparece menos estimulante. Somos el 8.3% de la población mundial, pero sólo generamos el 6% del producto, producimos sólo el 3.2% de los bienes de capital y aportamos apenas el 1.3% de los autores científicos de este planeta (cuadro 3). En otras palabras, el rasgo central de América Latina ha sido su baja capacidad para agregar valor intelectual a su gente y a sus recursos naturales. Por lo tanto, nuestra diferencia con los países desarrollados y con los países asiáticos, incluso con los países mediterráneos, se da mucho menos en términos de cobertura educativa que en términos de

Cuadro 3  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE:  
GRAVITACION ECONOMICA Y TECNOLOGICA.  
ALREDEDOR DE 1985  
(Participación porcentual en el total mundial)

Población	8.3
Producto interno bruto	6.0
Producto manufacturero	6.0
Bienes de capital	3.2
Ingenieros y científicos	2.5
Exportación de manufacturas	1.8
Recursos gastados en investigación y desarrollo	1.3
Autores científicos	1.3

**Fuente:** F. Fajnzylber, "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'", Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 60, Santiago de Chile, 1990 (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.11.G.5), cuadro 11.

esfuerzo de innovación y difusión de progreso técnico, y sobre todo, en términos de lo que se hace en el ámbito productivo. Gastamos menos que ellos en investigación y desarrollo, y además muy poco de los conocimientos que generamos se canalizan al mundo de la producción (cuadro 4). Como decía ayer el Ministro de Educación Pública de Chile, Sr. Ricardo Lagos, esta ausencia de puentes entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo es un rasgo central del continente. Y el hecho de que nuestro esfuerzo educativo haya tenido motivaciones y canales diferentes e independientes del mundo de la producción, se refuerza con el hecho de que el mundo de la producción tampoco ha tenido incentivos para considerar la agregación de valor intelectual como eje de su expansión.

Pero eso ha cambiado, tanto para el mundo de la educación como para el mundo del trabajo. Y por eso en el documento que estamos considerando se afirma que estamos al final de un ciclo. ¿Por qué hemos cerrado un ciclo? Porque tanto en el ámbito económico como en el educativo las fuentes de dinamismo se agotaron. Pero aún así, el momento es auspicioso porque vemos por lo menos tres indicaciones de que en el conjunto de los protagonistas hay una disposición clara a que la transición tenga un carácter constructivo.

¿Cuáles son estas tres indicaciones? La primera es el hecho de que en los años ochenta, a pesar de que el gasto público en educación cayó, el gasto total en educación no descendió en la misma proporción. Esto sucedió porque las familias, las empresas, los poderes locales y regionales, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones intermedias de la sociedad, hicieron un gran esfuerzo que reflejó una opción implícita por dar prioridad a este tema. La precaria información disponible sugiere que hubo allí una expresión concreta de la voluntad de compensar los rezagos que se manifestaban en el ámbito público. La segunda indicación se dio en la Cuarta Reunión Regional del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (22 y 25 de abril de 1991), en la cual los Ministros de Educación aprobaron una declaración que manifiesta su disposición a introducir importantes



Cuadro 4  
ALGUNOS GRUPOS DE PAISES: INDICADORES DE CIENCIA Y TECNOLOGIA EN  
DIVERSOS AÑOS ENTRE 1988 y 1990

Indicador	América Latina <sup>a</sup>	Países de la OCDE <sup>b</sup>	NEI del Asia oriental <sup>c</sup>	Sur de Europa <sup>d</sup>
Gastos en investigación y desarrollo por habitante (dólares)	10	448	23	4
Gastos en investigación y desarrollo (%)	0.5	2.5	1.4	1.0
Gastos en investigación y desarrollo/ingenieros y científicos (dólares)	34 858	141 861	50 160	60 647
Ingenieros y científicos/100 000 personas económicamente activas	99	650	115	185
Graduados universitarios/100 000 habitantes <sup>e</sup>	156	592	478	191
Graduados en ingeniería y tecnología/graduados universitarios (%)	19.5	15.6	19.6	17.5
Gastos en investigación y desarrollo por origen (%) <sup>e f</sup>				
i) Sector público	78.8	43.1	35.6	46.4
ii) Sector empresarial	10.5	52.5	61.4	49.5
iii) Fondos del exterior	3.4	0.4	2.9	3.9
iv) Otros	7.3	4.0	0.1	0.2
Gastos en investigación y desarrollo por actividad (%) <sup>e g</sup>				
i) Investigación básica	20.9	14.1	21.1	19.0
ii) Investigación aplicada	52.4	28.5	30.4	39.7
iii) Desarrollo experimental	26.7	59.5	48.6	41.2

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, sobre la base de información oficial.

<sup>a</sup> Países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) más Cuba.

<sup>b</sup> Excluye a España, Grecia, Portugal, Turquía y Yugoslavia.

<sup>c</sup> Nuevas economías industrializadas. Incluye a Hong Kong, Corea, Singapur, Filipinas y Tailandia.

<sup>d</sup> Incluye a España, Grecia, Portugal, Turquía y Yugoslavia.

<sup>e</sup> Datos para mediados de los años ochenta.

<sup>f</sup> Los datos no incluyen a Turquía.

<sup>g</sup> Incluye sólo a Argentina, Cuba, México y Venezuela; a España y Portugal; y al Grupo de los Siete excepto Canadá, en sus respectivas regiones.

cambios institucionales para construir el puente entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo. Y la tercera indicación clave es la reacción que percibimos entre los dirigentes de los países latinoamericanos en distintos ámbitos: quienes dirigen la política, la economía, o, en general, tienen gravitación en la sociedad latinoamericana, tienen la clara convicción de que estamos al final de un ciclo y tenemos que introducir cambios significativos.

En síntesis, el diagnóstico que hemos hecho muestra expansión cuantitativa, graves rezagos, el fin de un ciclo, una exposición al cambio y, por último, orientaciones del cambio que son relativamente convergentes.

### El debate internacional sobre educación y formación de recursos humanos

Respecto al debate internacional, destacaré las que parecen ser las lecciones principales de la prolífica discusión que se da en el mundo sobre el tema de la educación.

Cabe destacar que en todos los países se aceptan las dos aseveraciones siguientes: i) la competitividad se basa cada vez más en el conocimiento, la tecnología y los recursos humanos, y, por consiguiente, el lugar de los países en el mundo depende de lo que hagan en este ámbito; y ii) el Estado no tiene la capacidad de proveer recursos significativamente mayores que en el pasado. Pero aunque estas aseveraciones son comunes, entre otros países, a Japón, Estados Unidos, Corea, Francia, Alemania, los problemas que se plantean son muy distintos en cada país. Para algunos, lo esencial es hacer creativa la educación superior (Japón, Corea). Para otros el tema fundamental es reforzar una frágil, precaria y heterogénea educación básica (por ejemplo, Estados Unidos). Para unos se trata de descentralizar, como en el caso de Francia. Para otros, de introducir un grado mínimo de centralización que dé racionalidad, como en Estados Unidos y en parte en Inglaterra. Para todos se trata de lograr una mayor convergencia entre las empresas y el mundo de la educación; pero algunos consideran que les falta mucho, mientras otros tienen miedo de que se les haya pasado la mano. En Alemania, caso paradigmático de la relación entre el mundo de la educación y el del trabajo, tal vez haya preocupación por disminuir

el grado de especialización, y no adelantar tanto el momento de la separación de los jóvenes. Y, en general, en todos los demás países, pero fundamentalmente en Estados Unidos, Inglaterra y Francia, se anhela aunar los esfuerzos del mundo de la educación con los del mundo del trabajo.

En síntesis, a partir de dos aseveraciones iniciales comunes, los problemas que cobran relieve son muy distintos. Sin embargo, del debate internacional se desprende que en todos los países se ha llegado, al menos, a las siguientes conclusiones:

i) La educación, los recursos humanos, constituyen un tema prioritario, que no es sectorial, sino nacional. Darle la debida importancia no es una opción, sino un imperativo de sobrevivencia.

ii) Ningún país innova al margen de sus tradiciones, es decir, ninguno lo hace sobre la base de estereotipos que emanen de marcos teóricos. Todos los países innovan a partir del reconocimiento de sus características institucionales específicas.

iii) Aunque la disponibilidad de recursos es importante, lo decisivo es el aspecto institucional. Se han hecho estudios —los más acabados se hicieron en Estados Unidos— según los cuales el hecho de tener más recursos no siempre se traduce en mejores resultados, y el factor determinante es la institucionalidad a través de la cual se procesa el tema educativo.

iv) Puesto que el aspecto central es el institucional, los acuerdos sociales y políticos son decisivos para la educación. Si el problema fuera sólo de recursos, no haría falta establecer grandes acuerdos, pero si se trata de hacer reformas institucionales, los consensos y acuerdos sociales y políticos son decisivos.

v) En materia educativa se requiere anticipación, ya que los esfuerzos de hoy tendrán resultados a largo plazo. Por consiguiente, los acuerdos y consensos políticos y sociales no deben tener carácter circunstancial, sino fundamentos sólidos y una gran envergadura para darles estabilidad.

vi) Es fundamental evaluar el desempeño educativo. La educación no se mide sólo por lo que en ella se gasta y por la gente que trabaja en el sector, sino principalmente por sus resultados reales: no es posible hacer cambios institucionales si no se han medido esos resultados.

vii) Puesto que, en general, el tema de la cobertura está superado, se destaca el tema de la equidad. ¿En qué sentido? No se trata ahora de que todos deben ir a la escuela, porque todos ya van a la escuela; lo que preocupa es que lo que los jóvenes aprendan en la escuela sea equitativo. En las sociedades modernas, basadas en el conocimiento, la equidad de la educación depende de su calidad y contenido, es decir, de su pertinencia. Eso es, entonces, un resumen de los elementos centrales del debate internacional que aparecen descritos en el documento.

### Contribuciones teóricas recientes

La referencia a las contribuciones teóricas recientes no obedece a academicismos, sino a un propósito estrictamente práctico: ellas ejercen mucha influencia en las convicciones y comportamientos de determinados grupos de la sociedad, que a su vez tienen un papel determinante en el proceso educativo.

**Aportes de la economía neoclásica.** Examinaremos ante todo las contribuciones teóricas recientes de la corriente neoclásica en relación con el progreso técnico. Algunos tal vez piensen que no corresponde incorporarlas en un planteamiento de carácter general. Pero ocurre que los economistas como cuerpo, que la disciplina económica, influyen mucho sobre lo que ocurre en el ámbito de la educación, de los recursos humanos, de la ciencia y la tecnología. Y estos aportes teóricos recientes marcan un punto que divide las aguas en la concepción neoclásica, la tendencia económica más en boga, acerca del tema del desarrollo. ¿Por qué? Porque confieren un carácter más endógeno al progreso técnico, al señalar que la producción de conocimiento es una actividad tan importante como la producción de bienes y otros servicios.

Además, de esas contribuciones teóricas se desprenden por lo menos cuatro conceptos importantes: Primero, el conocimiento y el cambio técnico no son aspectos ajenos a la economía que se manifiestan a través del sistema de precios o de nuevos bienes; por el contrario, cada

economía tiene responsabilidad y capacidad de influir en este campo. Segundo, si consideramos que la producción de conocimiento es una actividad económica principal, las políticas sobre el conocimiento, como las de educación y de ciencia y tecnología, pasan a ser temas de importancia para la política pública. Tercero, como los beneficios del conocimiento no los recibe necesariamente quien hace el esfuerzo, es muy probable que haya subinversión en educación, ciencia y tecnología, la que es necesario corregir; al respecto, la experiencia internacional es inequívoca: el conocimiento es determinante para el ritmo de crecimiento de los países (aquellos que no hacen inversiones en educación no tienen tasas elevadas de crecimiento) y en su competitividad. Y cuarto, en el proceso de producción, uso y difusión de conocimientos, es crucial el papel de los agentes (empresas, familias, comunidades locales, organizaciones intermedias de la sociedad).

Las contribuciones teóricas recientes de la economía neoclásica van a tener sin duda influencia decisiva en la forma en que los economistas se aproximen a este tema, respecto del cual mantuvieron bastante distancia por mucho tiempo. De hecho, ya se han observado algunos cambios. Por ejemplo, en el último informe del Banco Mundial, por diversas razones, se da por primera vez bastante importancia al tema del progreso técnico y de la educación. Las contribuciones teóricas recientes en el ámbito de la economía, por lo tanto, no son sólo un pie de página académico en esta reflexión, sino que pueden traducirse en cambios de concepción y de comportamiento decisivos de los economistas frente al tema del conocimiento.

**Aporte de los especialistas en gestión empresarial.** Los estudios de los especialistas en gestión empresarial, que regularmente se reseñan en la prensa, en las revistas, y hasta en los noticieros, también son importantes porque ejercen gran influencia en el mundo empresarial y en el mundo de los profesionales y actividades afines. No entregaré un análisis exhaustivo de esos estudios, sino que intentaré capturar lo esencial de las contribuciones de algunos académicos destacados, como Peter Drucker, Omae y Michael Porter, respecto al tema que nos preocupa. ¿Qué han dicho ellos? Han dicho muchas cosas, pero en esta ocasión recogeré el argumento central de cada uno de ellos. Peter Drucker, después de hacer la apología de la educación y la capacitación para la gestión de la empresa, destaca la función civilizadora decisiva de la educación y advierte que si no se asume la función trascendente, valórica, de la educación, y se asume sólo su función prosaica, directamente ligada al interés de la empresa, se corre el riesgo de generar "bárbaros alfabetizados". Así, este hombre, que ejerce mucha influencia en las grandes empresas del mundo, ha puesto de relieve la trascendencia de la educación, más allá de sus contribuciones inmediatas.

Omae, por su parte, exhorta a no hacerse ilusiones sobre las posibilidades de mejorar la gestión empresarial si no se hace lo propio en el ámbito educativo. Argumenta que Japón ha tenido éxito en gestiones empresariales horizontales y flexibles, con alianzas, grupos de trabajo, control de calidad, etc., porque estas actividades tienen un correlato en los valores que se inculcan en el ámbito educativo: el trabajo en equipo, el respeto a los valores del grupo en que se trabaja, la precisión, la concreción, la honestidad, elementos todos en los que se basa el éxito de la gestión empresarial. Por lo tanto, la eficiencia de las empresas no puede elevarse radicalmente con la sola introducción de prácticas de organización similares a las japonesas, si falta ese correlato en el ámbito educativo. Omae destaca así el puente educación-trabajo en su más pura expresión.

De Michael Porter mencionaré dos conceptos centrales: i) las ventajas comparativas de las empresas están vinculadas, entre otras cosas, con sus recursos humanos; por lo tanto, las empresas que no capacitan se colocan en posición de desventaja en un universo competitivo en el cual todos capacitan; ii) el mundo de la educación y la capacitación es un área de convergencia en la cual debe asentarse el eje de la alianza entre el sector público y el sector productivo. Las contribuciones de estos inspiradores de la gestión empresarial son de gran importancia, pues hay algunas indicaciones de que los mensajes que están transmitiendo han tenido mucho éxito, no sólo en el mundo empresarial, sino también en el mundo de los profesionales y actividades afines.

**Aporte de los análisis prospectivos.** Por último, consideraremos los análisis prospectivos, que tienen profunda influencia en la opinión pública en general y crean el clima adecuado para que determinadas ideas-fuerza penetren y se difundan. Sólo destacaré algunas de las ideas principales emanadas de esos estudios. En primer lugar, ellos subrayan el desfase de fondo que existe entre la concepción del sistema educativo, construido sobre pilares del siglo diecinueve, y las exigencias de la sociedad del futuro, y pronostican cambios inminentes de gran trascendencia. En segundo lugar, repiten, fundamentando la idea, que la inserción de los países en el mundo tiene que ver básicamente con lo que la gente sabe, más que con lo que la gente tiene, y que los países cuya gente más sepa serán los países que más tengan. En tercer lugar, destacan que estamos en un mundo de proliferación de agentes, y que por ello el mundo de la educación dejará de ser el mundo de los agentes educadores propiamente tales. Lo que habrá será una interacción entre tres grupos de agentes: los educadores del mundo de la educación, los educadores del mundo del trabajo y los educadores del mundo de las comunicaciones. La naturaleza de las vinculaciones entre estos tres tipos de actores será determinante para fijar el nuevo modelo. Y en cuarto lugar, con una visión algo apocalíptica, algunos estudios prospectivos sugieren que el cambio técnico va a producir una profunda exclusión, no sólo entre países, sino dentro de los países e incluso dentro de las empresas, y que esta diferenciación se dará entre los que saben y los que no saben. En otras palabras, aun los que tienen esta visión dramática ven la educación como eje de la futura gravitación de la gente, y consideran que la elevación del nivel educativo es la única forma de garantizar la inclusión social.

En síntesis, tanto los teóricos del mundo de la economía y de la gestión, como los estudios prospectivos y las conclusiones a las que se llegó en América Latina a partir del diagnóstico que se ha hecho, tienen visiones estrictamente convergentes y abren paso a un grupo de ideas-fuerza que llegan desde distintas vertientes, y sobre las cuales hay creciente consenso. Y ésta es la base para la estrategia propuesta, a la que me referiré en seguida.

### La estrategia propuesta

Esta propuesta de estrategia,<sup>3</sup> cuyo objetivo básico es el de contribuir a animar un debate destinado a crear consenso en América Latina, contiene las ideas-fuerza que la inspiran y las condiciones para ponerlas en práctica.

¿Cuáles son la esencia y el contenido de la propuesta? Como se señala en el gráfico 2, tenemos dos objetivos orientadores: ciudadanía, y competitividad internacional. Quedémonos un poco en esos objetivos orientadores. ¿Qué significa "ciudadanía", o más específicamente, "moderna ciudadanía"? Significa que cada persona tenga la capacidad de desarrollarse plenamente, no sólo en el mundo del trabajo, sino también en la familia, en el mundo social, en el mundo político, en el mundo de la cultura, y que a la vez tenga vínculos de cohesión social, acceso a los códigos de pertenencia, y a una participación plural, sistemática, informada, en el mundo de la política. Entonces, "ciudadanía moderna" es mucho más que el derecho a voto y la igualdad frente a la ley: es el derecho al pleno desarrollo de las personas, es la cohesión entre las personas, la fraternidad entre las personas, la solidaridad, pero también el acceso a un conjunto de códigos comunes. Todo esto constituye la moderna ciudadanía, objetivo central de la propuesta de estrategia. Y hacia este objetivo sin duda hemos avanzado en América Latina, aunque tenemos notorios y a veces dramáticos rezagos ante la amplitud del concepto.

Sin embargo, imaginar que podemos configurar sociedades en que tenga plena vigencia la moderna ciudadanía sin hacer un esfuerzo de competitividad internacional es estrictamente ilusorio. Y es estrictamente ilusorio porque, como se dijo en otras oportunidades, las aspiraciones de la población latinoamericana acompañan las aspiraciones del mundo desarrollado. Por consiguiente, sociedades que son hipotéticamente muy fuertes en materia de verosimilitud práctica

<sup>3</sup> Véase CEPAL/OREALC, *Educación y conocimiento...*, op. cit., tercera parte.

Gráfico 2  
LA ESTRATEGIA PROPUESTA

Objetivos	Ciudadanía	Competitividad
Lineamientos de política	Equidad	Desempeño
Institucionalidad	Integración	Descentralización

de la moderna ciudadanía, a poco andar perderán fuerza y legitimidad si no son capaces de acompañar el desplazamiento de las aspiraciones de la población. Y esta moderna ciudadanía tiene, además, requisitos prácticos contingentes, económicos, prosaicos. Y si no se persiguen simultáneamente, nos quedaremos una vez más con el discurso sobre la moderna ciudadanía, pero con una realidad que no corresponderá a él. 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 la moderna ciudadanía haciendo abstracción de la competitividad resulta un poco ingenuo.

Para avanzar hacia los objetivos señalados se necesitan dos tipos de instrumentos de política: por una parte, instrumentos para enfrentar faltas de equidad en términos de 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. Nuevamente existe aquí una tensión, pero no es posible evitarla.

Para poder aplicar las políticas indicadas con los objetivos propuestos, la institucionalidad requiere cambios profundos que, paradójicamente, apuntan 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. Por otro, hacia la descentralización, haciendo hincapié en la autonomía de los establecimientos. Para que haya ciudadanía y para que haya competitividad se debe desarrollar en la educación, en la capacitación, en la ciencia y la tecnología, espacios de identidad, proyectos, iniciativa, audacia, para enfrentar las exigencias del mundo real en que estos establecimientos están ubicados. La autonomía es capaz de desencadenar capacidades creativas, pero imaginar que por sí sola resolverá el problema de la integración 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.

Esa es básicamente la esencia de la estrategia propuesta. Y vemos entonces que existe una tensión entre ciudadanía, equidad e integración, por un lado, y competitividad, desempeño y descentralización, por otro (gráfico 2). El discurso tradicional ha sido siempre que la educación, la capacitación y el esfuerzo científico y tecnológico ayudan a la ciudadanía, a la equidad y a la integración. En esto se ha inspirado en parte el esfuerzo que hemos hecho en la región. Sin embargo, en la práctica nos hemos quedado parcialmente rezagados; no hemos avanzado plenamente ni en ciudadanía, ni en equidad, ni en integración. Y en parte no hemos avanzado

porque no hemos hecho un esfuerzo simultáneo por lograr que los conocimientos tengan pertinencia para la competitividad; no hemos evaluado el desempeño, y no hemos dado la suficiente autonomía a los establecimientos como para que la capacidad de quienes participan en esta labor se desarrolle plenamente.

En los años ochenta, en parte como respuesta a la insuficiencia de los resultados anteriores, surgieron algunas voces que pusieron el acento básicamente en la competitividad, el desempeño y la descentralización. Tenemos entonces que algunos dan prioridad a los conceptos de ciudadanía, equidad e integración, y que otros privilegian la competitividad, el desempeño (eficiencia) y la descentralización. Lo que nosotros planteamos es que no es posible avanzar hacia los primeros propósitos sin hacer un esfuerzo decidido respecto de los segundos. Asimismo, sería un craso error enfrentar los segundos haciendo abstracción de que aún estén inconclusas tareas vinculadas a los primeros. Obviamente, la retroalimentación es recíproca.

Me referiré ahora a las críticas que suelen surgir en relación con los tres términos que aparecen en la tercera columna del gráfico 2. La inclusión del término competitividad, por ejemplo, no siempre produce reacciones favorables. La primera objeción es casi de orden estético. Se dice: ¿cómo poner en el mismo nivel la ciudadanía, que es un concepto trascendente, que tiene connotaciones sociales, políticas y culturales, con esto de la competitividad, que es prosaica, que es económica, que es financiera? Pero ocurre que en el mundo real existe lo trascendente y lo prosaico, y que es difícil sustentar la legitimidad de lo trascendente sin considerar lo prosaico. Por otra parte, en este contexto la competitividad se entiende basada en la agregación de valor intelectual, es decir, en el desarrollo pleno de los ciudadanos.

También se ha objetado el uso del término competitividad por considerar que es una extensión del discurso económico ortodoxo y que, por consiguiente, no tiene nada que ver con el mundo de la educación. Esta interpretación limita el concepto de competitividad a su versión más simple, y olvida que significa no sólo exportar, no sólo apertura, sino también desarrollo intelectual de la gente.

Por último, se ha dicho que la competitividad es competencia y la competencia es el mercado, y que por consiguiente lo que aquí se propone es que la educación, los conocimientos, la ciencia y la tecnología pasen todos al mercado. Y es cierto que hay ámbitos para el mercado en el campo de la educación; pero también hay ámbitos valóricos, éticos, de pertenencia, que no tienen relación con el mercado. Por lo tanto, esa apreciación tampoco tiene fundamento en la estrategia propuesta.

He destacado estas objeciones porque es probable que se susciten reacciones como éstas, ya que hasta ahora nuestra memoria y nuestro enfoque tenían más que ver con los conceptos de ciudadanía, equidad e integración (segunda columna del gráfico 2) que con los de competitividad, desempeño y descentralización (tercera columna del mismo gráfico). También ha habido objeciones similares a los conceptos de desempeño y descentralización, sobre las cuales no me extenderé ahora. En general, todas estas objeciones dicen relación con la necesidad de cambio institucional y con una nueva percepción de la forma de impulsar el crecimiento de la región. No podemos simplemente apelar a la nostalgia, pero tampoco podemos apoyarnos en una súbita conversión por la cual el pecado se transforma en virtud, y la virtud en pecado; la situación es mucho más compleja, y pasa por la tensión que se observa entre las dos columnas señaladas del gráfico 2. En cada uno de los tres ámbitos —objetivos, lineamientos de política y cambios institucionales— esa tensión existe y parece inevitable, por lo que la tarea previsible no puede considerarse trivial.

Ahora bien, ¿cuáles son las condiciones para la aplicación de la estrategia propuesta? Al respecto señalaré básicamente dos cosas. En primer lugar, el punto de partida varía en cada país. Por consiguiente, no puede pensarse en una receta uniforme para la región. Si agrupáramos los países según los requerimientos de su sistema productivo y su oferta educativa, llegaríamos a las cuatro situaciones que muestra el gráfico 3. Hay países en la región con una base productiva compleja y muy desarrollada, y con fuerte rezago educativo (Brasil, por ejemplo). Hay otros

Gráfico 3  
 LOS REQUERIMIENTOS DEL SISTEMA PRODUCTIVO Y LA  
 OFERTA EDUCATIVA

REQUERIMIENTOS DEL SISTEMA PRODUCTIVO

		-	+
OFERTA EDUCATIVA	-	1	2
	+	3	4

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Ciencia y Tecnología, y Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

que combinan un fuerte avance educativo y un rezago de importancia en el grado de complejidad del aparato productivo (así sucede en varios países pequeños de la región). Otros, por último, muestran rezago productivo y educativo. Pero hasta ahora ninguno muestra a la vez avance productivo, complejidad productiva, competitividad y un gran esfuerzo educativo. Allí es donde debemos llegar, pero como las situaciones iniciales son muy diferentes, lo que aquí decimos 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. ¿Por qué? Porque cuando consideramos la situación actual, nos encontramos ante diversos subsistemas (gráfico 4, sección A), cada uno de los cuales tiene sus propias instituciones, sus líderes, sus gurúes, sus referentes, 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 aquí se propone, en definitiva, es ir hacia otro esquema, en el cual los subsistemas establecen y desarrollan vínculos recíprocos (gráfico 4, sección B). Lo que este esquema refleja 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 institutos de capacitación con la educación media (CEPAL, 1991, diversos recuadros).

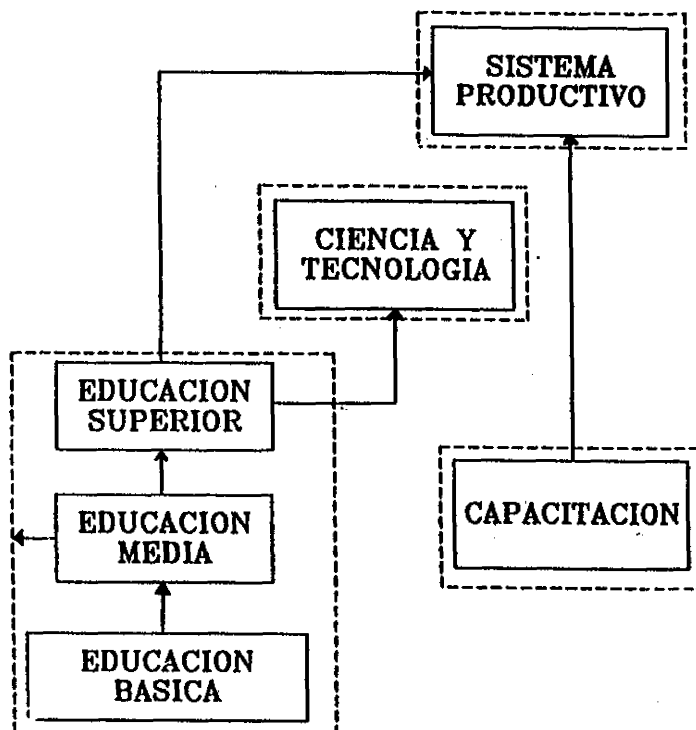
Las políticas para poner en práctica la estrategia propuesta pueden agruparse de acuerdo con los siguientes objetivos:

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

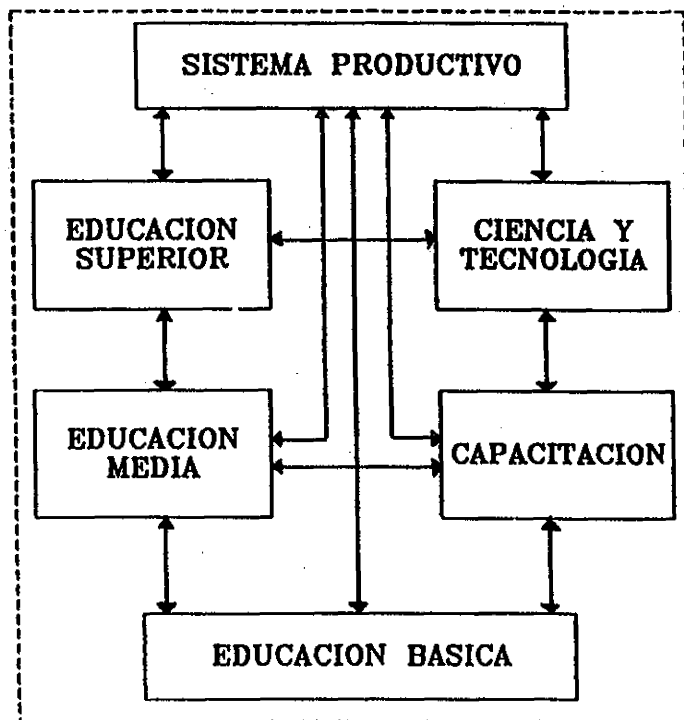
ii) Asegurar el acceso universal a los códigos de la modernidad: esto dice relación con la cobertura y calidad tanto de la educación básica y media como de la capacitación, porque pensar

Gráfico 4  
RELACIONES ENTRE LA EDUCACION, LA CAPACITACION, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA,  
Y LAS EMPRESAS

A. SITUACION ACTUAL



B. SITUACION PROPUESTA





que se puede capacitar sin haber hecho un esfuerzo correspondiente en la educación básica es mero voluntarismo.

iii) Impulsar el acceso al conocimiento, y 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 sistema complejo, con proliferación de actores, percepciones, conductas y aspiraciones, que haría indispensable un sistema de evaluación e información que hoy no existe.

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

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.

## Conclusiones

Para terminar, deseo destacar tres elementos de la propuesta de estrategia que me parecen más valiosos para el debate. Ante todo, esta propuesta no emana de un esquema teórico simple y seductor, sino que se ha construido a partir de un aprendizaje de la realidad en la región y en otras regiones; de las percepciones de los protagonistas, y de las nuevas visiones surgidas de las contribuciones teóricas convergentes de distintos actores de la sociedad. El primer rasgo de la propuesta es entonces su carácter inductivo.

El segundo rasgo de la propuesta es su carácter sistémico. Al decir sistémico, se está diciendo que hay proliferación de actores; que tiene que haber acuerdos, y que esos acuerdos tienen que ser de largo plazo, estables. Cuando hablamos de una propuesta sistémica estamos de hecho entrando en varios campos de gran complejidad. No es por decreto como se va a aplicar esta propuesta; es preciso que surjan consensos entre actores sociales que hasta ahora no han asumido con frecuencia su parte en el diálogo. Las experiencias que apuntan en esta dirección son parciales, de modo que ilustran su viabilidad, pero no garantizan que ésta sea general.

El tercer rasgo es la existencia, en lo normativo, de un componente de cambio institucional fuerte, unido a un componente de adición significativa de recursos. En este sentido la propuesta se aparta de dos corrientes de opinión que coexisten actualmente: una considera tan ineficiente lo que se hace hoy en educación, capacitación, y ciencia y tecnología, que cree que bastaría con efectuar cambios institucionales para resolver el problema; la otra cree que intentar el cambio institucional complica la situación innecesariamente, porque se enfrentan inercias insuperables, y que bastará con asignar más recursos para salir adelante.

La propuesta formulada reconoce la contribución de cada uno de los componentes mencionados. Considera que el cambio institucional es inevitable y deseable, pero que no es suficiente. Porque al hablar de cambio institucional estamos hablando de algo que toca la cultura, la historia y la idiosincrasia de los países, la propuesta no ofrece una fórmula institucional a priori para todos ellos. Las modalidades institucionales específicas en cada país resultarán del esfuerzo creativo que se haga basado en cada realidad.

En síntesis, la propuesta de estrategia es inductiva, sistémica, y vincula el cambio institucional con la adición de recursos. Y lo que plantea, en el fondo, es que la educación y el conocimiento son el eje de la transformación productiva con equidad.



## El síndrome del casillero vacío

*Pitou van Dijck\**

Según la CEPAL, en los años ochenta ningún país latinoamericano logró crecer con mayor equidad en la distribución del ingreso. Frente a lo ocurrido en el Asia sudoriental, para América Latina se trató de una década perdida. Para Fernando Fajnzylber, este síndrome latinoamericano es el del casillero vacío. En este artículo se examinan 33 variables vinculadas a la estabilización económica, el cambio estructural, el crecimiento económico y el nivel de vida. Se observa que muchos países de la región obtuvieron resultados menos satisfactorios que los países asiáticos, pero también queda de relieve que hay diferencias significativas entre los países dentro de ambas regiones. Se examina la relación entre el desarrollo macroeconómico y el desarrollo humano por medio de dos índices, y se pone de relieve la complejidad de esa relación. Un alto ritmo de crecimiento económico no se traduce necesariamente en un progreso significativo en términos de desarrollo humano. Pero, por otro lado, está claro que ningún país ha logrado avances importantes en materia de desarrollo humano sin haber sido relativamente exitoso en términos de desarrollo económico. En la sección final del artículo se procura extraer algunas conclusiones de la exitosa experiencia de los países asiáticos que pudiesen respaldar las propuestas de la CEPAL para avanzar hacia un desarrollo sustentable y equitativo en el decenio de 1990.

\* Con la colaboración de Jaap van Sijs.

El autor es profesor adjunto en el Centro de investigación y documentación sobre América Latina de la Universidad de Amsterdam.

## Introducción

El decenio de 1980 fue un período turbulento para América Latina. En cierto sentido fue una década perdida, y para todos los involucrados en la gestión macroeconómica, fueron años de doloroso aprendizaje. La región se vio asolada por trastornos económicos y sufrió grandes desequilibrios internos y externos. Pese a las dolorosas tentativas de ajustar y reestructurar las economías, muchos de los problemas siguen todavía sin solución por lo que habrá que encararlos en los años venideros.

La constelación política en que habrá que abordar los problemas económicos y sociales ha cambiado radicalmente con el establecimiento de gobiernos democráticos en casi todos los países de la región. La tarea primordial de las nuevas democracias y, por cierto, su desafío principal, será arbitrar de manera eficaz y socialmente aceptable las medidas para estabilizar y reestructurar las economías, estimular el crecimiento económico y aliviar la pobreza. En general, el éxito económico de los países latinoamericanos durante las décadas de 1970 y 1980 fue muy inferior al de muchos otros países de industrialización reciente de Asia y Europa, sobre todo los del Asia sudoriental, que hicieron progresos económicos y tecnológicos impresionantes durante la década de 1980. Las políticas económicas que aplicaron estos últimos revelaron ser más adecuadas para lograr progresos económicos en circunstancias difíciles, de modo que muchos de ellos lograron mantener por largos años un elevado crecimiento económico con un grado razonable de equidad.

En comparación con estos países, la mayoría de los países de América Latina tuvieron malos resultados en cuanto a crecimiento económico y equidad. Según lo señala la CEPAL, en su estudio *Transformación productiva con equidad*, durante los últimos decenios ningún país de la región ha alcanzado a la vez ambos objetivos (CEPAL, 1990, p. 63). Este fenómeno ha sido denominado el síndrome del casillero vacío de América Latina (Fajnzylber, 1990, p. xiv). En el estudio indicado, la CEPAL ha formulado propuestas alentadoras y trascendentes para introducir cambios fundamentales en la política económica en los años noventa. El conjunto de propuestas persigue reemplazar las políticas de ajuste regresivas del pasado por políticas que estimulen el crecimiento económico con equidad, teniendo como criterio estratégico el de fortalecer la competitividad au-

téntica. Esto exige reestructurar y promover la integración interna, mejorar la inserción en la economía internacional y establecer una nueva relación entre el gobierno y el sector privado (CEPAL, 1990, pp. 102-104). El estudio de la CEPAL se ocupa especialmente de los objetivos estratégicos de largo plazo de la política económica y de los problemas institucionales, y menos de los problemas de corto plazo y de cuestiones más concretas relativas a la eficacia de los instrumentos o a la cronología, secuencia y velocidad de la reforma económica.

El presente artículo analiza los factores que contribuyen en forma decisiva al crecimiento económico sustentable con equidad conforme a lo previsto por la CEPAL, y examina en particular el síndrome del crecimiento económico y la relación

entre el desarrollo económico y el desarrollo humano. Para ello se ha efectuado un análisis estadístico del desempeño en estos ámbitos de los países de América Latina, Asia sudoriental y Asia meridional durante los años ochenta, basado en un gran número de variables relativas a estabilización económica, reestructuración y crecimiento, solvencia y desarrollo humano. El análisis mostrará los diferentes puntajes alcanzados por los países latinoamericanos y asiáticos con respecto a este grupo de variables. Las investigaciones que aquí se presentan pretenden contribuir a entender la naturaleza del "casillero vacío" en América Latina y los cambios que habría que introducir en la política económica para modificar el curso de los acontecimientos en la dirección prevista por la CEPAL.

## I

### Dimensiones del desarrollo sustentable

Las propuestas de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad abarcan una amplia gama de políticas económicas, e incidirán en muchos aspectos o dimensiones del desempeño económico de los países de la región. Para tomar debidamente en cuenta estos aspectos tan diferentes y apreciar a cabalidad las diferencias de desempeño económico y social entre los países, el análisis estadístico debería incluir las dimensiones que se presentan en el gráfico 1. Estas dimensiones abarcan todos los ámbitos incluidos en la estrategia de la CEPAL para lograr un crecimiento económico sustentable con equidad.

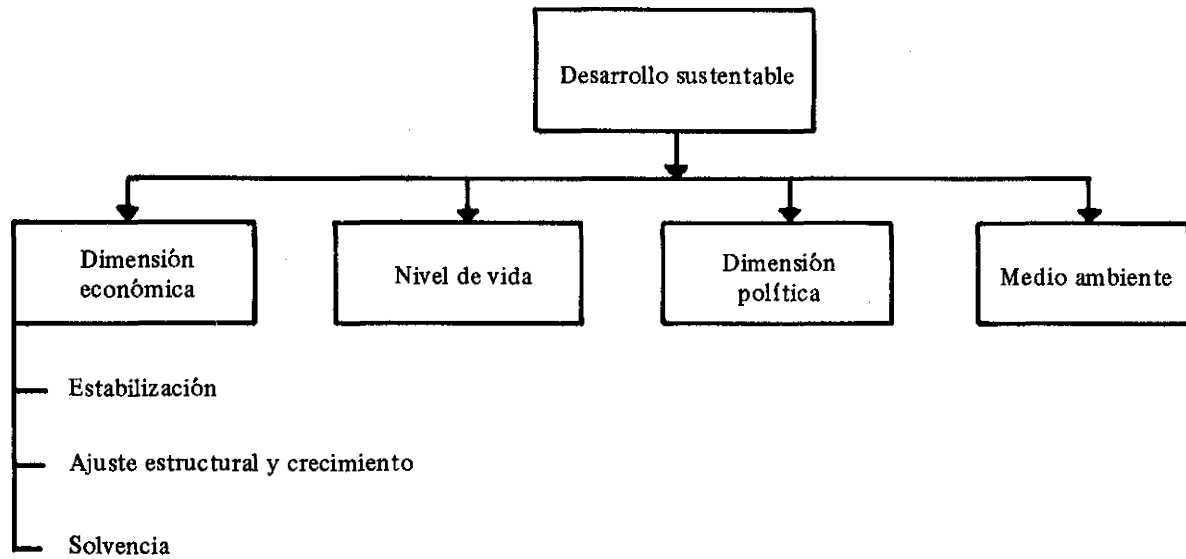
Las dimensiones se han definido de modo de vincularlas con los grupos de variables que suelen utilizarse en los estudios del desempeño económico y social de los países en desarrollo, como los efectuados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y el Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD) y otras instituciones. Sin embargo, la falta de datos en algunos ámbitos limita la profundidad y amplitud de un análisis de esta índole. Esto ocurre sobre todo con las dimensiones no económicas mencionadas antes. Más adelante examinaremos someramente estas dimensiones, y se

presentarán las 33 variables incluidas en el estudio.

Durante la década de 1970 y en particular en la de 1980, los problemas de estabilización y ajuste dominaron la política económica de la mayoría de los países en desarrollo. El enfoque monetario para manejar los problemas de balance de pagos y las consiguientes prescripciones de política emanadas de ello para subsanar los desequilibrios, fueron motivo de una controversia que todavía subsiste. Los análisis del FMI tienden habitualmente a destacar las causas internas de la inflación y los desequilibrios insostenibles de la cuenta corriente. Para ir evaluando el desempeño de las políticas ortodoxas de estabilización, el FMI ha empleado un número reducido de variables, como la tasa de crecimiento del crédito interno, y particularmente del crédito para el sector gubernamental, el déficit del gobierno, y la situación de las reservas de divisas.

El enfoque más bien restringido de las medidas de estabilización se vio complementado en la década de 1980 con las políticas de reestructuración encaminadas a estimular el crecimiento económico, en particular mediante el apoyo a los componentes intercambiables de gasto y producción de las políticas de estabilización. Los com-

Gráfico 1  
DIMENSIONES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE



ponentes principales de las políticas de reestructuración que han sido apoyadas por préstamos del Banco Mundial para programas de ajuste sectorial y estructural, son la liberalización de los mercados internos y la disminución del proteccionismo contra las importaciones, el ajuste oportuno del tipo de cambio para compensar la inflación interna que sobrepase la tasa de inflación internacional, y el apoyo directo al gobierno para actividades en los sectores de los bienes transables en el ámbito internacional, sobre todo la promoción de importaciones. Los criterios de ejecución en este campo son la posición en cuenta corriente, la eficiencia de los mercados internos, los niveles de ahorro e inversión internos, y la tasa de crecimiento económico.

Algunos problemas metodológicos impiden una evaluación adecuada de las políticas de estabilización y reestructuración, por lo cual es difícil hacer generalizaciones respecto a su eficacia (Khan, 1990). En las publicaciones sobre el tema no siempre se presta la debida atención a esos problemas, y a menudo se los omite. Las distintas condiciones económicas y políticas limitan las comparaciones de los resultados económicos entre países con políticas de estabilización y reestructuración tradicionales y los que carecen de ellas. A su vez, las comparaciones de los resultados económicos antes y después de la introduc-

ción de un programa de ajuste no revelan exclusivamente el impacto de ese programa, sino el efecto combinado de todos los factores que repercuten sobre la situación económica del país. Por tal motivo, tanto la elaboración de políticas de ajuste como el análisis de sus efectos es extraordinariamente difícil. Igual cosa ocurre con los planes y propuestas alternativos para transformar la estructura productiva.

Sin perjuicio de estas limitaciones metodológicas, no cabe duda que muchas tentativas de estabilizar y reestructurar las economías durante las décadas de 1970 y 1980 fracasaron, aunque algunos países tuvieron cierto éxito en este sentido como se mostrará más adelante en el análisis estadístico. Esta situación exige que las políticas de estabilización formen parte de un esfuerzo más global encaminado a una transformación productiva con equidad.

La propensión a invertir de los inversionistas nacionales y extranjeros depende de múltiples variables, tanto a nivel de proyecto como a nivel macroeconómico. Los inversionistas privados y los bancos internacionales investigan el clima de inversión y la solvencia de las economías sobre la base de variables vinculadas con la política económica, la posición del balance de pagos, la disponibilidad de recursos naturales y la capacidad para exportar.

La mayoría de los análisis de riesgo soberano incluyen asimismo variables vinculadas con la estabilidad política y los factores culturales que de un modo u otro pudieran repercutir sobre la rentabilidad de las inversiones y la capacidad de los gobiernos para servir sus deudas (Hefferman, 1986). El puntaje alcanzado en términos de solvencia determina la posición de los países en el mercado internacional de capitales y su clasificación en el mercado secundario de préstamos, y en definitiva determina las posibilidades de apoyar el crecimiento económico y el desarrollo tecnológico mediante préstamos externos. Se han aplicado métodos estadísticos para evaluar el riesgo que implica la concesión de préstamos externos, como el *logit* y *probit*. Sin embargo, dichos análisis sólo incluyen variables económicas y son demasiado inmediatistas.

Además de estos tres conjuntos de indicadores económicos, que en parte se superponen, se han introducido tres grupos de indicadores no económicos a fin de permitir un análisis integral y verdaderamente multidimensional del proceso de desarrollo y cambio estructural. Muchos estudios del desempeño de los países en desarrollo durante las últimas décadas han soslayado estos aspectos no económicos y han desatendido la interacción entre las condiciones económicas, políticas y ecológicas.

Es poco lo que ofrecen hasta ahora las teorías económicas en cuanto al conocimiento de las relaciones entre el crecimiento económico y la equidad. A su vez, la escasez de datos dificulta seriamente el estudio del impacto que tienen las políticas económicas alternativas sobre la distribución del ingreso y la pobreza. Si bien muchos estudios muestran que la pobreza aumentó en América Latina durante la década de 1980, es difícil establecer una relación entre las políticas aplicadas realmente en esos años, y los cambios en las condiciones de vida. Es más, no queda bien claro el significado de conceptos complejos como el de nivel de vida y el de desarrollo humano.

Estos no son meros problemas teóricos, sino que tienen pertinencia en la formulación de políticas, y merecen considerarse seriamente puesto que el mejoramiento del nivel de vida es el meollo de la estrategia que propicia la CEPAL. Por cierto que la definición de este concepto tiene consecuencias importantes para el tipo de estrategia que vaya a aplicarse y el tipo de desarrollo tec-

nológico que debería estimularse. Como bien lo subraya Sen, el concepto de nivel de vida debe ser amplio e incorporar múltiples aspectos, y también debe ser cuantificable a fin de permitir una evaluación adecuada de las reales condiciones de vida en los países (Sen, 1985, p. 20). En todo caso, el concepto de nivel de vida debe expresar de preferencia la calidad de vida, y no tanto la cantidad de bienes y servicios que se emplean o están disponibles. En otras palabras, hay que regirse por el criterio de que exista tanto la oportunidad de vivir de una manera aceptable como la capacidad de llevar una vida decente, y no basarse tanto en la variedad de productos disponibles.

En este contexto, cabe señalar que el enfoque de las necesidades básicas que emplea la política económica ha contribuido bastante al conocimiento de la relación que existe entre ella y la disponibilidad de las canastas de bienes indispensables para satisfacer las necesidades humanas básicas. Estas canastas de bienes pueden considerarse como los insumos necesarios para llevar un nivel de vida aceptable. De lo anterior se desprende que el objetivo de la política económica es apoyar la realización de las capacidades humanas esenciales (Drèze y Sen, 1989, pp. 12, 13 y 42).

El interés en las políticas que se concentran en aliviar la pobreza ha aumentado mucho últimamente y los organismos internacionales que laboran en este campo están desarrollando nuevos sistemas de datos. El UNICEF ha intentado relacionar los cambios en las condiciones económicas con los cambios en las condiciones de vida y el bienestar, en particular para la infancia. En esta compleja relación se han distinguido tres tipos de variables: i) los indicadores de factores relacionados con la disponibilidad de recursos, como los ingresos de los hogares en términos reales, y los ingresos reales por empleado y empleo; ii) los indicadores de procesos, relacionados con la disponibilidad y el uso de servicios sociales básicos, como el consumo por habitante, la disponibilidad de alimentos, calorías, vitaminas y agua potable, la disponibilidad de servicios de salud, y la matrícula escolar primaria y secundaria; y iii) los indicadores de resultados, que muestran los cambios reales de bienestar en términos de esperanza de vida al nacer, mortalidad infan-

til, morbilidad y logros educativos (Cornia, Jolly y Stewart (comp.), 1987, pp. 25-55).

Para cuantificar el desarrollo humano y clasificar los países conforme a él, el PNUD ha elaborado un índice que incluye tres variables: ingreso por habitante, esperanza de vida al nacer y tasa de alfabetismo en la población adulta. El PNUD ha demostrado que la clasificación de los países según el nivel de desarrollo humano puede diferir significativamente de la clasificación conforme al nivel de ingreso por habitante, aunque en general hay bastante similitud en la posición que muestran los países con respecto a ambos criterios de ejecución (PNUD, 1990). El presente estudio sólo puede abordar algunos de los múltiples aspectos del nivel de vida incluidos en el criterio de las posibilidades bosquejado anteriormente. Los sistemas de datos que han estado disponibles más recientemente permiten incluir en este estudio doce variables vinculadas con el nivel de vida.

Las condiciones políticas desempeñan un papel importante en la estrategia que preconiza la CEPAL por dos razones: primero, la protección de los derechos humanos fundamentales puede considerarse como uno de los elementos de un nivel de vida aceptable, y segundo, las condiciones políticas determinan la viabilidad de las medidas y propuestas que persiguen obtener cambios fundamentales en el estilo de crecimiento y la distribución del producto. La participación democrática y el apoyo generalizado constituyen requisitos previos para una transformación exitosa hacia una mayor equidad.

Aunque la mayoría de los gobiernos ha reconocido oficialmente los derechos humanos individuales y colectivos y se ha comprometido a respetarlos y protegerlos mediante la ratificación de tratados, muchos de esos derechos se han violado ampliamente. Sin embargo, la instauración de instituciones democráticas tras un largo período de dictaduras militares ha implicado un mejoramiento significativo de los derechos humanos durante el último decenio.

El índice de desarrollo humano elaborado inicialmente por el PNUD no incluye variables vinculadas directamente con las condiciones políticas o los derechos humanos. Sin embargo, el informe más reciente del PNUD contiene una gama mucho más amplia de variables en materia de desarrollo humano, derechos humanos y li-

bertad, aunque puede cuestionarse si todas las variables seleccionadas son sustitutos genuinos de los derechos humanos fundamentales aceptados universalmente (PNUD, 1991). En el análisis estadístico que nos ocupa no se han incluido variables de este tenor por falta de datos.

La última dimensión que aquí se destaca es la relacionada con la condición del medio ambiente. La sustentabilidad de las estrategias de desarrollo está condicionada por factores ecológicos. Durante mucho tiempo se relegaron a segundo plano las consecuencias ambientales de las actividades económicas, pero la planificación reciente toma en cuenta los costos y limitaciones ecológicas en forma más explícita. La estrategia de la CEPAL sólo introduce los aspectos ecológicos en términos generales y no hace explícitas las consecuencias que tendrán las limitaciones ecológicas en la estructura productiva futura. Por otra parte, las estrategias de desarrollo del futuro deben concentrarse más en la relación existente entre el alivio de la pobreza y la declinación ecológica.

Existen hoy algunos indicadores sobre la condición del medio ambiente, pero la escasez de datos impide establecer una comparación internacional sobre los cambios ocurridos en este campo durante los años ochenta. El conjunto de aspectos que se han mencionado abarca una parte sustancial del proceso de desarrollo. Lo ideal sería que un análisis integral de este proceso comprendiera a todos ellos. Sin embargo, la disponibilidad de datos limita el alcance de nuestro estudio. Las 33 variables que se utilizan en el análisis estadístico se refieren a las tres dimensiones económicas y a algunos aspectos de las condiciones de vida. No pudieron incluirse las variables políticas ni ecológicas, como tampoco varios aspectos de las condiciones de vida. En este contexto, es lamentable no haber podido incluir datos sobre el progreso tecnológico de los países, ya que sólo había información sobre unos pocos de ellos. Tampoco se dispone de indicadores sobre el nivel de competitividad de las industrias.

Cabe señalar que las dimensiones económicas se superponen en parte, y que las variables pueden desempeñar simultáneamente un papel en el análisis de varias dimensiones del desarrollo. Por ejemplo, las variables relativas a la posición del balance de pagos pueden servir como

criterios para evaluar los resultados en cuanto a estabilización y solvencia económicas. Para decirlo en términos estadísticos: puede que las dimen-

siones no se consideren como factores o factores rotados, sino que constituyan simplemente aspectos diferentes de la situación económica.

## II

### Indicadores de resultados

Los resultados de los países latinoamericanos y asiáticos se han medido a través de 33 variables, considerando las variaciones de sus valores entre dos momentos cronológicos, 1977 y 1987 (véanse las fuentes en el apéndice). Las variables 1 a 8 se refieren a la transformación estructural y el crecimiento; las variables 9 a 16 a la estabilización; las variables 17 a 21 a la deuda externa y la solvencia, y las variables 22 a 33 a las condiciones de vida y el desarrollo humano.

En el análisis que nos ocupa se han incluido las siguientes variables:

1. I/GDP	= inversión interna bruta como porcentaje del producto interno bruto.	14. RDR	= tasa de depósito real, es decir, tasa de depósito nominal menos la tasa de inflación.
2. S/GDP	= ahorro interno como porcentaje del producto interno bruto.	15. RER	= tipo de cambio real, es decir, tipo de cambio nominal menos la tasa de inflación.
3. dGDP/dI	= contribución del crecimiento de la inversión bruta al crecimiento del producto interno bruto.	16. ARI	= tasa de inflación anual promedio, 1980-1987.
4. RO/L	= producto real por empleado.	17. DSR	= coeficiente del servicio de la deuda, es decir, pagos de servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones.
5. X/GNP	= exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del producto nacional bruto.	18. D/GNP	= deuda internacional total como porcentaje del producto nacional bruto.
6. Xm/X	= exportaciones de manufacturas como porcentaje de las exportaciones totales de bienes y servicios.	19. D/X	= deuda externa total como porcentaje de las exportaciones.
7. HCI	= Hirschman Compliance Index en 1972 y 1984.	20. RES/TDS	= reservas internacionales como porcentaje de los pagos del servicio de la deuda.
8. GNP/P	= producto nacional bruto por habitante.	21. RES/D	= reservas internacionales como porcentaje de la deuda internacional.
9. (X-M)/M	= exportaciones menos importaciones como porcentaje de las importaciones.	22. IM	= tasa de mortalidad infantil.
10. (T-G)/G	= ingreso tributario menos gasto del gobierno como porcentaje del gasto del gobierno.	23. LEO	= esperanza de vida al nacer.
11. (S-I)/I	= ahorro menos inversión como porcentaje de la inversión.	24. SEp	= matrícula escolar primaria.
12. G/GNP	= gastos del gobierno como porcentaje del producto nacional bruto.	25. SES	= matrícula escolar secundaria.
13. INFLACION	= tasa de inflación, según variaciones del índice general de precios (deflactor del PNB).	26. REL/L	= ingreso real por empleado.
		27. MIE	= empleo en industria manufacturera.
		28. ASW	= disponibilidad de agua potable.
		29. CALd/P	= ingesta diaria de calorías por habitante.
		30. PROTd/P	= ingesta diaria de proteínas por habitante.
		31. IRONd/P	= ingesta diaria de hierro por habitante.
		32. VITAd/P	= ingesta diaria de vitaminas por habitante.
		33. HDI*	= índice de desarrollo humano elaborado por el PNUD (1987).

Todas las variables se han definido de forma que un mejoramiento de la situación económica y social entre 1977 y 1987 corresponde a un valor positivo del indicador pertinente. En la mayoría



de los casos las tasas de crecimiento positivas van acompañadas de un mejoramiento de la situación, pero en algunos esto no es así. Por ejemplo, los progresos en materia de estabilización económica llevan a una menor tasa de inflación, y el mejoramiento de la posición de la balanza de pagos y la mayor solvencia están vinculados a menores obligaciones del servicio de la deuda. Asimismo, la disminución de la mortalidad infantil indica progreso social y desarrollo humano. Por lo tanto, se han invertido los signos de las siguientes variables: HCI(7), G/GNP(12), INFLACION(13), RDR(14), RER(15), ARI(16), DSR(17), D/GNP(18), D/X(19), IM(22).

En muchos estudios se han establecido comparaciones entre los resultados económicos de los países latinoamericanos y de los cuatro "tigres" del Asia: Taiwán (Provincia de China), la República de Corea, Hong-Kong y Singapur. Sin embargo, hay otros países del Asia sudoriental

que también experimentaron un elevado crecimiento económico y una transformación impresionante de su estructura productiva en los años setenta y ochenta. A fin de establecer una comparación internacional lo más fidedigna posible de los resultados económicos de los países latinoamericanos en esos dos decenios, este estudio abarca también los países de industrialización reciente y otros países en desarrollo del Asia sudoriental, así como China y los países del subcontinente Indio. De los 31 países incluidos, 19 son de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela. Y 12 son de Asia: Bangladesh, China, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Nepal, Pakistán, la República de Corea, Singapur, Sri Lanka y Tailandia.

### III

## Desarrollo económico y desarrollo humano

El estudio del síndrome de crecimiento económico y de la relación entre el crecimiento económico y el desarrollo humano, y la comparación del puntaje de los países conforme a los indicadores de desarrollo económico y social, se harán en dos fases estadísticas. En primer lugar, investigaremos las relaciones entre los 33 indicadores, y luego construiremos índices de desarrollo económico y social y clasificaremos los países según su puntaje conforme a esos índices.

El cuadro 1 muestra los coeficientes de correlación entre las 33 variables. Obsérvese que un mejoramiento de la situación entre 1977 y 1987 se indica mediante un valor positivo de la variable. No examinaremos exhaustivamente todas las relaciones sino que sólo formularemos algunas observaciones sobre los hallazgos más relevantes para las propuestas de cambio estructural con equidad formuladas por la CEPAL.

A partir del cuadro 1 cabe formular algunas observaciones:

Respecto al grupo de variables relacionadas con la transformación estructural y el crecien-

to económico (1 a 8), observamos que hay relaciones significativas entre las variaciones de la inversión (1), el ahorro interno (2) y las exportaciones (5) respecto del PNB. Esto indica que el mejoramiento de los resultados de las exportaciones y el fortalecimiento de la competitividad internacional exigen estimular la inversión y el ahorro interno. Las tasas de interés real elevadas (14), fomentan notoriamente el ahorro interno y en menor medida la inversión, en tanto que las economías desestabilizadas con tasas de inflación elevadas (16) los desalientan marcadamente.

Hay cierta interrelación entre las variables relacionadas con la estabilización económica (9 a 16), pero no existe ninguna relación entre la inflación (16) y el crecimiento económico (8). Esto no debería extrañar, puesto que las teorías económicas difieren radicalmente en cuanto a las causas y efectos de la inflación, y muchos análisis estadísticos no han conseguido mostrar una relación suficiente entre la inflación y el crecimiento económico global. Sin embargo, sí hallamos una relación significativa entre la disminución

Cuadro 1  
MATRIZ DE CORRELACION<sup>a</sup> ENTRE

	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1. I/GDP	<b>.73</b>	<b>.36</b>	.23	<b>.37</b>	.18	.12	.06	.09	-.06	.21	-.24	.27	<b>-.47</b>	.09
2. S/GDP		<b>.37</b>	.28	<b>.54</b>	.16	.12	.08	.28	.03	<b>.82</b>	-.14	.35	<b>-.67</b>	.10
3. $dGDP/dI$			-.27	<b>.37</b>	-.29	.10	-.16	-.17	<b>.38</b>	-.20	<b>.38</b>	-.14	.07	.35
4. RO/L				.25	.29	.01	<b>.54</b>	.26	-.14	.21	-.20	<b>.47</b>	-.31	-.25
5. X/GNP					-.12	-.21	.05	<b>.59</b>	.18	<b>.46</b>	.07	-.12	-.24	.12
6. $X_m/X$						-.04	-.10	.03	<b>-.42</b>	.11	<b>-.54</b>	.12	<b>-.37</b>	-.10
7. HCI							.09	-.19	.20	.08	.10	.20	.05	-.09
8. GNP/P								.23	-.14	.06	-.20	.18	-.05	.10
9. (X-M)/M									-.08	<b>.47</b>	-.17	-.18	-.22	.03
10. (T-G)/G										.05	<b>.61</b>	-.19	<b>.41</b>	.03
11. (S-I/I)											-.03	.29	<b>-.61</b>	.06
12. G/GNP												-.15	<b>.41</b>	-.13
13. Infl.													<b>-.54</b>	<b>-.41</b>
14. RDR														-.02
15. RER														
16. ARI														
17. DSR														
18. D/GNP														
19. D/X														
20. RES/TDS														
21. RES/D														
22. IM														
23. LE <sub>o</sub>														
24. SE <sub>p</sub>														
25. SE <sub>s</sub>														
26. RE/L														
27. MIE														
28. ASW														
29. CAL <sub>d</sub> /P														
30. PROT <sub>d</sub> /P														
31. IRON <sub>d</sub> /P														
32. VitA <sub>d</sub> /P														
33. HDI*														

<sup>a</sup> Las correlaciones que son significativas al nivel de .05 se han representado en negritas.

<sup>b</sup> Véase la definición de estos indicadores en la Sección II.

de la tasa de inflación (16) y el aumento de las tasas de inversión y ahorro, el crecimiento de la productividad laboral en términos reales (4), y la contribución del sector manufacturero a los resultados de las exportaciones del país (6).

No existe un síndrome sencillo y evidente de crecimiento económico global que sea válido para todos los países en cualquier circunstancia. Nuestro análisis no muestra relaciones claras entre el crecimiento económico, la transformación estructural y la estabilización. Muchas comparacio-

nes internacionales han mostrado una relación simple y definida entre el crecimiento económico global (8) y la apertura de la economía (5), relación que no parece ser significativa en este análisis. Al parecer, algunos países, afectados por una inflación elevada y un gran déficit de la balanza comercial, lograron mantener, con la ayuda del ahorro externo, tasas elevadas de crecimiento durante los primeros años del período, para luego registrar años de crecimiento negativo. Otros lograron implantar un estilo relativamente favo-

LOS 33 INDICADORES DE RESULTADOS<sup>b</sup>

16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33
.55	.10	.22	.42	.13	.31	-.06	.04	.21	.00	-.22	.36	.33	.35	.38	.25	.17	-.04
.63	.25	.17	.43	.24	.32	.10	-.08	.14	.01	-.05	.25	.29	-.05	-.07	-.16	-.01	.29
-.07	.42	.14	.35	.55	.56	.02	.01	.14	-.14	-.38	.19	-.03	.03	-.01	-.14	-.02	-.04
.41	-.03	.14	.21	-.13	-.03	-.12	-.19	.14	.28	.42	.15	.45	.17	.18	-.05	.19	.05
.24	.39	.02	.51	.49	.51	.03	-.09	-.13	-.31	.01	.30	.16	.13	.09	-.04	.07	.19
.37	-.22	-.13	-.21	-.19	-.22	-.15	.06	.40	.27	.03	.23	.39	.13	.09	-.00	.24	-.02
-.10	-.15	-.02	-.05	-.30	-.20	-.01	.22	.12	-.00	.04	-.01	.13	-.21	-.31	-.17	.06	-.12
.10	-.03	.53	.41	-.11	.02	-.52	-.07	-.07	.19	.51	.18	.23	.13	.08	.05	.21	-.07
.13	.29	.22	.41	.24	.25	-.09	.05	-.29	.06	.22	.15	.13	-.29	-.27	-.09	.09	.25
-.40	.21	-.02	.12	.16	.31	.15	-.08	-.23	-.21	.11	-.10	.05	-.36	-.33	-.43	-.18	.07
.47	.27	.05	.26	.19	.20	-.14	.03	.02	.02	.08	.05	.13	-.37	-.40	-.42	-.14	.45
-.32	.21	-.14	-.07	.21	.30	.03	-.06	-.20	.09	-.03	-.07	-.21	-.22	-.41	-.42	-.05	.05
.63	-.36	-.11	-.09	-.35	-.21	-.09	-.46	-.03	.12	.13	-.24	.01	.02	-.05	-.08	.13	.12
-.83	.10	-.00	-.07	.16	.11	-.17	-.44	-.09	.12	.21	-.34	-.04	.03	-.03	-.09	.08	.02
-.23	.48	.39	.25	.40	.26	-.07	.03	-.07	-.05	.07	-.13	-.07	-.01	.03	-.02	-.14	-.16
	-.16	.02	.13	-.16	-.04	.01	.08	-.10	.03	-.20	.10	-.10	-.04	-.14	.10	.05	.01
		.55	.64	.84	.73	.42	.06	-.10	.19	-.18	.19	.05	-.22	-.20	-.24	.06	.10
			.84	.36	.60	-.14	.11	-.17	.39	.10	.27	.01	-.11	-.10	-.13	.40	-.15
			.53	.77	-.11	.04	-.16	.15	.00	.40	.11	.02	-.01	-.18	.43	-.02	.02
				.85	.24	-.06	-.14	-.08	-.09	.10	-.07	.01	-.02	-.04	.10	.19	.19
					.06	-.01	-.24	-.05	.02	.19	-.03	.01	-.05	-.15	.35	.03	.03
							.24	.09	.05	-.22	-.08	-.19	-.39	-.11	-.23	-.39	.10
								.29	.11	-.02	.36	.08	-.05	.09	.07	.01	-.38
									.33	-.19	.42	.56	.17	.31	.09	-.11	-.31
										.06	.12	.39	-.36	-.06	-.14	-.02	.25
											-.01	.21	-.10	-.18	-.17	.04	-.08
												.36	.33	.25	-.04	.25	-.30
													.05	.13	-.00	-.04	-.32
														.72	.48	.32	-.04
															.55	.02	-.20
																.15	-.09
																	-.22

rable y más estable de crecimiento económico durante buena parte del período sin abrir demasiado sus economías. Por último, están aquellos con un crecimiento económico global muy exitoso, que en algunos casos ya habían consolidado la apertura de sus economías al iniciarse el período, y en otros lo hicieron con posterioridad. Estas diferencias en materia de posiciones iniciales y estrategias durante el período 1977-1987 explican la escasa correlación que hemos hallado entre el crecimiento económico y otras variables.

Sin embargo, el cuadro muestra que mientras más abierta es la economía mejor es la posi-

ción de la balanza comercial (9), mayor es el excedente del ahorro (11), más favorable es la posición del servicio de la deuda y mayor es la solvencia internacional (17 a 21).

El grupo de doce variables relacionadas con las condiciones de vida y el desarrollo humano comprende tres tipos de indicadores ya descritos someramente: indicadores de insumos, de procesos y de resultados. No es de extrañar que haya relaciones estrechas entre los indicadores de procesos (29, 30 y 31). Nuestro análisis no muestra muchas relaciones significativas y lógicas entre el grupo de variables relacionadas con las condi-

ciones de vida y aquellas relacionadas con el crecimiento económico global y el desarrollo. La variación de los ingresos reales por empleado (26) se relaciona positivamente con el crecimiento económico (8), y esto calza con la relación entre el indicador de insumos y la variación del producto real por trabajador (4).

Asimismo, hallamos una relación positiva entre el crecimiento de la inversión (1) y el crecimiento del empleo (27). El empleo y el ingreso real son indicadores de insumo claves para el bienestar, según lo sugiere el UNICEF, pero aquí

no hallamos una relación tan evidente entre esos dos indicadores de insumos y los indicadores de resultados. Al parecer, los cambios de las condiciones de vida y del desarrollo humano están más determinados por factores estructurales que tienen un impacto a la larga, que por fluctuaciones de corto plazo de las variables económicas, como lo ha sugerido también el Banco Mundial (Banco Mundial, 1990a, pp. 26-39). Esta relación entre el cambio económico y el desarrollo humano se analizará con mayor detalle en la sección siguiente.

## IV

### En búsqueda del casillero vacío

A continuación compararemos la evolución económica y social de América Latina, Asia sudoriental y Asia meridional mediante dos índices: uno de desarrollo macroeconómico y otro de desarrollo humano.

El índice de desarrollo económico se ha basado en siete variables:

I/GDP (1), S/GDP(2), X/GNP(5), GNP/P(8), (T-G)/G(10), INFLACION (13) y, alternatively, ARI(16) y D/X(19). El índice de desarrollo humano se ha basado en cinco variables: IM(22), LE(23), SE(25), ASW(28) y CAL<sub>d</sub>/P(29), y a diferencia del elaborado por el PNUD, no incluye variables relacionadas con el ingreso.

La forma en que se han elaborado nuestros índices difiere en parte del método seguido por el PNUD (PNUD, 1991, pp. 208-210). Los valores de todas las variables se han transformado en valores indicativos con un máximo de uno y un mínimo de cero. El valor máximo y mínimo de cada rango queda determinado por el resultado mejor y peor, respectivamente, de los países de la muestra. A continuación, los valores indicativos de las variables económica y social, respectivamente, se han sumado y transformado en índices agregados de desarrollo económico y humano.

Para calcular estos índices se procede como sigue:

$$I_{ij} = \frac{(X_{ij} - X_{i \min})}{(X_{i \max} - X_{i \min})}$$

$$I_j = \sum_{i=1}^n I_{ij}$$

$$(\text{Índice})_j = \frac{(I_j - I_{\min})}{(X_{i \max} - X_{i \min})}$$

en que

$I_{ij}$  = puntaje del país j respecto al indicador i (0-1).

$X_{ij}$  = valor de la variable i en el país j.

$X_{i \min}$  = valor mínimo de la variable i (0).

$X_{i \max}$  = valor máximo de la variable i (1).

Se han elaborado índices sobre la base de indicadores económicos y sociales para 1977 y 1987 y para las variaciones ocurridas entre esos años. El cuadro 2 presenta las correlaciones entre los indicadores que se han incluido en el índice de desarrollo humano, en el de desarrollo económico, en los índices de desarrollo económico y desarrollo humano y en el índice de desarrollo humano del PNUD.

Antes de ocuparnos de los resultados de cada país en materia de desarrollo económico y desarrollo humano, conviene formular algunas observaciones sobre las relaciones existentes entre algunas de las variables que desempeñan un papel clave en esta parte del análisis.

El índice de las variaciones del nivel de desarrollo humano durante el período 1977-1987,

Cuadro 2  
CORRELACION ENTRE LAS VARIABLES RELACIONADAS CON EL DESARROLLO ECONOMICO  
Y EL DESARROLLO HUMANO

	LE <sub>77-87</sub>	SE <sub>77-85</sub>	ASW <sub>75-85/87</sub>	CAL/P <sub>77-84/86</sub>	GNP/P <sub>77-87</sub>	\GNP/P <sub>77-87</sub>	HDI <sub>77-87</sub>	HDI* <sub>1987</sub>	EDI <sub>77-87</sub>	HDI <sub>77-87</sub>	EDI <sub>77-87</sub>
IM 1977	-.95	-.72	-.52	-.68	-.62	-	-.93	-.90	-.59	.47	.18
IM 1987	-.99	-.66	-.67	-.69	-.50	.11	-.93	-.93	-.51	.37	-.16
LE <sub>1977</sub>		.71	.53	.69	.62	-	.93	-.90	.50	-.48	.14
LE <sub>1987</sub>		.66	.68	.69	.52	-.11	.94	.93	.51	-.38	.14
SE <sub>1977</sub>			.56	.49	.39	-	.82	.71	.33	-.51	.20
SE <sub>1987</sub>			.54	.58	.54	.17	.79	.74	.39	-.37	.20
ASW 1975				.51	.53	-	.73	.56	.21	-.60	-.11
ASW 1985/87				.55	.42	-.19	.81	.70	.33	-.39	.13
CAL/P 1977					.62	-	.80	.73	.33	-.37	.09
CAL/P 1984/86					.54	.07	.82	.72	.38	-.32	.15
GNP/P 1977					.86	-.41	.66 .68	.66	.69 .44	-.46	-.13
GNP/P 1977-87						-.05	.57 .58	.56	.73 .64	-.43	.07
GNP/P 1977-87							.07-.05	-.06	-.19 .03	.21	.27
Indice de desarrollo humano (HDI) 1977							.97	.91	.47 .48	-.58	.13
Indice de desarrollo humano (HDI) 1977								.94	.47 .50	-.43	.18
Indice de desarrollo humano (HDI*) 1987								.45	-.40	.10	
Indice de desarrollo económico (EDI) 1977								.72	-.30	-.19	
Indice de desarrollo económico (EDI) 1987									-.21	.49	
Indice de desarrollo humano (HDI) 1977-1987											.13
Indice de desarrollo económico (EDI) 1977-1987											

En una muestra de 31 países los coeficientes de correlación superiores a .35 son significativos al nivel de .05.

HDI 77-87, tiene una relación significativa e inversa con las variables e índices correspondientes a 1977 y 1987. Es decir, mientras menor era el nivel de desarrollo inicial mayor fue el progreso logrado en el período ulterior. No obstante, esto no alteró gran cosa la clasificación de los países según su nivel de desarrollo humano, puesto que la correlación entre los índices de desarrollo humano en 1977 y 1987 fue de .97. Cabe señalar que no existe tal relación inversa entre el nivel inicial del desarrollo económico y la velocidad del mismo.

Los indicadores de desarrollo humano están estrechamente relacionados entre sí. Nótese que una tasa reducida de mortalidad infantil es un indicador positivo de desarrollo humano, de aquí los signos negativos en la matriz de correlación.

Como era de esperar, nuestro índice de desarrollo humano para 1987 tiene una mayor correlación con los cinco indicadores seleccionados que el índice elaborado por el PNUD para ese mismo año, lo que significa que el primero es más representativo de los diferentes aspectos de ese desarrollo. No obstante, la correlación entre ambos índices es muy elevada (.94).

Las correlaciones entre los índices de desarrollo económico y humano en 1977 (.47) y en

1987 (.50) son significativas, pero no sobresalientes. Por ende, el nivel de desarrollo económico, medido conforme a las variables del índice, no es un indicador muy adecuado del nivel global de desarrollo humano en un país. Resulta algo extraño que haya mayor similitud entre el nivel del PNB por habitante y el nivel de desarrollo humano: .66 en 1977 y .58 en 1987. Es más, los dos índices de desarrollo humano tienen casi las mismas correlaciones con el PNB por habitante en 1987 (.58 y .56). Por ende, el índice de desarrollo económico que utilizamos refleja un estado específico de la economía, pero no constituye necesariamente un buen indicador de las condiciones de vida promedio de un país. Ocurre prácticamente lo mismo con el indicador del PNB por habitante. No obstante, todas las correlaciones entre los niveles de desarrollo económico y desarrollo humano son positivas y significativas.

Cabe señalar que hay muy poca correlación entre las variaciones de los niveles de desarrollo humano y económico que se dieron entre 1977 y 1987, medida tanto por el índice de desarrollo humano (.13) como por el PNB por habitante (.21). Más adelante se mostrarán con mayor detalle las experiencias de cada país y de grupos de países.

El gráfico 2 indica la evolución del desarrollo

económico y humano en los 31 países de la muestra entre 1977 y 1987. Si, en efecto, el desarrollo de América Latina se caracterizara correctamente como aquel que sólo genera un crecimiento económico limitado y una profunda desigualdad —como lo sugiere el “síndrome del casillero vacío”— los países de la región deberían concentrarse en un área bastante cercana al origen de los ejes.

A continuación se señalan las conclusiones principales de este análisis (gráfico 2).

En el origen de los ejes del cuadrante tres sólo figuran países latinoamericanos, excepto Filipinas. Los países con menor puntaje en ambos índices son Argentina, Trinidad y Tabago, El Salvador, Bolivia, Guatemala, Venezuela y Honduras.

Casi todos los países latinoamericanos alcanzan un puntaje bajo en cuanto a las variaciones del desarrollo humano: 16 de los 19 países de esta región se sitúan en los cuadrantes tres y cuatro en la parte inferior del gráfico. Chile registra un puntaje relativamente bueno en términos de desarrollo económico y desarrollo humano en comparación con la mayoría de los demás países latinoamericanos; sin embargo, Brasil ocupa una posición excepcional entre los países de esta región.

Los países asiáticos muestran los mejores resultados en términos de desarrollo económico y humano. Esto se da sobre todo en el caso de Indonesia, y en menor medida en Nepal, Sri Lanka e India, situados en el cuadrante uno en el extremo superior derecho del gráfico. En comparación con estos países, la tasa de desarrollo humano en Bangladesh ha sido muy escasa. La República de Corea muestra la tasa más elevada de desarrollo económico de todos los países en desarrollo, seguida por Singapur y Pakistán.

Las posiciones de los grupos de países indican

que un crecimiento económico elevado y una tasa elevada de desarrollo económico, medidos con las variables del índice, no se traducen necesariamente en grandes progresos en materia de desarrollo humano. Sin embargo, este progreso no se concreta sin que exista al menos cierto desarrollo y crecimiento económicos. Esto se deduce de la observación del cuadrante dos, situado en el extremo superior izquierdo del gráfico, que está casi vacío.

Los resultados de este tipo de análisis estadístico deben interpretarse con prudencia. Naturalmente, los resultados de estudios que comparan el desempeño de grupos de países dependen sobremanera de cuáles son los países e indicadores seleccionados, y del período que se investiga. Por ello, puede que nuestra clasificación de países difiera de aquellas empleadas en otros estudios (Banco Mundial, 1990b; PNUD, 1990, p. 99).

Además, no puede evaluarse la tasa de desarrollo durante un período haciendo abstracción de las condiciones iniciales. Se recuerda que mientras mayor sea el nivel inicial de desarrollo humano menores tenderán a ser los progresos en este campo. Respecto de algunos indicadores relacionados con el consumo incorporados en el estudio, los incrementos más allá de cierto nivel pueden deteriorar incluso las condiciones de vida y reducir la esperanza de vida, y, en consecuencia, pueden considerarse como una contribución negativa al desarrollo humano. En comparación con la generalidad de los países de América Latina, los niveles de desarrollo humano del Asia meridional son todavía ínfimos, pero han mejorado bastante en muchos países de Asia sudoriental y oriental. Aunque la década de 1980 fue un período extremadamente difícil para muchos países de América Latina, el PNB por habitante y las condiciones de vida son todavía muy superiores a los de la mayoría de los países asiáticos.

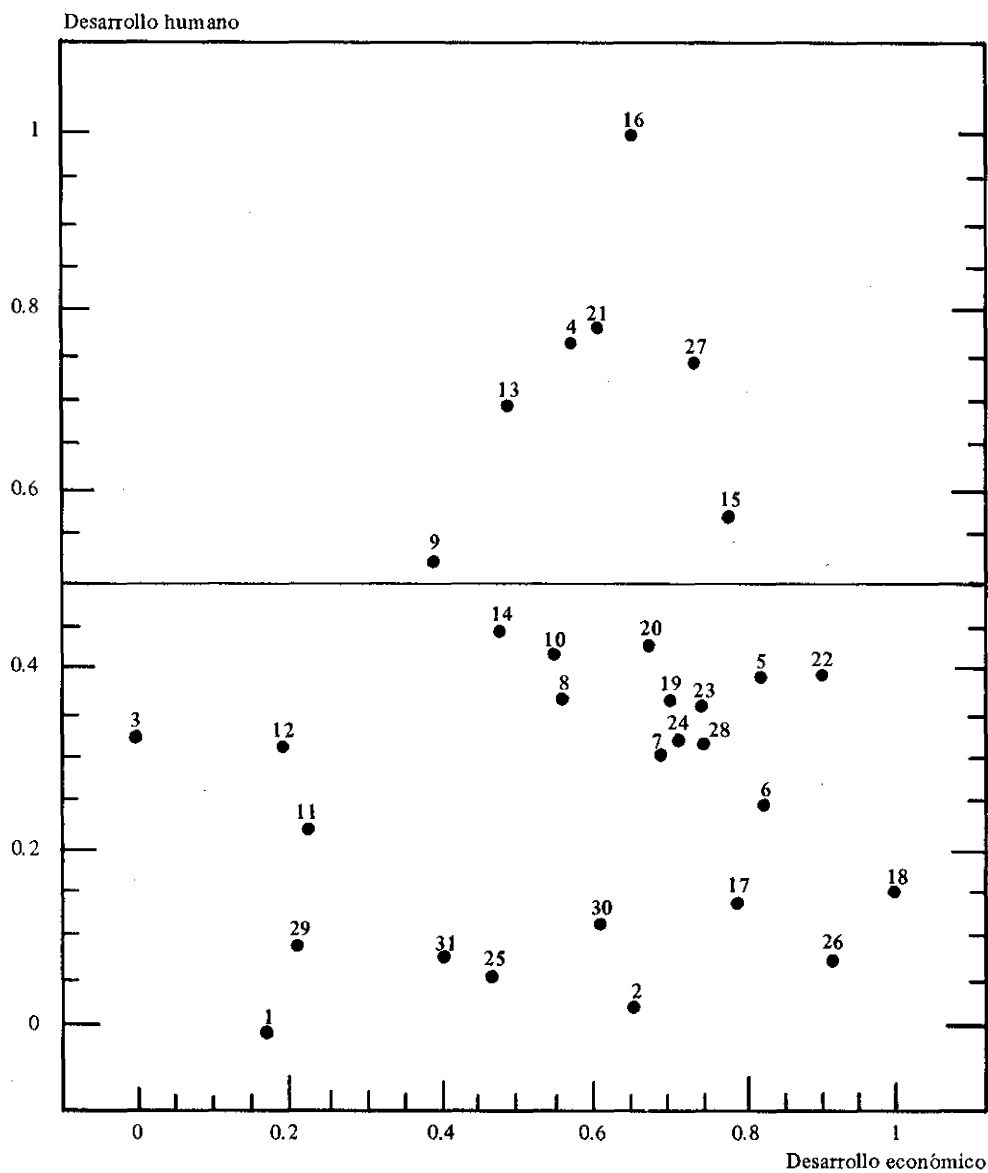
## V

### Nuevos desafíos

La CEPAL ha bosquejado nuevas políticas encaminadas a construir un estilo de crecimiento económico futuro más sustentable y aceptable desde el punto de vista social. Dichas propuestas constituyen un gran desafío para los gobiernos de-

mocráticos recién elegidos de la región, y ponen a dura prueba su capacidad para manejar la economía. El éxito de dichas políticas dependerá en forma decisiva de la capacidad de los gobiernos para estabilizar y reestructurar la economía, me-

Gráfico 2  
 ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE Y DE ASIA:  
 DESARROLLO ECONOMICO Y DESARROLLO HUMANO,  
 1977-1987



*América Latina*

- 1 Argentina
- 3 Bolivia
- 4 Brasil
- 5 Chile
- 7 Colombia
- 8 Costa Rica
- 9 República Dominicana
- 10 Ecuador
- 11 El Salvador
- 12 Guatemala
- 13 Haití
- 14 Honduras

*América Latina*

- 17 Jamaica
- 20 México
- 23 Paraguay
- 24 Perú
- 29 Trinidad y Tabago
- 30 Uruguay
- 31 Venezuela

*Asia*

- 2 Bangladesh
- 6 China
- 15 India
- 16 Indonesia
- 18 República de Corea
- 19 Malasia
- 21 Nepal
- 22 Pakistan
- 25 Filipinas
- 26 Singapur
- 27 Sri Lanka
- 28 Tailandia

mejorar la solvencia externa, e introducir medidas que privilegien la generación de ingresos de los grupos más pobres. Cabe preguntarse si estas demandas son realistas, y qué debería hacerse para fortalecer la capacidad de los gobiernos para estimular ese estilo de desarrollo.

Hubo numerosos planes de estabilización y reestructuración que fracasaron, y esto no sólo fue privativo de las políticas formuladas por el FMI y el Banco Mundial, sino que se dio también en las políticas de choque heterodoxas de la década de 1980. Por consiguiente, el conocimiento de las causas de dichos fracasos constituye una condición previa para especificar y aplicar adecuadamente estas nuevas propuestas.

Se reitera que es difícil evaluar los efectos de las políticas económicas y, en consecuencia, resulta difícil también determinar las causas de su fracaso. Los problemas metodológicos perturban no sólo la evaluación de las políticas aplicadas sino también la recomendación de otras nuevas. Pese a estos problemas y limitaciones, algunas de las conclusiones del examen de las políticas tradicionales de estabilización y ajuste estructural pueden revestir especial importancia en este contexto. Dicho examen muestra que la restricción del gasto fiscal ha llevado a reducciones importantes de la inversión del gobierno en capital físico y humano (Banco Mundial, 1990a, pp. 11-39). Los grandes riesgos políticos que implica reducir varios tipos de gasto corriente explican la preferencia por disminuir en cambio los programas de inversión. Sin embargo, estas mermas en los programas de inversión pública y en educación, es decir, en la formación de capital humano, pueden menoscabar la inversión privada y el crecimiento económico en el futuro.

En general, los programas de ajuste estructural de la década de 1980 tuvieron poco éxito en elevar la participación de la inversión y las exportaciones totales en el PNB. Es más, en muchos países sujetos a tales programas esa participación, medida en precios constantes, disminuyó (Banco Mundial, 1990a, p. 21). Estas tendencias despiertan gran preocupación, en vista del papel clave que desempeñan ambos factores en la estrategia de la CEPAL para la recuperación económica en los años noventa (CEPAL, 1990, p. 50).

La escasa respuesta a las políticas de precios destinadas a estimular las exportaciones puede obedecer a varias razones: lo inadecuado del

efecto precios, medido en términos reales, para el productor; una gama de productos poco apropiados o de baja calidad; la falta de inversión pública y privada para apoyar la expansión de la producción orientada a la exportación, y una dotación insatisfactoria de servicios e infraestructura para facilitar el comercio internacional y la penetración de mercados externos.

La decisión de invertir y exportar se basa en las expectativas de rentabilidad de tales inversiones. Dichas expectativas y la respuesta del sector privado a las nuevas políticas gubernamentales se configuraron a través de la experiencia y el fracaso de las políticas previas. En ese sentido, tal fracaso no es sólo una oportunidad perdida, sino que deteriora además el entorno económico futuro y amaga las posibilidades de éxito de nuevas tentativas para estabilizar y reestructurar la economía. Las expectativas racionales explican la naturaleza inercial de la inflación durante un período muy prolongado y el fracaso de las políticas monetaristas y heterodoxas para reducirla. Dicho fracaso ha limitado también la decisión de invertir, sobre todo en industrias orientadas a la exportación. Esto afecta especialmente a países con una larga historia de discriminación contra las exportaciones, y de inconsistencias en su política comercial y gestión macroeconómica que a menudo han desembocado en cambios de políticas que los han debilitado.

Las posibilidades de reorientar acertadamente una determinada política económica dependen en gran medida de la relación existente entre el gobierno y el sector privado, y de la capacidad del gobierno para crear una atmósfera conducente a la inversión. En vista de que las políticas inconsistentes, desestabilizadoras e impredecibles tienen efectos negativos sobre la producción y la inversión en el sector privado, se ha insistido mucho últimamente en la necesidad de limitar las actividades económicas del gobierno y, particularmente, su intervención en los mercados. Las políticas ortodoxas de estabilización y reestructuración persiguen liberalizar los mercados y reducir el papel del gobierno (Van Dijk, 1990). De hecho, abundan las buenas razones para examinar a fondo las actividades del gobierno y su impacto sobre el funcionamiento global de la economía. Sin embargo, así como fallan los gobiernos también fallan los mercados. Los mercados se distorsionan no sólo por la intervención



del gobierno —las llamadas distorsiones inducidas por las políticas— sino por una serie de otras causas, y en tales casos se precisan medidas correctivas. El crecimiento sustentable y equitativo puede requerir intervenciones frecuentes y eficientes del gobierno para reducir las barreras al ingreso a los mercados, controlar los monopolios y oligopolios, y limitar la contaminación y la explotación de la naturaleza. En consecuencia, mientras más deficiente sea el funcionamiento del mercado más necesaria será la intervención correctiva del gobierno.

Además, a menudo el sector privado no alcanza a suministrar los bienes y servicios que demanda la sociedad, lo que puede inducir al gobierno a ofrecer incentivos como los subsidios y las reducciones tributarias, o dedicarse a producirlos directamente. Esto no ocurre sólo con los bienes y servicios colectivos o semicolectivos, sino también con muchos otros productos.

No es posible hacer generalizaciones respecto al tamaño óptimo del gobierno o de las esferas de actividad gubernamental, y no existe una relación obvia entre el tamaño del sector gubernamental y la tasa global de crecimiento económico o la tasa de inversión. No interesa tanto el tamaño del gobierno como los objetivos de la política y la eficacia de los instrumentos. A estas alturas del análisis podríamos aventurarnos a extraer algunas conclusiones generales de la experiencia de los países exitosos del Asia sudoriental.

Sin embargo, cabe insistir en que hay que ser muy cuidadoso cuando se establecen comparaciones entre países respecto a las políticas gubernamentales y la respuesta del sector privado. La gran heterogeneidad que los caracteriza en cuanto a su historia y cultura, dotación de recursos naturales y dependencia de factores externos, crea opciones diferentes para las estrategias de desarrollo. Aunque, en principio, las leyes económicas son universales y los mecanismos económicos son de aplicación general, las diferencias de escenario evocan tipos de respuestas muy distintos del sector privado frente a las medidas normativas y los incentivos de precios. En consecuencia, la historia de éxitos de los cuatro "tigres" no puede utilizarse como mero calco para otros países. En la controversia que despierta actualmente el tema tienden a relegarse a segundo plano estas limitaciones, y los planteamientos contundentes sobre las causas de los éxitos y fra-

casos se han basado a menudo en fundamentos débiles.

El criterio seguido por los "tigres" del Asia sudoriental se aparta decididamente de la política ortodoxa de desarrollo que preconiza un papel restringido del gobierno en la economía (Linne-mann, Van Dijk y Verbruggen, 1987). Los gobiernos de dichos países han desempeñado un papel muy activo, tanto directamente como mediante intervenciones de gran envergadura en los mercados de capital y en los mercados de productos y servicios. En forma más concreta, han intervenido sobre todo en los ámbitos de la promoción de exportaciones y el apoyo al desarrollo tecnológico y la inversión, dos esferas claves e interrelacionadas en estas economías pequeñas y pobres en recursos naturales, que dependen sobremanera de la capacidad de explotar las ventajas comparativas y de penetrar los mercados extranjeros.

Esto no significa, sin embargo, que tales intervenciones hayan sido siempre eficientes y acertadas. Por el contrario, se han cometido errores costosos, especialmente en los esfuerzos por estimular el uso de tecnologías de gran densidad de capital y más adelantadas, y por mejorar la estructura de las exportaciones. Un caso ilustrativo lo constituye el plan de la industria pesada y química del gobierno coreano en 1972. Lo que sí es un hecho generalizado es que las políticas gubernamentales encaminadas a la creación de nuevas ventajas comparativas en sectores con gran densidad de capital y tecnológicamente avanzados han fallado con frecuencia y han creado elefantes blancos en todo el mundo.

Es posible que los indicadores tradicionales de comportamiento del gobierno muestren algunas diferencias importantes e incluso llamativas entre los países asiáticos y latinoamericanos, pero se requiere un análisis más detallado para apreciarlas plenamente en materia de estrategias de desarrollo. Las diferencias más notorias no están tan relacionadas con la proporción del gasto gubernamental en el gasto total o la contribución de las empresas gubernamentales a la producción total. Mucho más llamativas son aquellas vinculadas con los desequilibrios de los presupuestos gubernamentales y los efectos desestabilizadores del gasto excesivo del gobierno sobre el resto de la economía, como se indica en las secciones estadísticas. Asimismo, hay diferencias importantes

en cuanto a la dimensión y el tipo de las distorsiones causadas por las intervenciones gubernamentales en los mercados. Aunque últimamente ha habido una serie de cambios radicales en varios países latinoamericanos, los indicadores disponibles muestran que las distorsiones de precios en la mayoría de ellos son mayores que en la República de Corea y en Taiwán (provincia de China). Asimismo, en muchos países del Asia sudoriental las tasas nominales medias de protección son menores y los incentivos a las exportaciones son mayores que en América Latina (Erzam y otros, s/f, y Agarwala, 1983). No cabe duda de que hay grandes disparidades entre las tasas de incentivos que se ofrecen a los distintos sectores en muchos países de ambas regiones. En algunos casos, estas diferencias reflejan el poder de cabildeo que tienen los captadores de rentas y pueden considerarse, en consecuencia, como distorsiones que obstaculizan el uso eficiente de los recursos disponibles. Sin embargo, las medidas para proteger y estimular la industria pueden reflejar también opciones que forman parte de una estrategia a más largo plazo para desarrollar la tecnología y fomentar la diversificación de las exportaciones. Los elementos claves de las estrategias de industrialización en la República de Corea y en Taiwán (provincia de China) han sido la protección temporal de las empresas exportadoras potenciales en el mercado interno y la discriminación de precios. La asignación crediticia preferencial por parte del gobierno permite que estas empresas mejoren su productividad y su competitividad internacional.

Las características de los denominados Estados desarrollistas de Asia sudoriental, incluido Japón, ya se han examinado en otros artículos, y en síntesis son:

- i) un Estado fuerte que dirige a las empresas mediante señales de precios, reglamentos y coacciones;
- ii) cooperación y consultas frecuentes entre el Estado y el sector privado en esferas claves como el comercio, la inversión y el desarrollo tecnológico, y
- iii) políticas predecibles y reducción de riesgos para el sector privado a fin de estimular la inversión y la producción.

La relación intensa y muy selectiva entre el gobierno y el sector privado ha contribuido mucho a configurar economías eficientes capaces de

competir con éxito en los mercados mundiales sobre la base de la competitividad genuina.

El desarrollo tecnológico es el eje de la estrategia de la CEPAL. En este contexto, Fernando Fajnzylber formuló algunas observaciones sobre la contribución decisiva del gobierno a la creación de un clima económico adecuado para tomar decisiones en materia de inversión y producción. La apertura de la caja negra del progreso tecnológico, como la denomina Fajnzylber, exigiría la transformación de una sociedad captadora de rentas en una sociedad orientada al ahorro, la inversión y la competencia (Fajnzylber, 1990, pp. 182-190). De la experiencia del Asia sudoriental se desprende que ese estilo de desarrollo puede estimularse mediante un gobierno que intervenga activamente en los mercados, de diversas maneras y sin entorpecer la eficiencia ni bloquear la competencia internacional (Van Dijk, 1989).

Corresponde hacer algunas observaciones finales sobre el papel que desempeña la formación de capital humano en el proceso de desarrollo que postula la CEPAL. La absorción de tecnología exige no sólo la inversión en capital físico sino también la formación de capital humano. Además, la formación de aptitudes es tal vez el factor que más contribuye a aliviar la pobreza. Por tanto, la educación debe ser el meollo de toda política que se ocupe de los objetivos gemelos del desarrollo tecnológico y la equidad. Se precisa una fuerza de trabajo bien instruida y capacitada para obtener ventajas comparativas en mercados dinámicos, y generar más valor agregado en la fabricación y el procesamiento de los productos primarios. La capacitación y la formación de aptitudes han contribuido enormemente al dinamismo de las economías densamente pobladas del Asia sudoriental, donde las ventajas comparativas se basaban en un principio en salarios bajos y malas condiciones laborales.

La austeridad —es decir, el ahorro y la inversión— y la educación son los dos motores del crecimiento económico con equidad, y por ello se requiere un cambio fundamental de las políticas a fin de revertir las tasas de inversión declinantes y la disminución del gasto fiscal en la inversión, la educación y los servicios, factores que son de importancia decisiva para aliviar la pobreza.

(Traducido del inglés)

## Apéndice

## FUENTES DE LAS VARIABLES

Variables 1 a 6, 8, 9, 11, 13, 15 y 22 a 27.	Banco Mundial, <i>World Tables, 1988-89</i> , Washington, D.C.
Variable 7	UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), <i>Handbook of International Trade and Development Statistics</i> , varios números, Ginebra, Naciones Unidas.
Variables 10, 12 y 14	FMI (Fondo Monetario Internacional) <i>International Financial Statistics</i> , varios números.
Variables 16, 28 y 33	PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), <i>Desarrollo Humano: informe 1990</i> , Bogotá, Tercer Mundo Editores.
Variables 17 a 21	Banco Mundial, <i>World Debt Tables</i> , varios números, Washington, D.C.
Variable 29	FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) <i>FAO Yearbook. Production</i> , varios números, Roma.
Variables 30, 31 y 32	Naciones Unidas, <i>Informe sobre la situación social en el mundo</i> , varios números, Ginebra.

## Bibliografía

- Agarwala, R. (1983): *Price Distortions and Growth in Developing Countries*, World Bank Staff Working Papers, N° 575, Management and Development Series, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Banco Mundial (1990a): *Report on Adjustment Lending II: Policies for the Recovery of Growth*, Washington, D.C., marzo.
- \_\_\_\_\_ (1990b): *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*, Washington, D.C.
- 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.C6.
- Cornia, G.A., R. Jolly y F. Stewart (eds.) (1987): *Ajuste con rostro humano*, vol. I, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, S.A.
- Drèze J. y A. Sen (1989): *Hunger and Public Action*, Oxford, Clarendon Press/Oxford University Press.
- Erzan, R. y otros (s/f): *The Profile of Protection in Developing Countries*, UNCTAD discussion papers, N° 21, Ginebra.
- Fajnzylber, F. (1990): *Unavoidable Industrial Restructuring in Latin America*, Durham, Duke University Press.
- Hefferman, S.A. (1986): *Sovereign Risk Analysis*, Londres, Allen and Unwin.
- Khan, M.S. (1990): The macroeconomic effects of fund-supported adjustment programs, *Staff Papers*, vol. 37, N° 2, Fondo Monetario Internacional (FMI), junio.
- Linnemann H., P. Van Dijk y H. Verbruggen (1987): *Export-Oriented Industrialization in Developing Countries*, Singapore, Singapore University Press.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1990): *Desarrollo humano: informe 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- \_\_\_\_\_ (1991): *Desarrollo humano: informe 1991*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Sen, A. (1985): *The Standard of Living*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- Van Dijk, P. (1989): Análisis comparativo entre América Latina y el Este asiático. Estructura, política y resultados económicos, *Pensamiento iberoamericano*, N° 16, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), julio-diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1990): Transforming the trade and industrialization regime in developing countries, P. van Dijk y H.S. Marcussen (eds.), *Industrialization in the Third World: the Need for Alternative Strategies*, Londres, Frank Cass.



## La consolidación de la democracia y del desarrollo en Chile

*Oswaldo Sunkel\**

La transición a la democracia en Chile se ha logrado en forma excepcionalmente rápida y exitosa. En cambio, su consolidación está comenzando y enfrenta severos desafíos que exigirán esfuerzos de gran envergadura y complejidad en los años venideros.

En lo político, será preciso despejar las anomalías institucionales negociadas para facilitar la transición, superar los anacronismos acumulados antes y durante el largo interregno autoritario, y profundizar social y culturalmente el proceso democrático. En lo económico, será necesario fortalecer la apertura externa impulsando un desarrollo exportador "industrializante" —capaz de reforzar la dinámica estructural futura tanto en su inserción internacional como en sus vinculaciones y eslabonamientos internos— mediante una estrategia concertada de "desarrollo desde dentro". En lo social, la mayor heterogeneidad estructural generada por la exigencia de competitividad internacional, exigirá un redoblado esfuerzo económico y social y la máxima eficacia en las políticas públicas, incluido un profundo cambio conceptual e institucional de ellas, para avanzar significativamente hacia los equilibrios macrosociales básicos. Lo anterior, unido a los vaivenes históricos entre los excesos del estatismo y del neoliberalismo y a los nuevos desafíos internos y externos, lleva a plantear la necesidad de una reforma del Estado. Este debe convertirse en la expresión institucional socialmente negociada de la interrelación de los cambios políticos, económicos y sociales indicados. Si éstos se refuerzan recíprocamente, se potenciará la posibilidad de consolidar el desarrollo y la democracia. Si se falla en alguno de ellos, se podrá tener crecimiento sin democracia, o democracia sin crecimiento, o en el peor de los casos, ni democracia ni crecimiento.

\* Coordinador del Programa Especial de Cooperación Académica de la CEPAL.

Discurso de incorporación como Miembro de Número de la Academia de Ciencias Sociales del Instituto de Chile, pronunciado el 6 de abril de 1992 en el Salón de Honor de la Universidad de Chile.

Desde la perspectiva del enfoque estructuralista latinoamericano, que utiliza un método histórico, multidisciplinario y transnacional, he venido examinando múltiples aspectos y etapas del desarrollo de la región a lo largo de las cuatro últimas décadas.

La más reciente se ha caracterizado por una crisis económica y social muy severa, y drásticas políticas de ajuste y reestructuración que generan serias tensiones políticas en nuestras democracias. Esto me ha llevado a concentrarme en el estudio de la problemática socioeconómica y política contemporánea y sus perspectivas y, en especial, en una revisión crítica del papel del Estado. Por ello he considerado oportuno en esta ocasión reflexionar sobre algunos de esos temas, que me parecen de especial relevancia en este momento de transición a la democracia en Chile.

En contraste con otros países de la región que han pasado por procesos similares, a dos años de recuperarse las instituciones democráticas fundamentales predomina ampliamente en el país y entre los observadores internacionales la impresión de que la *transición* ha sido exitosa y que se encuentra en buenas condiciones para consolidarse en el futuro. Satisfechas las prioridades iniciales, las preocupaciones comienzan a desplazarse hacia planos más profundos, relacionados con el contenido socioeconómico, la naturaleza de la convivencia ciudadana y la institucionalidad política. Crece entonces la conciencia de que la *consolidación* democrática en Chile presenta deficiencias y problemas propios de un proceso que está en sus comienzos y que tiene aún un largo trecho por recorrer.

En este período inicial se ha privilegiado la búsqueda de acuerdos para llevar a cabo las transformaciones que la mayoría de los chilenos consideraba indispensables y urgentes en una primera etapa. En virtud de ello se reconoció explícitamente la necesidad de aceptar ciertas restricciones y aún deformaciones del régimen democrático, que se establecieron como condiciones esenciales de la transición por poderosos sectores vinculados al régimen anterior, profundamente desconfiados de lo que pudiera significar para ellos y para el país la restauración democrática.

En estas circunstancias el nuevo gobierno ha debido infundir confianza a sectores claves de la economía y la política —como el empresariado nacional y extranjero, que ahora se constituye en un actor social predominante en la economía de mercado—, y en el decisivo mundo de las finan-

zas internacionales, en los partidos de oposición y en las propias Fuerzas Armadas, recién desplazadas del gobierno.

Ha tenido que alentar también la moderación, la comprensión y el apoyo de los sectores sociales y políticos mayoritarios de centro y de izquierda. Estos habían sido sistemáticamente ignorados o perseguidos durante largo tiempo, restringiéndose su acceso y su participación en la convivencia cultural, social, económica y política del país, incluso por medio del exilio y la violación de los derechos humanos. Este fue especialmente el caso de los dirigentes y militantes de los partidos y movimientos de izquierda.

De esta manera, el espectro político del país, que antes del golpe militar extremaba las discrepancias y el conflicto, tiende ahora a converger hacia posiciones centristas. Las principales corrientes políticas se autodefinen como de centro-derecha o de centro-izquierda, y hay incluso quienes se califican de "centro-centro". Esto es consecuencia directa de nuestra convulsionada historia de las últimas dos décadas y media, pero también de los trascendentales cambios ocurridos en el contexto geopolítico, ideológico y económico internacional. Así, la disposición prevaleciente en las corrientes políticas y los actores sociales más significativos ha sido la de atenuar, moderar y reducir las controversias, a menudo evitando enfrentarlas y postergándolas para el futuro.

Esta situación relativamente confortable no debe ni puede ser motivo de pasividad y complacencia. Por el contrario, constituye la base para un ejercicio necesario e impostergable: levantar la vista de lo inmediato y de lo urgente para dirigirla al futuro de mediano y largo plazo. No quisiera ser mal entendido ni parecer injusto, pues hay importantes iniciativas en ese sentido en variados ámbitos del quehacer nacional.

Sin embargo, tengo el arraigado convencimiento de que se ha vuelto prioritario, como una gran tarea nacional, comenzar a preocuparse más explícita, sistemática y decididamente de la construcción de un Chile finisecular que entre al siglo XXI con una democracia institucionalmente normalizada, socialmente integrada y políticamente cohesionada; con una economía dinámica, flexible e innovadora, capaz de erradicar la pobreza y crear las condiciones para una mayor igualdad de oportunidades, y de generar a la vez nuevas capacidades para continuar conquistando posi-

ciones en la economía mundial. Todo ello acompañado de una renovación cultural que logre conjugar las tendencias homogeneizantes internacionales con la variedad y el pluralismo, procurando construir una identidad nacional sobre la base de los valores de una cultura auténticamente democrática, que combine lo propio y nuestro con lo universal, los valores humanos y espirituales con las exigencias concretas de la ciencia, la tecnología y la organización eficaz, y la tradición con la innovación y la modernidad.

En el limitado tiempo disponible, examinaré brevemente cuatro temas: uno de carácter político, otro económico, un tercero social y el último derivado de los anteriores, sobre el papel del Estado. Considero esencial su esclarecimiento para que, adelantada la *transición*, se avance hacia la *consolidación* de la democracia y el desarrollo.

En el *plano político* el proceso ha sido complejo, predominando los aspectos positivos sobre algunas graves falencias. Pero, en definitiva, las autoridades de los poderes ejecutivo y legislativo han sido elegidas en forma legítima; se han restablecido las libertades fundamentales de opinión, de reunión y de asociación; existen partidos políticos que desempeñan libremente sus funciones de apoyo u oposición al gobierno; hay un Estado de derecho que opera razonablemente, con la debida separación de los poderes del Estado, y se han restablecido los derechos humanos y ciudadanos. Desde esta perspectiva, la de los procedimientos y el modo de convivencia política inherentes a la democracia, podría incluso aceptarse que la transición se ha consumado en gran medida.

Pero es también evidente que algunos de estos procedimientos adolecen de serias deficiencias. Algunas de ellas son el producto de la institucionalidad heredada del gobierno anterior y de las condiciones que se negociaron para facilitar la transición. Son bien conocidas. Para nuestros propósitos basta destacar que su efecto es crear situaciones de privilegio político, económico, institucional y judicial para quienes fueron actores sociales protagónicos del gobierno militar.

En la medida en que la transición a la democracia progresa satisfactoriamente, crece su aceptación entre los que desconfiaban de ella. Pero comienza a manifestarse la inquietud de otros sectores sociales que, satisfecho su anhelo de re-

cuperar el régimen político democrático, aspiran a que se traduzca en mayores realizaciones en los planos económico, social, cultural y judicial. Así, la razón de ser de esas salvaguardias va desapareciendo para algunos, mientras se agudiza en otros su percepción de que representan anomalías cada vez menos justificables.

Ellas cumplieron un papel estabilizador en las fases iniciales de la transición. Pero comienzan a tener el efecto contrario, porque introducen un sesgo sistemático en favor de las corrientes y actores políticos minoritarios que apoyaron al régimen militar, y porque suelen producir turbulencias internas e internacionales en las relaciones cívico-militares en circunstancias que no debieran provocar mayor intranquilidad si esas anomalías fueran despejadas. Constituyen así una persistente fuente de irritación, de frustración, de conflicto y de presiones para la normalización del régimen político y para reformar la Constitución y el Poder Judicial.

Hay otros problemas políticos, de naturaleza más genérica, que tienen que ver con el proceso permanente de perfeccionamiento de la democracia. Se trata, por ejemplo, de la posibilidad de reformar el régimen presidencial para darle mayor flexibilidad y mejorar el equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo; de lograr una mayor participación y representación popular y de los diferentes agentes sociales al nivel nacional, de las regiones y del gobierno local; de una legislación más apropiada a las realidades y valores sociales en materias tales como la condición de la mujer y la juventud, así como respecto del aborto y el divorcio; de la necesidad urgente de revisar la legislación y la institucionalidad ambiental; de la modernización de la administración y gestión públicas en general, en particular en cuanto concierne a los sectores sociales. Entre ellos creo que requiere atención prioritaria la deplorable condición de los servicios judiciales, y sobre todo su incapacidad congénita para atender las necesidades de los sectores populares.

Estos y otros temas similares se han venido haciendo presentes con creciente fuerza en el debate público y algunos han logrado ser incorporados en las agendas políticas y han sido, son o serán, materia de legislación. De esta manera se van configurando las características institucionales más permanentes del Estado, en circunstancias que el sesgo político antes aludido signi-

fica objetivamente que el proceso parlamentario no tiene suficiente representatividad democrática. Ello podría tener una grave consecuencia: que amplios sectores ciudadanos subrepresentados consideren que la institucionalidad emergente carece de legitimidad política.

A las limitaciones del Poder Legislativo, derivadas del peculiar sistema electoral y la institución de los senadores designados, se agregan las restricciones constitucionales y legales que cercenan importantes facultades del Poder Ejecutivo, especialmente en su relación con las Fuerzas Armadas. Aún más grave, en mi opinión, es el caso del Poder Judicial y en especial de la Corte Suprema de Justicia. Su reconocido anacronismo concita en la ciudadanía una actitud escéptica acerca de los atributos en que reside su autoridad, respetabilidad y eficacia. Esto debilita el Estado de Derecho, esencia de la democracia. Por ello pienso que si los poderes del Estado mantienen las características señaladas, se entorpecerá seriamente la consolidación de la democracia en la conciencia ciudadana.

La principal tarea política actual es superar esta situación anómala. Para ello es preciso persistir infatigablemente en las actitudes, disposiciones y procedimientos de diálogo y negociación que tanto éxito tuvieron en superar la crítica fase inicial de la transición. Es necesario además avanzar en su extensión y profundización social desde las elites políticas hacia el conjunto de los sectores sociales y la ciudadanía en general. Hay que asumir en plenitud los valores de la cultura democrática y perfeccionar la representatividad y eficacia de las instituciones que regulan su funcionamiento. A los dirigentes sociales en general, y en especial a los partidos políticos, corresponde en esta tarea una responsabilidad histórica. Sobre todo cuando la controversia política se acentúa en vísperas de procesos electorarios o de debates sobre reformas de fondo.

En sus *aspectos económicos*, la transición chilena es aún más elogiada que en los políticos, pues el contraste con la mayoría de los países de la región es especialmente marcado. No cabe duda de que durante el régimen militar se lograron rectificaciones fundamentales e impostergables en aspectos claves de la política económica. Pero quedan pendientes tareas muy decisivas. Sin desconocer las importantes iniciativas en marcha, me parece imprescindible llamar también la atención sobre

la necesidad de acentuar y generalizar la preocupación y la reflexión por los problemas del mediano y largo plazo.

Chile es un país pequeño, alejado geográficamente de los grandes centros, pero cada vez más incorporado a los circuitos transnacionales de la cultura, el medio ambiente, la tecnología, la economía y la política. Este es un fenómeno inevitable e irreversible de la realidad contemporánea, que presenta ventajas e inconvenientes. Para minimizar los últimos y aprovechar las primeras, el país deberá realizar un esfuerzo mayúsculo con el fin de responder al desafío irrenunciable de participar en una sociedad mundial que se globaliza aceleradamente. Como carecemos de una dimensión territorial o demográfica significativa, o de una localización geográfica estratégica, sólo podremos interactuar ventajosamente con el mundo sobre la base de la calidad, la creatividad, la eficacia, la seriedad y la competitividad en todas nuestras formas internacionales de expresión. Esto requiere un grado excepcional de cohesión, disciplina y cooperación social, lo que plantea exigencias sobre las que insistiré más adelante.

En materia de internacionalización, no he podido resistir la tentación de mencionar una coincidencia que sólo percibí al escribir estas líneas, ya establecidos el lugar y la fecha de esta ceremonia. La única ocasión anterior en que tuve el honor de ocupar este estrado fue el 17 de noviembre de 1966, para dictar una de las conferencias inaugurales del Instituto de Estudios Internacionales, cuyos 25 años se celebraron hace poco en este mismo salón. Mi presentación se tituló "Política nacional de desarrollo y dependencia externa".<sup>1</sup> En ella señalaba que el ciclo expansivo de la industrialización por sustitución de importaciones se agotaba, y se tornaba imprescindible un radical vuelco hacia una estrategia exportadora. De hecho, la sección correspondiente de mi trabajo se titulaba "exportar o morir". Destacaba también el fenómeno emergente de la gran expansión de las empresas transnacionales y los peligros que entrañaban, así como las oportunidades que ofrecían. Para aprovechar estas últimas en materia de transferencia de tecnología y de promoción de exportaciones, pro-

ponía una fórmula de asociación que denominé "co-producción", lo que viene a ser la actual *joint-venture*.

El éxito logrado en los últimos años por la economía chilena en los mercados internacionales se ha basado, por una parte, principalmente en el reconocimiento de la necesidad imprescindible de pasar de una estrategia de desarrollo hacia adentro a otra de inserción en una nueva realidad internacional, que ya se percibía claramente en esa época. Y por otra parte, en establecer un marco apropiado de condiciones macroeconómicas, mirar con mayor confianza y ampliar el papel del mercado y los agentes económicos privados, y lograr un gran esfuerzo de innovación empresarial. Llevar a cabo este impostergable cambio de orientación fue, a mi juicio, la función más importante que cumplió la política económica del gobierno militar.

Es justo reconocer que se contaba para ello con un considerable acervo de potencial productivo heredado de las décadas anteriores en materia de recursos naturales evaluados, de infraestructura energética y de transportes, de capacidad de producción industrial y silvoagropecuaria, de empresarios experimentados y de recursos humanos calificados. Se habían realizado además cambios estructurales e institucionales de mucha trascendencia que permitieron en definitiva su mejor aprovechamiento. En términos técnicos, existía un conjunto nuevo y más favorable de condiciones iniciales para el crecimiento.

Por otra parte, dicha reorientación económica significó también ingentes sacrificios sociales: un prolongado período de elevado desempleo y considerables reducciones de los salarios reales, junto a tasas de rentabilidad anormalmente elevadas, con el consiguiente deterioro en la distribución del ingreso y una fuerte concentración de la propiedad.

El aspecto más positivo de estas transformaciones fue un gran salto cualitativo y cuantitativo en la inserción internacional de la economía chilena. Pero tampoco en esta materia se puede ser complaciente. Nada garantiza que ese dinamismo sea perdurable, porque contiene tendencias contradictorias: por un lado, un progresivo proceso de aprendizaje en la conquista de mercados externos y en el desarrollo de vinculaciones internacionales, que será preciso reforzar para que se convierta en acumulativo; por el otro, una pro-

<sup>1</sup> Apareció en *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Santiago de Chile, abril de 1967.



bable desaceleración en la medida en que se vayan agotando los impulsos derivados de los cambios en las condiciones iniciales. Después de una primera fase excepcional, muchos de éstos se encuentran, o pueden entrar, en la etapa de rendimientos decrecientes.

Los principales cambios institucionales y en la orientación de las políticas económicas ya se realizaron. Las excepcionales tasas de rentabilidad tienden a nivelarse por la presión a la baja del tipo de cambio real y el aumento de la competencia interna y externa. Los salarios vuelven a elevarse con la disminución del desempleo abierto y la reorganización de la clase trabajadora. Los mercados externos más asequibles comienzan a saturarse y surgen nuevos competidores provenientes de países que han adoptado o están adoptando estrategias exportadoras similares. La capacidad instalada de infraestructura y producción llega a sus límites. Los recursos naturales renovables se resienten con la sobreexplotación y los no renovables tienden al agotamiento. El dinamismo empresarial y la capacidad innovadora, radicados sobre todo —aunque no en forma exclusiva— en la gran empresa, enfrentan el desafío de vincularse y extenderse a la empresa mediana y pequeña, e incluso a la microempresa.

Se necesitan nuevas iniciativas y esfuerzos adicionales, tanto para contrarrestar estas restricciones, como para apoyar las nuevas capacidades adquiridas. Porque no basta con el meritorio nivel alcanzado por las exportaciones, sino que es preciso mantener y aun incrementar su ritmo de expansión. En un contexto dinámico, crecer como los demás significa quedarse en el mismo lugar; para ganar posiciones es preciso avanzar con mayor velocidad relativa. No es suficiente continuar por las vías ya establecidas; es necesario crear una dinámica de transformación estructural recurrente en materia de mercados, productos, procesos, organización, tecnología y recursos.

Esto significa moderar el consumismo y aumentar el esfuerzo de inversión y ahorro; acentuar el proceso de innovación, incorporación, adaptación y aprovechamiento del conocimiento científico y tecnológico; penetrar nuevos mercados y profundizar los actuales; dinamizar y modernizar los sectores productivos internos y los estratos empresariales rezagados mediante su

vinculación con el sector exportador; incorporar el sector productivo informal a la modernidad; explotar en forma sustentable el potencial productivo de los recursos renovables mediante una gestión que preserve los ecosistemas de que depende su supervivencia, así como reemplazar los recursos no renovables que tiendan a agotarse, y transitar hacia la exportación de productos con mayor valor agregado y contenido tecnológico.

Un aspecto de particular importancia en las economías exportadoras exitosas ha sido el de los cambios en la organización de las empresas, tanto dentro de ellas como en sus relaciones recíprocas y en sus relaciones con el Estado y los trabajadores. Este último aspecto incluye la estabilidad, la dignificación y el perfeccionamiento profesional de los obreros y su participación y colaboración activa con un empresariado renovado en la gestión y el perfeccionamiento productivo, factores que elevan la productividad y contribuyen decisivamente a lograr flexibilidad, eficiencia, disciplina y cooperación.

En definitiva, se trata de impulsar un desarrollo exportador “industrializante”, mediante políticas destinadas a aumentar la proporción de las exportaciones de mayor dinamismo en el comercio internacional, y a eslabonar otras ramas productivas y estratos empresariales internos a la expansión del sector exportador.<sup>2</sup>

Este conjunto de políticas de carácter estructural e institucional tiene actualmente especial importancia porque el margen de maniobra de las políticas económicas tradicionales es ahora, por razones internas e internacionales, sumamente estrecho.

En algunos de estos aspectos existen y se proponen iniciativas importantes, tanto privadas como públicas. Pero preocupa la falta de una conciencia nacional generalizada sobre la necesidad de un renovado esfuerzo colectivo de suficiente envergadura, persistencia y coherencia. Este debiera involucrar a los diferentes actores económicos y sociales en un proceso informado y sistemático de exploración prospectiva, de indagación sobre escenarios posibles y probables, de reflexión compartida sobre orientaciones matrices y acciones prioritarias con miras al mediano

<sup>2</sup> Osvaldo Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro; un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas, México, 1991.

y largo plazo. Se trata de concentrar los recursos limitados para encontrar y aprovechar en forma óptima los potenciales productivos y las oportunidades de un entorno internacional muy competitivo y difícil. También de comprender que no es posible responder a todas las demandas sociales en forma satisfactoria, simultánea e inmediata, por lo que es inescapable definir prioridades y buscar compensaciones concretas entre lo que es factible en el presente y lo que sólo se podrá obtener gradualmente. Esto exige elaborar escenarios de futuro en que los diferentes sectores de la sociedad chilena, en especial los más desfavorecidos, reconozcan un lugar por el que valga la pena esforzarse.

Hemos aprendido que el mercado constituye un sistema de señales insustituible para ordenar el tráfico económico. Pero también que es insuficiente para resolver este tipo de cuestiones, que requieren grandes decisiones estratégicas. Estas debieran elaborarse colectivamente en una instancia de planificación anticipativa y articuladora, que estimule y concite la generación de propuestas e iniciativas complementarias a las que surjan del mercado. Ninguna organización, institución o empresa moderna carece de esa función y su correspondiente institucionalidad. Chile inventó en el pasado una institución de planificación ejemplar para cumplir una función que tuvo importancia histórica: la Corporación de Fomento de la Producción. Tendrá que inventar una nueva institucionalidad de acuerdo a las realidades y necesidades del presente y las que se anticipan para el futuro. También aquí, desde sus propias perspectivas, los actores sociales y el Estado, junto a los partidos políticos, tienen una contribución fundamental que hacer.

Paso ahora a la *cuestión social*, que es sin duda la más difícil. El imprescindible esfuerzo de inserción internacional en que está empeñado el país no podrá ser exitoso ni sostenible si no va acompañado de un cambio profundo en las formas de organización y cooperación internas. Se ha prestado poca atención al hecho de que la dinámica de la integración transnacional genera con frecuencia condiciones de segregación social interna.<sup>3</sup> Esto se aprecia en los diferentes sectores

de la actividad económica, en donde se establecen nuevas empresas y se reestructuran las de mayor capacidad innovadora para competir en los mercados internacionales y en el interno. Ello significa nuevos empleos bien remunerados de alta productividad para algunos, pero también el desempleo de los trabajadores desplazados de las empresas reestructuradas y de las que no resisten la competencia.

Se producen así tendencias divergentes entre los que ingresan al segmento moderno de elevada productividad en proceso de internacionalización y los que descienden al mundo del empleo en actividades de baja productividad, al subempleo o el empleo por cuenta propia, engrosando la economía informal y la pobreza. Por desgracia, entregados al juego espontáneo del mercado, los primeros tienden a ser menos que los segundos, dado el crecimiento de la población y la fuerza de trabajo, las severas exigencias de reestructuración derivadas de las políticas de liberalización, privatización y competencia internacional, la masiva incorporación de tecnología que hace uso intensivo de capital, el insuficiente esfuerzo de inversión, y la falta de calificaciones, educación y hábitos laborales de gran parte de la población activa.

De este modo se configura una nueva situación de heterogeneidad estructural con características diferentes a las del pasado. Discrimina en contra de las personas de mayor edad, los numerosos contingentes de jóvenes sin experiencia laboral, y las mujeres, sobre todo si son jefes de hogar y carecen de conocimientos adecuados. Favorece en cambio a los adultos urbanos con mejores calificaciones y conocimientos, mayor espíritu de iniciativa y capacidad de acceder a los mercados segmentados de trabajo.

Tenemos así, en diferentes sectores productivos, en las regiones, en las áreas urbanas y rurales y en los distintos estratos sociales, en proporciones muy desiguales, la coexistencia de modernidad y atraso en las actividades productivas, de riqueza y pobreza en los niveles de ingreso, y de agudos contrastes ambientales, que determinan tremendas diferencias culturales, institucionales, políticas y demográficas que tienden a su respectiva autorreproducción. De modo que las nuevas generaciones que viven en la pobreza tienen escasas posibilidades de superarla. El crecimiento económico, sin duda condición indispen-

<sup>3</sup> Osvaldo Sunkel, Integración transnacional y desintegración nacional. *Estudios Internacionales*, Santiago, enero-marzo de 1971.

sable para enfrentar esta situación, no constituye, por sí mismo, la solución. En ausencia de cambios institucionales y eficaces políticas económicas y sociales, puede incluso acentuar las desigualdades y contribuir a la discriminación y el conflicto social, a los comportamientos delictivos, al enfrentamiento político y, en general, a la insatisfacción, la inestabilidad y la violencia social. En definitiva, a amenazar lo que se ha logrado en los últimos años: una incipiente democracia, algunos consensos fundamentales y el indispensable crecimiento económico.

Sabemos que se han hecho y se están haciendo esfuerzos sustanciales en esta materia. Entre ellos merece recalcarse el cambio de acento desde medidas básicamente asistenciales a políticas productivas, destinadas a crear las condiciones para la superación permanente de la marginalidad. Pero la tarea es de una envergadura abrumadora. No sólo se trata de los enormes déficit acumulados: la "vieja pobreza" heredada del modelo económico anterior, y la "nueva pobreza" generada por el cambio de modelo, la crisis, el ajuste y la reestructuración. Además, es preciso quebrar y revertir los mecanismos reproductores de la desigualdad que derivan de las condiciones diferenciales de acceso, calidad, eficacia y permanencia, tanto en las infraestructuras y los servicios asistenciales, como en los que apoyan las actividades productivas.

Se requieren nuevas modalidades institucionales públicas y privadas. En especial, esfuerzos imaginativos adicionales del sector privado en el campo de las relaciones laborales y de cooperación dentro de las empresas, y entre ellas, relaciones que se han convertido en uno de los factores cruciales de superioridad y éxito empresarial. También un cambio de prioridades y mayor eficacia en el gasto y la gestión públicos, así como transferencias adicionales de activos y de ingresos entre sectores productivos, regiones y estratos sociales, mediante una progresividad eficaz en los ingresos y en los gastos públicos.

Aparte de sus fundamentos éticos, la eliminación de la pobreza, la atenuación de las desigualdades, la búsqueda de la equidad y la apertura de un horizonte atractivo de oportunidades constituyen requisitos imperiosos para la consolidación de la democracia y el afianzamiento de una economía dinámica y moderna.

Permitaseme recalcar la necesidad de una

preocupación preferente por la juventud, que constituye una gran proporción de la población. Es la más afectada por el desempleo y el desaliento, la que está más expuesta a todo tipo de riesgos y la que mayor necesidad tiene de oportunidades, y sobre todo de aliento, comprensión y esperanza.

Pienso que la envergadura de la tarea social exige un profundo cambio conceptual e institucional. Adviértase, por ejemplo, que la política económica tiene objetivos prioritarios bien precisos de crecimiento, equilibrio macroeconómico y estabilidad de precios. Para ello existe una institucionalidad conformada por el Ministerio de Hacienda, el Banco Central, la Dirección de Presupuestos y otros organismos, y los correspondientes procedimientos de control de actividades, programas y proyectos, de evaluación de resultados y de monitoreo de una información estadística amplia y oportuna. Hay incluso instituciones internacionales, públicas y privadas, que controlan, complementan y refuerzan las internas.

En materia social, que debiera ser en realidad el objetivo último de la política económica, se requiere algo equivalente. Así como todos aceptan la necesidad de tener equilibrios macroeconómicos básicos, es preciso lograr también "equilibrios macrosociales básicos". Esta noción está implícita en la acción política de más alto nivel y debiera reflejarse en una organización institucional que le dé la mayor eficacia y coherencia a las tareas de gobierno en estas materias. No obstante los loables esfuerzos y logros de coordinación, las políticas y la acción social están de hecho organizadas sectorialmente, a través de múltiples programas en diversos ministerios. Además, son afectadas, indirecta y la mayoría de las veces implícitamente, por la vía de las políticas económicas. Esta debilidad institucional resulta de haberse supuesto históricamente que el crecimiento y la estabilidad económicos derivarían inevitablemente en el mejoramiento social. Como ese supuesto no se cumplió en la práctica, se fueron ampliando con el tiempo los servicios sociales —dando por resultado un conjunto de políticas sectoriales complementadas con programas y proyectos especiales— y en periodos más recientes, incluso se ha recurrido a la privatización de parte de estos servicios para atender los grupos de mayores ingresos.

Es imprescindible establecer una institucionalidad de suficiente nivel político y capacidad operacional para integrar eficazmente las políticas sociales entre sí y con la política económica. Ello presupone una teorización y conceptualización que precise objetivos prioritarios, identifique y especifique sus contenidos y factores determinantes, y permita la formulación de las políticas correspondientes, incluyendo los sistemas de información, de gestión, de seguimiento y de evaluación. Se trata, a mi juicio, de una tarea indispensable para avanzar más decisivamente en la eliminación de la pobreza, la atenuación de las desigualdades y las injusticias sociales, y la apertura de un horizonte de oportunidades atractivo sobre todo para la juventud, sin lo cual difícilmente se logrará la estabilidad y la cooperación social necesarias para consolidar la democracia y el desarrollo.

Y esto me lleva a la necesidad de reconsiderar crítica y desapasionadamente *el papel del Estado*. En primer lugar, como espero haberlo demostrado, la acción y la reforma del Estado en los planos político, económico y social son imprescindibles si han de consolidarse conjuntamente aquellos objetivos. En segundo lugar, al Estado le corresponde ser en buena parte la expresión institucional orgánica de la interrelación entre dichos planos. Si estas condiciones se refuerzan mutuamente, se potenciará sinérgicamente la posibilidad de consolidar el desarrollo y la democracia. Si se falla en alguna de esas tareas se puede tener crecimiento sin democracia o democracia sin crecimiento, o incluso, en el peor de los casos, ni democracia ni crecimiento. En tercer lugar, es indispensable despejar la desmesurada ideologización que prevalece actualmente en esta materia, con el fin de poder debatir racionalmente las orientaciones generales que debieran guiar su reorganización en el futuro.

Para ello también es conveniente levantar la vista de los problemas y tareas del presente y examinar el cambiante papel del Estado desde una perspectiva histórica.<sup>4</sup>

Después de la gran depresión mundial de inicios de los años treinta, el Estado pasó a de-

sempeñar un papel protagónico en el desarrollo y transformación estructural de la economía y sociedad chilenas. Asumió nuevas funciones de intervención en los mercados de bienes y servicios, para reorientar la economía hacia la industrialización y la modernización; de financiamiento de proyectos y programas de inversión de largo plazo, para suplir la inexistencia de un mercado financiero que apoyara el desarrollo de la actividad privada en la industria y otros sectores; de redistribución de ingresos, creando y ampliando la infraestructura y los servicios sociales públicos de salud, educación y cultura, vivienda y urbanismo, seguridad y previsión social; de inversión estatal en infraestructura con el fin de integrar físicamente el mercado interno mediante la modernización y ampliación de los servicios nacionales de transportes, comunicaciones y energía; de creación de empresas públicas en industrias que no interesaban o no estaban al alcance de la iniciativa privada; de generación de oportunidades de empleo en las actividades señaladas, lo que contribuyó a la formación de recursos humanos calificados, de un importante sector asalariado organizado y de una amplia clase media de empresarios, empleados, técnicos y profesionales.

En esto Chile no hacía más que seguir tendencias mundiales. Después de la edad de oro del *laissez faire* decimonónico sobrevino una profunda crisis del capitalismo que se prolongó desde la primera hasta después de la segunda guerra mundial, pasando por los turbulentos años veinte y la gran crisis de los treinta. Durante su vigencia tuvieron lugar grandes cambios económicos, sociales y políticos que buscaban enfrentar y revertir dicha crisis y sus consecuencias.

El primero de esos grandes cambios fue la *Revolución Socialista*. Como es bien sabido, en la transformación económica de la Unión Soviética, y de los países en que se impuso su modelo, el Estado asumió el control total de la economía y mediante una planificación centralizada realizó profundas transformaciones estructurales e impulsó procesos de crecimiento económico y mejoramiento social a marcha forzada.

Dentro del área capitalista también se recurrió a la acción del Estado para enfrentar sus dificultades. Es el caso de los regímenes corporativos fascistas que se establecieron en gran parte de Europa en los años veinte y treinta. En los

<sup>4</sup> Osvaldo Sunkel, Auge, crisis y renovación del Estado: una perspectiva de largo plazo, en Matías Tagle (ed.) *Los desafíos del Estado en los años 90*, Foro 90-CPU, Santiago de Chile, 1991.

países escandinavos y anglosajones emergieron el *Welfare State* y el *New Deal*, que significaron una intervención sin precedentes del Estado en la economía para superar la crisis, redistribuir el ingreso y remediar la inestabilidad cíclica del capitalismo. En los países subdesarrollados de América Latina, África y Asia surgió el Estado desarrollista, para llevar a cabo transformaciones modernizadoras en estas atrasadas sociedades periféricas.

En contraste con la leyenda negra que se ha tejido en años recientes sobre este período, la evidencia empírica demuestra irrefutablemente que aquellas políticas fueron muy exitosas durante varias décadas. Desde fines de los años cuarenta hasta los setenta se registraron tasas de crecimiento económico y de mejoramiento del bienestar material sin precedentes históricos en la mayoría de los países capitalistas, tanto desarrollados como subdesarrollados. Aunque parezca paradójico a la luz de su descalabro actual, lo mismo sucedió en la mayoría de los países socialistas.

No obstante, junto a una necesaria revalorización del rol del Estado en ese período, se requiere igualmente su revisión crítica, puesto que dicho ciclo histórico entró en decadencia y llegó a su fin en el decenio de los años setenta. En efecto, con el cúmulo de nuevas funciones que el Estado fue asumiendo se generaron tendencias contradictorias que se fueron agudizando con el tiempo.

En lo económico, una intervención cada vez mayor y menos justificada en los mercados, entorpeciendo y desvirtuando su indispensable función complementaria en la asignación de los recursos productivos, con crecientes efectos negativos sobre su utilización más adecuada, la eficiencia, la competitividad y el crecimiento. En lo financiero, una sed insaciable de captación de recursos frente a crecientes dificultades tributarias, acentuando presiones inflacionarias, demandas salariales y reducciones en los márgenes de rentabilidad, con el consiguiente desaliento del sector privado. En lo institucional, una excesiva burocratización, interferencia y control administrativos en la vida económica y social, que generaron cada vez mayor rigidez y arbitrariedad, cuestionando la legitimidad política del Estado. En lo socioeconómico, una agudización del conflicto entre el abrumador aparato estatal y el

fortalecimiento de las aspiraciones de mayor participación, de la descentralización, y de la libertad tanto individual como de las organizaciones ciudadanas. En las relaciones internacionales, la acentuación del desajuste entre los procesos de transnacionalización de la economía, las finanzas, la sociedad y la cultura frente a los esfuerzos del Estado nacional por restringirlos, acotarlos y controlarlos. Estas y otras contradicciones terminaron por entorpecer la fase expansiva del intervencionismo estatal y dieron lugar a su crisis terminal.

Las contradicciones antes mencionadas estimularon algunas importantes reorientaciones de signo liberalizante y racionalizador en los años sesenta. Pero con el advenimiento del gobierno de la Unidad Popular las funciones del Estado se ampliaron desmesuradamente, incluso a la sustitución del mercado mediante el control generalizado de precios y la estatización de la banca y de gran parte del aparato productivo, generándose un caos económico-financiero que resultó social y políticamente insostenible.

El gobierno militar adoptó un programa radicalmente opuesto, caracterizado por apoyo irrestricto e indiscriminado al mecanismo del mercado y a la empresa privada, mediante la liberalización, la desregulación, la apertura externa, la privatización de empresas y servicios públicos y la reducción del tamaño y las funciones del Estado. No sólo revirtió así las políticas del gobierno socialista, sino que desmanteló y reemplazó incluso las formas más moderadas de intervencionismo estatal de los decenios previos.

Este conjunto de políticas se llevó a cabo con un sesgo fuertemente regresivo, cargando todo el peso del drástico proceso de ajuste y reestructuración sobre las clases populares y los sectores medios. Aumentó considerablemente el desempleo, el subempleo y los sectores informales; se redujeron sus ingresos y salarios; se incrementó su carga tributaria; se restringieron, deterioraron y encarecieron los servicios públicos de educación, salud, vivienda y previsión social. Todo esto en agudo contraste con los sustanciales beneficios que recibieron los sectores minoritarios que disfrutaban de condiciones privilegiadas para acceder a los procesos de privatización, desregulación y apertura, y participar y obtener beneficios de ellos.

En definitiva, la eclosión de la crisis estruc-

tural del Estado en los años ochenta tuvo a mi parecer tres raíces principales. La primera, la más genérica y profunda, fue la tendencia de largo plazo de auge y decadencia del ciclo estatista, que comenzó en los años interbélicos y finalizó en los años setenta. La segunda fue el generalizado y fallido intento de estatización y socialización impulsado por el gobierno de la Unidad Popular entre 1970 y 1973. La tercera se originó en las drásticas políticas neoliberales aplicadas desde 1975 y reforzadas posteriormente con motivo de la crisis de la deuda y las políticas de ajuste y reestructuración.

Los agudos movimientos pendulares que ha experimentado el papel del Estado en Chile en su historia reciente han tenido efectos heterogéneos y complejos sobre sus características estructurales, institucionales y de funcionamiento. No se dispone todavía de un diagnóstico realista, equilibrado y detallado de la verdadera naturaleza del aparato estatal que hemos heredado. Entretanto, enfrentamos nuevas condiciones históricas y se presentan problemas y retos inéditos para el desarrollo nacional y para su eficaz interacción con el contexto mundial, entre ellos los que he señalado en las secciones anteriores. Ello me lleva finalmente a plantear la necesidad urgente de enfrentar en toda su amplitud y envergadura el tema de la reforma del Estado.

Es preciso abrir un debate amplio, pluralista y bien informado sobre la naturaleza y características que éste debiera adquirir en el futuro para superar sus actuales deficiencias y respon-

der en forma adecuada, entre otros, a los nuevos objetivos, realidades, desafíos y tareas que he destacado en esta presentación. Será preciso hacer un máximo esfuerzo colectivo para confrontar los intereses de los grupos de presión con el bien social común, para identificar y superar hasta donde sea posible los sesgos ideológicos que caracterizan a las diferentes escuelas de pensamiento sobre la materia, y para apelar al mayor realismo posible, apoyándonos sobre todo en el examen crítico y desapasionado de nuestra propia experiencia, así como en la de otros países. Contamos para ello, no obstante sus desvíos, vaivenes y detractores actuales, con una respetable y fructífera tradición de servicio público y de un "Estado en forma", como lo calificó tempranamente Alberto Edwards. La trayectoria del Estado en toda nuestra historia republicana merece un profundo respeto, que puede y debe recuperarse. De hecho, aun cuando haya perdido importantes funciones, representa sin duda, si se me perdona una expresión "economicista", una de las más importantes ventajas comparativas de nuestro país.

La problemática del Estado, junto a las que he planteado en los planos político, económico y social, constituyen, en mi opinión, los principales desafíos, y su resolución las tareas más cruciales, para que la exitosa transición que hemos experimentado hasta ahora se convierta efectivamente, como casi todos deseamos, en un proceso de consolidación de la democracia y del desarrollo en Chile.

## Patrón de desarrollo y medio ambiente en Brasil

Roberto P. Guimarães\*

Luego de haber descrito la situación actual de transición ecológica, que matiza la crisis económica, institucional y ambiental de la sociedad contemporánea, el autor procura identificar los rasgos principales de la expansión industrial y agrícola del Brasil, destacando los impactos socioambientales del estilo de desarrollo de ese país en la posguerra. Sobre la base de este diagnóstico y en especial de los antecedentes técnicos preparados para la redacción del informe nacional que presentará el Brasil a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) (Río de Janeiro junio de 1992), el autor señala los principales requisitos y componentes de una estrategia sustentable de desarrollo industrial y agrícola, que permita tanto la gestión adecuada de la dotación de recursos naturales del país como el mantenimiento de la calidad ambiental de los ecosistemas brasileños, asegurando a la vez la satisfacción de las necesidades básicas de las generaciones actuales y futuras.

\* Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social. Durante 1991 fue cedido por la CEPAL al Gobierno de Brasil para desempeñarse como Coordinador Técnico del Informe Nacional del Brasil a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Este trabajo se basa, en gran parte, en las informaciones y análisis contenidos en los antecedentes técnicos elaborados por la comisión interministerial para la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, consolidados en el documento *O desafio do desenvolvimento sustentável: relatório do Brasil para a CNUMAD* (Naciones Unidas, Brasília, septiembre de 1991). Una versión preliminar, ampliada, fue presentada al IV Foro Nacional: *Cómo evitar que los años noventa sean otra "década perdida"* (Río de Janeiro, BNDES, 25 al 28 de noviembre de 1991).

*Primero que nada, verá  
el humo de nuestras chimeneas.  
El humo representa la comida  
y la bebida para nosotros. Es lo  
más saludable que hay en el  
mundo, en todos los aspectos,  
sobre todo para los pulmones...*

CHARLES DICKENS (*Hard Times*, 1907)

## I Estilos de desarrollo, transición ecológica y crisis ambiental<sup>1</sup>

Si pudiera sintetizarse este fin de siglo, habría que caracterizarlo por el agotamiento de un estilo de desarrollo que demostró ser ecológicamente destructivo, socialmente perverso y políticamente injusto. En ese sentido, las señales de vulnerabilidad del ecosistema planetario han actuado como una gran caja de resonancia de los diversos procesos de "agotamiento" a que asistimos, concatenados en una lógica inflexible que lleva a la necesidad de transformaciones profundas. El debate sobre el nuevo modelo de desarrollo para el Brasil constituye, pues, apenas un primer paso en el sentido de precisar el significado, la dirección y los límites de la transición al desarrollo sustentable.

La manifestación más evidente de la crisis actual es, sin duda, el hecho de que vivimos en una era de escasez de recursos, de dificultades para la expansión de la base económica de las sociedades nacionales, de saturación de los depósitos destinados a almacenar o eliminar los desperdicios de la sociedad industrial y, sobre todo, en una era de flaqueza de las instituciones locales, regionales y mundiales para enfrentar los desafíos que plantea esa crisis. Esa crisis, aunque ambiental (agotamiento progresivo de la base de recursos naturales y reducción de la capacidad de recuperación de los ecosistemas) es ante todo una crisis político-institucional, relacionada directamente con los sistemas de poder para la posesión, distribución y uso de los recursos de la sociedad, lo cual, en última instancia, determina la situación de escasez absoluta (agotamiento del

<sup>1</sup> Para mayores comentarios sobre este tema véase Guimarães (1991b).

patrimonio de recursos) o relativa (patrones insostenibles de consumo o inequidad en el acceso a esos patrones).

La incorporación de un marco ecológico al proceso público de toma de decisiones —para tener en cuenta las derivaciones de las políticas públicas sobre la red de relaciones que opera en los ecosistemas— constituye no tan sólo una aspiración, sino una necesidad biológica para el propio mantenimiento de los sistemas naturales que hacen posible la vida. Este aspecto del momento actual impone el reconocimiento de que la humanidad atraviesa por un período de auténtica transición ecológica (Bennett, 1976). Entre otras dimensiones, la etapa actual de transición se caracteriza, en términos energéticos, por la tendencia a utilizar la energía en forma cada vez más intensiva a fin de satisfacer las necesidades humanas, con niveles de ineficiencia también crecientes. Quizá mayor importancia tenga el hecho de que, ecológicamente, no sólo se dé la acumulación de bienes para usos sociales no directamente relacionados con la sobrevivencia biológica, sino la posibilidad de alcanzar este objetivo con la incorporación de ambientes cada vez más apartados de la sociedad local.

No es sorprendente, por lo tanto, que la gran mayoría de las instituciones contemporáneas —establecidas bajo el imperio de los dogmas económicos de la abundancia y del progreso material— se muestren incapaces de enfrentar adecuadamente los desafíos de la transición. Esta situación obliga a cuestionar un estilo de desarrollo internacionalizado, que se manifiesta principalmente en los procesos de modernización de la agricultura, urbanización, apropiación de la base de recursos naturales y utilización de las fuentes no renovables de energía. El carácter global e interdependiente de la sociedad de fines de siglo no permite, sin embargo, ocultar la persistencia de la dimensión Norte-Sur, incluso en lo que se refiere a la realidad ecológica. En las economías altamente industrializadas, los problemas de medio ambiente pueden ser, en general, asimilados a la contaminación. Sus políticas ambientales se orientan, por eso mismo, a evitar que se agrave la degradación o incluso a restaurar los patrones de calidad del agua, del aire y del suelo que existían antes de la crisis. En los países subdesarrollados, la crisis ambiental se asocia claramente con el agotamiento de su base de recursos,

y sus políticas deberían dar prioridad a la gestión racional de los recursos naturales. Sin embargo, esa distinción ha perdido gran parte de su vigencia, sobre todo en los países del Sur, que se ven obligados a afrontar situaciones de degradación ambiental características del empobrecimiento de su patrimonio natural, como resultado de su propio subdesarrollo, a la vez que situaciones asociadas normalmente con un "exceso" de desarrollo. En este sentido, no sólo se amplió en los últimos decenios la distancia económica entre el Norte y el Sur, sino que aumentó también la disparidad ambiental y ecológica entre ambos mundos. Es notorio que los países del Sur se encuentran en el extremo más vulnerable de esa dicotomía y sufren las consecuencias de la degradación mundial.

En resumen, el mundo se encuentra ante las siguientes alternativas: perpetuar el patrón actual, en que los países más desarrollados utilizan intensivamente los recursos naturales, lo que permite a sus poblaciones un elevado grado de consumo que contrasta con las carencias del mundo subdesarrollado, o revisar esos patrones en procura de un modelo que ejerza menor presión sobre la base de recursos naturales y permita niveles de desarrollo más equitativos. Este modelo presupone una nueva división internacional del trabajo que implique una profunda reconversión industrial, la alteración de los hábitos de consumo de los países desarrollados y una mayor solidaridad internacional, en el sentido de facilitar el acceso de los países menos desarrollados a los avances científicos y tecnológicos.

Por otra parte, los temas colocados sobre el tapete mundial plantean desafíos sin precedentes para América Latina en su conjunto, y para el Brasil en particular. La crisis ambiental ocurre en un momento en que la región se encuentra en situación igualmente desfavorable en muchas otras áreas. Retomar la senda del desarrollo supone fortalecer la democracia, pero, al mismo tiempo, estabilizar la economía —lo que presupone resolver el problema de la deuda externa—, incorporarla a las corrientes del intercambio tecnológico mundial, implantar patrones más austeros y socialmente homogéneos de consumo y mejorar la distribución del ingreso. Por último, no son pocas las dificultades institucionales que se oponen a la concreción de un nuevo estilo de desarrollo sustentable, en el Brasil. Desde me-



diados del decenio de 1980 el país ha conocido ocho planes de estabilización, la moneda ha cambiado de denominación cuatro veces, la política cambiaria ha sufrido 18 alteraciones, se han intentado casi 60 políticas de precios distintas, y el número de políticas salariales se acerca ya a la veintena. Para un país con un cuadro de inestabilidad político-institucional tan pronunciada co-

mo el Brasil, la búsqueda de un nuevo patrón de desarrollo industrial y agrícola, que permita una relación más armónica con el funcionamiento de los sistemas naturales, no deja de ser un ejercicio que exige osadía e imaginación creadora por parte de las élites económicas, los dirigentes políticos, la clase trabajadora y la población en su conjunto.

## II

### El estilo de desarrollo brasileño en la posguerra: elementos de un diagnóstico a grandes rasgos<sup>2</sup>

Hasta mediados del decenio de 1960, el puntal del crecimiento económico brasileño era la sustitución de importaciones; el proteccionismo constituía el instrumento básico de las políticas industriales. Los principales mecanismos de financiamiento eran los aportes directos de inversionistas extranjeros y la emisión monetaria, que generaba el "ahorro forzoso" del sector no empresarial. El agotamiento de ese patrón de financiamiento coincidió con la aceleración del proceso inflacionario y la acumulación de déficit en el balance de pagos, que culminaron en la recesión y en la crisis política de comienzos de los años sesenta.

Después de 1964, las reformas fiscal y financiera permitieron superar la crisis fiscal y reducir la inflación, creándose las condiciones para una segunda fase de crecimiento, ya en el decenio de 1970, en que la sustitución de las importaciones se complementó con la expansión de las exportaciones industriales. La crisis del petróleo de 1973 puso en jaque las bases del modelo. La reacción de la política económica fue la de apoyar el crecimiento con un mayor endeudamiento externo, evitando grandes alteraciones de los indicadores básicos de la economía como las tasas de

cambio, los intereses y los salarios reales. En lo que toca a los resultados de la economía, es posible afirmar hoy que el programa de inversiones iniciado en 1974 tuvo logros indiscutibles. La industria dio un verdadero salto hacia adelante en los sectores metalúrgico y químico y avanzó considerablemente en la producción de maquinaria y equipo. Las exportaciones crecieron y se diversificaron. Se impulsó la capacitación tecnológica. En consecuencia, la estructura productiva sufrió modificaciones importantes que se iban concretando a medida que maduraban los grandes proyectos.

Por otro lado, la adecuación de la estructura territorial a los planes de industrialización consolidó las estrategias destinadas a ordenar el territorio con el objeto de remover los obstáculos materiales, políticos e ideológicos que se oponían a la expansión del capitalismo moderno. En realidad, se trató de imponer al territorio nacional una malla de control técnico y político, gracias a la planificación gubernamental. Se consolidó, en esa forma, un complejo territorial dinámico, cuyo punto focal eran los grandes centros urbanos del Centro-Sur, que absorbían ingentes proporciones de la inversión del Estado y de las empresas transnacionales. El eje metropolitano de expansión conectó las ciudades de São Paulo y Rio de Janeiro, en una gran zona industrial prácticamente ininterrumpida, que incorporaba también parte del estado de Minas Gerais, y que proyectaba vectores hacia Brasilia, esencialmente un centro de gestión, y a Espírito Santo, un impor-

<sup>2</sup> Respecto a ésta y la próxima sección, véanse los antecedentes técnicos preparados para el informe nacional del Brasil a la CNUMAD por A. Barros de Castro; B.K. Becker y C.E. Egler; L. Guimarães Neto, S. Buarque y T. B. de Araújo; G. Martine; M.A. Ribeiro; Ch.C. Müller; A.C. de Souza Raes, y R.C. Aguiar. Véase también IBGE (1990); Guimarães (1991a).

tante complejo portuario, agroindustrial y siderúrgico. Por otro lado, se integró una constelación de metrópolis—formada por Belo Horizonte, Curitiba y Porto Alegre— que se destacaban por el dinámico crecimiento de la industria. Se creó así una jerarquía de funciones y de poder vinculada con las actividades productivas, de distribución y de gestión de recursos.

El mantenimiento de la estructura de tenencia de la tierra, sumamente concentrada, se tradujo en la migración de grandes contingentes poblacionales hacia las ciudades pequeñas, donde se convirtieron en una reserva de mano de obra para las tareas estacionales del campo, o hacia las metrópolis y ciudades medianas donde engrosaron las filas de los subempleados y desempleados. En ciertas regiones se transformaron en los "rastreadores" de metales nobles, en yacimientos dispersos por el territorio nacional. Fue así como en el contexto económico-social y agrario persistieron, por un lado, dramáticos niveles de pobreza rural y urbana y, por el otro, privilegios en materia de tierras, mercados y participación en el erario público. En el Nordeste el aprovechamiento de la fragilidad de la economía regional, fruto de las sequías periódicas, como instrumento para solicitar un tratamiento diferenciado para la región, originó una maraña de subsidios y protección estatal impermeable a las fuerzas de la competencia del capitalismo moderno.

Son por demás conocidas las condiciones sociales de la población brasileña después de décadas de crecimiento económico acelerado. La economía de mayor dinamismo de la posguerra, cuyo nivel de desarrollo apenas superaba al de los países más pobres de la región en los años 1940-1950, y que se transformó en la undécima potencia industrial del mundo, no logró reducir sus niveles de desigualdad socioeconómica. Por el contrario, en el período de mayor crecimiento, entre 1960 y 1980, el sector del 10% más rico de la fuerza de trabajo consiguió elevar su participación en el ingreso de 40 a 50%, mientras que el 50% más pobre vio bajar su participación de un modesto 17% a apenas el 12% en 1980. Cuando se comparan las estadísticas disponibles para la zona urbana y rural se aprecia la concentración espacial de la pobreza en las áreas urbanas. En el Brasil rural, los niveles de pobreza registraron una tendencia declinante en todo el período de

1970 a 1980, que se estabilizó en 1986. En las zonas urbanas, la pobreza disminuyó de 35% a 30% entre 1970 y 1980, pero volvió a un nivel de 34% de la población en 1986.

El análisis anterior impone el reconocimiento de que los problemas ecológicos traducen inequidades de carácter social y político (los patrones de relación entre los seres humanos y la forma como está organizada la sociedad), así como derivan de distorsiones estructurales de la economía (los patrones de consumo de la sociedad y la forma en que se organiza para satisfacerlos). En el Brasil, dadas las dimensiones de su territorio y de su población, la extensión y la diversidad de los ecosistemas, la complejidad de la estructura productiva y las disparidades en la distribución del ingreso, el dilema del desarrollo sustentable se expresa en el desafío de acelerar el desarrollo material, acompañándolo de justicia social y buena calidad ambiental. En cambio, la lógica homogeneizadora de las economías de escala se superpuso a las diversidades natural y cultural, tratadas como obstáculos para el progreso. Partes considerables del patrimonio nacional en la forma de biodiversidad y de géneros de vida fueron sacrificados en nombre de la modernidad, en detrimento de la calidad de vida del conjunto de la población. Huelga recordar, a ese respecto, que, en situaciones de extrema pobreza, el individuo marginalizado de la sociedad y de la economía nacional no tiene ningún compromiso de evitar la degradación ambiental, toda vez que la sociedad no impide su propia degradación como persona.

### *1. Evolución e impacto de la industria transformadora*

Después de la segunda guerra mundial y hasta mediados del decenio de 1970, las economías capitalistas registraron una de las mayores tasas de expansión económica y las más grandes transformaciones de la estructura productiva, bajo la égida del sector industrial. Esa expansión fue encabezada por dos grandes subsectores: el metal-mecánico (industria de automotores, bienes de capital y bienes de consumo duraderos) y el subsector químico (especialmente la petroquímica). En una etapa inicial, se difundió el estilo norteamericano de consumo en los países europeos y en el Japón, y se alteró la matriz energética con

la sustitución del carbón por el petróleo. Este estilo de consumo fue acompañado por un patrón tecnológico, organizacional y empresarial enfocado hacia la producción industrial y sustentado por la gran empresa, que articuló fuertemente toda la economía mundial, sobre todo los países de la esfera capitalista. En el caso brasileño, como es sabido, el gran impulso de la expansión capitalista tuvo como motor la tríada formada por el Estado, las empresas transnacionales y los capitales privados nacionales. La rápida implantación de la matriz industrial internacional en el Brasil permitió internalizar los vectores productivos de la rama química-petroquímica, la metal-mecánica, la industria de material de transporte, la industria maderera, el papel y la celulosa y los minerales no metálicos, todos con un fuerte impacto sobre el medio ambiente.

En general, la industrialización masiva y tardía de la economía brasileña incorporó patrones tecnológicos avanzados para la base nacional, pero superados en lo que se refiere al medio ambiente, con escasos elementos tecnológicos de tratamiento, reciclaje y reprocesamiento. Haciendo abstracción de las características de cada ecosistema, el impacto del sector industrial sobre el medio ambiente depende de tres grandes factores: la naturaleza de la estructura industrial en distintas relaciones con el medio ambiente; la intensidad y concentración espacial de los géneros y ramas industriales; y el patrón tecnológico del proceso productivo —tecnologías de filtraje y reprocesamiento de efluentes, así como reaprovechamiento económico de los subproductos.

Para estimar el impacto efectivo de la industria sobre el medio ambiente, debe analizarse en qué forma la concentración espacial de las ramas industriales acentúa o dispersa su potencial de impacto. Las estimaciones del valor de transformación industrial (VTI) presentadas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) para 1980 permiten definir el perfil de concentración de las ramas industriales, utilizando la participación de ese valor en cuatro centros industriales. Según la clasificación del IBGE, el grupo considerado como de "altísima concentración" comprende los fármacos, perfumería, jabones y velas, y el editorial y gráfico, que tienen en promedio un 50% del valor de transformación industrial concentrado en un solo centro, y un 80% en tres centros. En seguida aparecen las

ramas de material eléctrico y de comunicaciones, y de fabricación de plásticos y hule, cuya concentración equivale a 50% en un centro y a 70% en tres centros, lo que permite clasificarlas como de "alta concentración". En el extremo opuesto aparecen los grupos: "disperso" y "muy disperso". En el primero figuran los minerales no metálicos, cueros y pieles, y el sector de alimentos y de bebidas, cuyo valor de transformación industrial concentrado en un centro oscila entre 13% (bebidas) y 20% (minerales no metálicos); se eleva a 27% (bebidas) y 37% (cueros y pieles) de VTI concentrado en tres centros. En el segundo grupo están las ramas extracción de minerales y de madera, con 8% del VTI concentrado en un centro y entre 21% y 27% en tres centros.

Tomando en cuenta la actividad industrial en su conjunto, se aprecia que, desde un comienzo, se intensificó la concentración en la región Sudeste, lo que culminó en el decenio de 1970 cuando el 79% del VTI era producido allí. A partir de ese año, en parte gracias a las políticas de desarrollo regional adoptadas por el gobierno, en parte por las propias deseconomías de escala resultantes de la concentración excesiva de las actividades económicas en la región, y también a raíz del fortalecimiento de los movimientos sindicales, se registró una leve tendencia a la desconcentración industrial. Fue así como ya desde el comienzo del decenio de 1980 la región del Sudeste respondía del 72% del VTI brasileño. Como es obvio, este proceso refleja la situación en dos estados: São Paulo y Rio de Janeiro. Ya en 1950 éstos reunían 20 y 10% de los establecimientos industriales, 39 y 17% del personal ocupado en la industria y 48% y 20% del VTI del país.

En 1970 culminó el proceso concentrador: a São Paulo correspondía 31% de los establecimientos industriales del país, 48% del personal ocupado y 57% del VTI. En cambio, la situación en 1980 revela una tendencia a la desconcentración tras el apogeo de 1970. En ese año, São Paulo llegó a concentrar 29% de los establecimientos, 45% del personal ocupado y 52% del VTI, disputándose Minas Gerais, Rio de Janeiro y Rio Grande do Sul el segundo lugar en cuanto a concentración de la actividad industrial. Conviene señalar también la intensificación del proceso de industrialización en otros estados de la Federación, como Paraná, Santa Catarina, Per-

nambuco y Bahía, cuyos valores relativos, en los indicadores mencionados, varían entre 3 y 7%.

Utilizando una metodología elaborada por la Fundación Estatal de Ingeniería del Medio Ambiente (FEIMA) de Rio de Janeiro, el IBGE, sobre la base del Censo Industrial de 1980, pudo clasificar los establecimientos industriales "potencialmente contaminantes" según la intensidad de la contaminación del aire y del agua, así como los parámetros de contaminación para las diferentes ramas de la actividad industrial. De esta manera, se constató que el Brasil contaba en 1980 con un total de 214 156 establecimientos industriales, de los cuales 106 506 (50%) eran potencialmente contaminantes. La región Sudeste reunía el mayor número de establecimientos potencialmente contaminantes, con 41% del total, encabezada por São Paulo y Minas Gerais (con 23 y 12%, respectivamente). En seguida se encontraba la región del Nordeste, con 24% del total, en que destacaba el estado de Bahía con 8%. En la región del Sur se concentraba 21% de los establecimientos potencialmente contaminantes, con participaciones relativas equivalentes en los estados de Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul.

En lo que toca concretamente a la contaminación del aire, la situación presenta la misma distribución regional. El primer lugar corresponde a la región Sudeste con 36% del total de establecimientos (São Paulo 18%; Minas Gerais, 11%), seguidos por los estados del Nordeste con 25% (Bahía 8%) y la región Sur, con 23%. El problema era más grave en el Sur (23%) que en el Nordeste (17%), aunque destaca la situación del estado de Maranhão que, en gran parte debido a Carajas, albergaba 4% de los establecimientos potencialmente contaminadores del agua. Por otro lado, la situación en algunas regiones llegó a niveles críticos, como lo atestigua el estado de emergencia declarado en São Paulo en 1974, debido a la concentración de contaminantes en la atmósfera, situación que se repitió en innumerables oportunidades hasta mediados del decenio de 1980.

Por último, al examinar la situación relativa a cada rama industrial, se advierte que, del total de establecimientos potencialmente contaminantes, correspondía a la rama de minerales no metálicos un 40%. De éste, 15% se concentraba en Minas Gerais y otro 15% en el estado de São

Paulo. En relación con la contaminación del aire, las ramas potencialmente más contaminantes son las industrias de alimentos (20%) y de la madera (17%). Las industrias de alimentos se encontraban principalmente en las regiones Sudeste (30% del total de la rama) y Sur (27% del total), y las de la madera en los estados del Sur (40% del total) y del Norte (18%). En lo que toca a la contaminación del agua, destacan las regiones metropolitanas de São Paulo y de Rio de Janeiro, con 15 y 5% del total de establecimientos contaminantes, que se concentraban en las industrias metalúrgica, textil, de material eléctrico y comunicaciones, de alimentos y de la madera.

Sin desconocer los aspectos específicos relacionados con el impacto de la actividad industrial sobre el medio ambiente brasileño, no cabe duda de que el ecosistema más deteriorado por la expansión industrial ha sido el urbano. Este punto de vista, eminentemente demográfico, implica dos dimensiones analíticas desde el punto de vista ambiental, ambas relacionadas con el uso del espacio. La primera es la concentración progresiva de la población brasileña en ciudades, en un proceso de densificación urbana que ocurre en todas las regiones del país, y plantea problemas ambientales de naturaleza, consecuencia y soluciones análogas en todas ellas. El segundo aspecto se refiere a la distribución espacial desigual, tanto de los recursos naturales como de las actividades económicas que emprende el ser humano. La superposición de esas dos dimensiones implica grados diferentes de intensidad de los problemas ambientales en su especificidad regional.

Desde el punto de vista dinámico, la tasa de crecimiento demográfico, antes elevada, comenzó a descender desde fines del decenio de 1960. La reducción, suave al comienzo, se aceleró y generalizó después. La caída abrupta de la fecundidad se dio en todas las regiones, aunque este fenómeno fue más acentuado en las regiones urbanas y en los sectores sociales con mayor nivel de información e instrucción. La tasa de fecundidad total cayó de 5.8% en 1960-1970 a 3.2% en 1980-1990. En consecuencia, la tasa de crecimiento vegetativo también descendió de 2.9% al año en el decenio de 1960 a 2.1% en el de 1980. Con la baja de la fecundidad, se calcula que, para fin de siglo, el Brasil tendrá una población de unos 170 millones, con una tasa de crecimiento de 1.5% anual en este decenio de 1990. Se calcula

asimismo que la población dejará de crecer al llegar al nivel de 265.5 millones de habitantes, alrededor del año 2075, cuando alcanzará una tasa media de crecimiento de 0.58% anual. El análisis de los patrones de crecimiento de la población brasileña indica, por lo tanto, que el Brasil se encuentra ya en una fase adelantada de transición demográfica.

Históricamente, la ocupación de las diversas regiones brasileñas, a consecuencia del aislamiento espacial de sus diversos ciclos económicos, se caracterizó siempre por saltos y soluciones de continuidad. De ello resultó la proliferación de núcleos de aglomeración poblacional dispersos o desconectados en muchos puntos del territorio nacional. Sin embargo, a lo largo de este siglo, la región polarizada por la capital de São Paulo ha ejercido una influencia integradora, unificando progresivamente el mercado nacional, a pesar de políticas explícitas de desarrollo regional que, en los últimos decenios, han intentado sistemáticamente desconcentrar la actividad económica, incluso la industrial, hacia regiones más distantes. El traslado de la capital a Brasilia atrajo hacia el Centro-Oeste del país grandes flujos migratorios, con lo que la población se mudó al interior del país. El proceso de desconcentración geográfica del decenio de 1970 puede explicarse por la expansión de la red vial, por la aplicación de instrumentos de política regional y urbana y por la promoción industrial, que se tradujo en la instalación creciente de plantas subsidiarias y sucursales de la región metropolitana de São Paulo, especialmente en los bienes intermedios. En esos términos, el movimiento no constituye una reducción del proceso de concentración sino una ampliación del perímetro de influencia del polo dominante. En 1940 Brasil contaba con apenas 51 ciudades de más de 20 000 habitantes; en 1990 se calcula que este total ha llegado a los 685. La población residente en localidades de este tamaño se elevó de 8.03 millones en 1940 a 61.8 millones en 1980. Actualmente un 60% de la población urbana vive en nueve áreas metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza y Belén). De continuar las tendencias de crecimiento demográfico, en el año 2000 cerca de un 80% de la población vivirá en ciudades.

Los problemas ambientales urbanos del Brasil son fundamentalmente de dos tipos. Por un

lado, la pobreza en las ciudades, particularmente en las más grandes, afecta a gran proporción de la población brasileña y se confunde con las consecuencias de la degradación ambiental. Por otro lado, tal como se mencionó, se encuentran los problemas causados por la concentración de las actividades económicas, particularmente las del sector industrial, en las localidades urbanas. La urbanización acelerada resultante del proceso de industrialización generó un déficit en la infraestructura de servicios urbanos, cuya manifestación ambiental más grave es la carencia de saneamiento básico. Teniendo en cuenta que cerca de 33 millones de personas viven hoy en la periferia de las grandes ciudades, es evidente que el problema del saneamiento básico es, y continuará siendo, uno de los mayores problemas urbanos en el Brasil en los próximos decenios. Según datos oficiales, 35% de los domicilios urbanos, en su mayoría localizados en las favelas, se consideran deficientes desde el punto de vista de la salubridad. Las estadísticas referentes a la adecuación residencial apenas rozan por encima la cuestión de la salubridad del medio ambiente urbano.

En términos generales, hubo un gran avance en los servicios de abastecimiento de agua. Los índices de atención a la población urbana subieron de 45% en 1970 a 88% actualmente. En lo que toca a la eliminación de aguas servidas, el resultado es bastante más pobre: el crecimiento llegó a 22% y 35% en el mismo período, manteniéndose un cuadro de absoluta precariedad del servicio. Esta situación se ve agravada por el hecho de que apenas el 10% de los efluentes totales reciben un tratamiento final adecuado, lo que indicaría que cerca de 10 000 millones de litros de aguas cloacales son lanzadas por día, en su estado natural, al suelo o a las masas de agua. Cabe señalar, por último, que la falta de servicios de saneamiento afecta, principalmente, a la población de bajos ingresos. De los 5.9 millones de domicilios urbanos no conectados al sistema de agua potable y que no contaban con instalaciones hidráulico-sanitarias en 1980, un 72% (más de 21 millones de personas), correspondía a familias que ganaban menos de tres salarios mínimos.

Otro problema básico de la urbanización se relaciona con la basura y la limpieza urbana. La recolección de basura es un servicio de precariedad semejante al de las aguas servidas. De los casi 12 000 depósitos en que los municipios re-

cogen sus residuos sólidos, predominan los basurales a cielo abierto y las masas de agua, lo que acarrea problemas de contaminación del aire, del agua y del suelo, aparte de favorecer la proliferación de los vectores nocivos para la salud humana. Una muestra de los mayores centros urbanos/industriales seleccionada por el IBGE en 1980 reveló que en 63% de las 192 aglomeraciones urbanas más importantes del país, la basura tenía como destino final vertederos a cielo abierto. Pocos municipios practican la recolección selectiva de la basura, con miras a reciclar los materiales —como papeles y cartones, plásticos y metales— para reintroducirlos en el ciclo económico.

El cuadro sanitario del trabajador, mayoritariamente urbano, es igualmente desolador. En 10 años, más de 10.5 millones de trabajadores asegurados se accidentaron y de éstos más de 41 000 murieron y cerca de 250 000 resultaron incapacitados permanentemente. Los estudios indican que las siguientes son las dolencias más frecuentes: pérdidas auditivas por ruido excesivo; dermatosis ocupacionales; intoxicaciones por metales, particularmente de plomo; efectos de la exposición a solventes, y las neumoconiosis. Una situación especial afectó a la Amazonia a partir de 1980, con el uso intensivo del mercurio en la minería del oro. La principal vía de exposición no ocupacional al mercurio en los seres humanos es el consumo de pescado o subproductos contaminados. Las estimaciones basadas en la producción real de oro señalan que aproximadamente 900 toneladas de mercurio fueron lanzadas al ecosistema amazónico en el decenio de 1980.

Por último, los desastres ecológicos son riesgos que se potencian en las aglomeraciones urbanas. A título ilustrativo baste recordar que la presencia de zonas habitadas sobre las zonas de paso de las tuberías que transportan productos peligrosos puede producir accidentes de grandes proporciones, como ocurrió en 1984 en Vila Socó (Cubatão, São Paulo), donde la explosión y el incendio de 700 000 litros de gasolina mataron a más de 300 personas. Tanto el accidente de Vila Socó como el accidente radiactivo en Goiânia (Goiás), donde murieron seis personas y otras 244 fueron contaminadas por la radiación de una cápsula de cesio, son elocuentes en este sentido.

## 2. *La expansión de la agricultura y su impacto socioambiental*

La expansión de la agricultura reflejó un patrón de desarrollo industrial y se subordinó a él; se debió principalmente al avance continuo de la frontera agrícola y a la introducción de técnicas de producción de uso más intensivo del capital. La superficie de los predios agrícolas casi se duplicó entre 1950 y 1980, al aumentar en 1.67 millones de km<sup>2</sup>. El proceso de modernización, sin embargo, fue marcado por la desigualdad de su distribución —tanto regional, como por tipos de cultivo y estratos de los establecimientos rurales—, lo que refleja el carácter parcial de ese proceso y su articulación con el proceso de internacionalización de la economía. La modernización se dio intensamente en las regiones Sudeste y Sur, sobre todo en São Paulo, Paraná y Rio Grande do Sul, así como, en general, en los campos dedicados a los cultivos de exportación, como ciertas zonas del Centro-Oeste y la Zona de Mata nordestina. Este proceso representó, en pocas palabras, la afirmación del modelo de complejos agroindustriales, una combinación de la ciencia aplicada a la agricultura con alteraciones profundas en la organización de la producción, que resultó en la eliminación de la distancia que antes separaba a la agricultura de la industria. Los indicadores de tecnificación corroboran la gran disparidad regional del sector.

La utilización del tractor en la agricultura ilustra la acentuada desigualdad del proceso de modernización. Aunque el número de tractores haya crecido en 7 800% en el período 1950-1985, apenas 7.2% de los predios disponían de él en 1985. La región Sur, en que 16.3% de los predios estaban tractorizados, concentraba 43.2% de los tractores en uso en la agricultura brasileña. En 1980, tres cuartas partes de las unidades productivas rurales del Brasil sólo contaban con implementos manuales de producción, como la azada, el machete, la guadaña y el hacha. Sólo 22% de esas unidades utilizaba el arado a tiro de sangre.

En lo que toca a los fertilizantes químicos, los datos de 1980 dan cuenta de la misma desigual distribución. Aunque se duplicó el número de establecimientos que empleaban fertilizantes químicos en el período 1970-1985, en 1980 apenas 25% de los predios brasileños los utilizaban. Los estados de São Paulo, Paraná, Minas Gerais y Rio

Grande do Sul reunían 70.4% de los establecimientos que usaban esos insumos, aunque sólo representaban 18.4% de los predios rústicos del Brasil. En términos regionales, y por tipo de cultivo, los datos disponibles muestran claramente que la fertilización química se destinó preferentemente a los cultivos de exportación. En el conjunto de las regiones del Norte y del Nordeste, la caña de azúcar, que ocupa 6.2% de la tierra de labranza, consume 85% del abono empleado en esas regiones, seguida por el cacao que, ocupando tan sólo 2.9% del área de cultivo, absorbía 10% del abono. En las regiones Sudeste y Centro-Oeste, el café, la caña de azúcar, la soya y el algodón consumían 75% de los fertilizantes usados, aunque ocupaban 27.2% de la superficie plantada en esas regiones. En el Sur predominaban la soya y el trigo, a los que se destinaba el 90% del abono químico empleado en la región.

La estrategia de modernización de la agricultura brasileña promovió también un aumento significativo del consumo de agrotóxicos —herbicidas, insecticidas y fungicidas—. Según datos del IBGE, el consumo de agrotóxicos creció 300% entre 1970 y 1980, al elevarse de 27 000 a 80 000 toneladas anuales. Corroborando el carácter subordinado de la modernización agrícola a la modernización industrial, se observa que en 1974 un 75% de los agrotóxicos consumidos eran importados, en tanto que en 1980 la producción nacional satisfacía ya el 50% del consumo anual. Por otro lado, el 80% del consumo total de agrotóxicos en 1984 se concentraba en los estados de São Paulo, Paraná y Rio Grande do Sul, con gran predominio de los cultivos de exportación: sólo la soya y los cítricos representaban el 23% del consumo nacional de ese año.

Fueron muchos y variados los resultados sociales de las actividades agrícolas en el país. En primer lugar, el desarrollo de la agricultura de uso intensivo de capital se mostró incapaz de generar los empleos necesarios para absorber la oferta de trabajo rural, lo que provocó corrientes migratorias hacia las ciudades o a las regiones de frontera agrícola, en especial el Cerrado y la Amazonia. En segundo lugar, la modernización se tradujo en acentuadas transformaciones de las relaciones de trabajo, lo que llevó al asalariamiento parcial y precario de antiguos parceleros, colonos e inquilinos, transformados en mano de obra temporal y migratoria, debido a la expan-

sión del monocultivo y al aumento consiguiente de la estacionalidad. El monocultivo resultante de la modernización hizo desaparecer los cultivos de subsistencia del trabajador rural, que se convirtió en un asalariado en busca de trabajo en el campo o en las ciudades.

En tercer lugar, comparando las tasas medias de crecimiento del cultivo de alimentos básicos y de productos de exportación con las tasas de crecimiento demográfico durante los últimos treinta años, se obtiene una clara visión de la tendencia general en ese período. Se advierte el estancamiento o descenso sistemático de la producción de arroz, frejoles, maíz y mandioca, mientras la de café, soja, naranja y caña de azúcar se mantiene en niveles elevados. El aumento de la demanda de alimentos básicos, que dejaron de ser cultivados en los antiguos predios de subsistencia, junto con los bajos salarios, se han traducido en la reducción abrupta del consumo de alimentos y una mayor desnutrición de esa población migrante. Fue así como en 1990 el hambre o la desnutrición se han señoreado en dos tercios de la población brasileña. En cuarto lugar, la modernización de la agricultura favoreció aún más la concentración de la propiedad rústica y la incorporación de los predios pequeños a los establecimientos de tamaño grande y mediano. Otro efecto del proceso fue la minifundización, o sea, la proliferación de los predios de tamaño mínimo, cuya superficie media se redujo progresivamente. En 1960 había 1.5 millones de propiedades rurales, con una superficie media cercana a las cuatro hectáreas; en 1980 ese número se había elevado a 2.6 millones con una superficie media de 3.5 ha. En 1985 esos minifundios sumaban 3.1 millones, con una superficie de 3,1 ha. Datos de 1980 revelan que 80% de la superficie de los predios agrícolas correspondía al 10% de esas propiedades.

El rápido crecimiento de la agricultura, aparte de agravar la crisis social, planteó problemas ambientales no siempre bien aquilatados en toda su magnitud. La utilización creciente de abonos químicos y productos agrotóxicos, la intensa y concentrada mecanización y la extensión del monocultivo orientado al mercado externo causaron la erosión y degradación de las tierras agrícolas, así como serios impactos sobre los recursos forestales, los ríos, los lagos y el equilibrio ecológico de plagas y enfermedades. Por último, en algunas

zonas que fueron objeto de programas públicos de riego, el manejo inadecuado de la tecnología llevó a serios problemas ambientales, destacándose la lixiviación de productos químicos y la salinización de los suelos agrícolas.

A mediados del decenio de 1980 el Brasil se había convertido en el tercer mercado mundial de agrotóxicos, después de los Estados Unidos y Francia. Como un indicador de los problemas provocados por este crecimiento para el equilibrio biológico en la agricultura, cabe señalar que en 1948 las especies dañinas para las plantas de cultivo sumaban 989, y en 1976 se contabilizaban 3 037 especies. En lo que se refiere a la erosión, se considera que la actividad agrícola normal produce una tasa de erosión del orden de las 17 toneladas por hectárea al año. En cambio, el cultivo de soya y trigo en Paraná produce una pérdida anual de 144 ton/ha, lo que corresponde a más de un centímetro de suelo perdido por hectárea durante un año. En el estado de São Paulo las pérdidas totales llegan a 194 millones de toneladas. Para el Brasil en su conjunto, las pérdidas corresponden en promedio a 25 ton/ha por año, lo que representa una pérdida total de 1 000 millones de toneladas por año.

Un proceso emparentado con el de la erosión es el de la desertificación, que representa la última etapa de la degradación de los suelos. En 1977, en la Conferencia sobre Desertificación or-

ganizada en Nairobi por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), se defendía la tesis de que en el Brasil se estaría formando el tercer mayor desierto del mundo, sólo un poco menos extenso que el del Sahara y el desierto de Arabia. Este "Desierto Central Brasileño", abarcaría desde el litoral de Rio Grande do Norte hasta el Centro-Oeste, e incluiría grandes extensiones del Nordeste. Pero el problema no se limita a estas regiones. En Paraná, por ejemplo, 20% del territorio es improductivo y corre riesgo de desertificación. En Rio Grande do Sul se han identificado por lo menos tres focos importantes de formación de desiertos: São Francisco de Assis (2 000 ha); Alegrete (1 500 ha) e Itaqui (1 000 ha), que juntos formarían el Desierto de las Pampas.

Los impactos de más difícil recuperación que produjo la expansión horizontal de la agricultura corresponden a la tumba y eliminación de la vegetación nativa, ocurridas en extensas zonas del territorio nacional. Antes del auge cafetalero, los bosques cubrían cerca del 82% de la superficie territorial de São Paulo. En 1973 esa proporción era apenas de 8.3%. A fines del decenio de 1940, casi 90% del territorio del norte de Paraná estaba cubierto de selvas nativas. Actualmente cubren poco más del 17% de la región. En otras regiones el impacto ha sido semejante.

### III

## Componentes básicos de una estrategia de desarrollo industrial y agrícola sustentable

#### 1. Consideraciones preliminares

Conviene hacer un par de advertencias, teniendo en cuenta la interrelación entre el desarrollo industrial y el agrícola y entre éstos y el mantenimiento —en muchos casos, la restauración— de patrones de calidad ambiental que representen un mejoramiento efectivo de la calidad de vida de la población, así como la gran diversidad de realidades regionales existentes en el país. En primer lugar, algunos de los requisitos para un

desarrollo sustentable que serán presentados a continuación no pueden diferenciarse por sectores industrial y agrícola. Por otro lado, la mayoría de estos requisitos exigen, como condiciones previas, la superación de los verdaderos abismos que separan a los grupos y estratos sociales, así como a la ciudad del campo y a las distintas regiones del país.

En realidad, un nuevo paradigma de desarrollo debe permitir una profunda revisión de las prácticas actuales de aprovechamiento del pa-



rimonio natural, a través de nuevas formas de organización social y de nuevos patrones de producción y consumo. En primer lugar, no se puede concebir un estilo de desarrollo ambientalmente sustentable que no comprenda una solución para los graves desequilibrios causados por las situaciones de pobreza extrema y de inequidad socioeconómica que caracterizan a la sociedad brasileña de este fin de siglo. Pero no son sólo la riqueza y el patrimonio natural los que se encuentran concentrados en el país. El acceso a los centros de decisión se distribuye también en forma desigual entre las ciudades. Se plantea así, como igualmente indispensable, el perfeccionamiento de la democracia brasileña de manera tal de hacer frente al divorcio entre la sociedad y el Estado y de superar la situación de pobreza política que agrava y perpetúa la desigualdad socioeconómica.

El patrón de desarrollo reciente dejó como gran legado un problema irresoluto de dualismo social. Cerca del 40% de las familias brasileñas viven en situación de pobreza, con una renta mensual inferior a un cuarto del salario mínimo per cápita. De este total, un 45% se encuentra en condiciones de miseria, y representa a 4.7 millones de familias. En 1989, el 5% más rico de la población obtenía 38.5% del ingreso, mientras los más pobres percibían el 7.2%. Los elevados índices de concentración derivan de las diferencias de ingreso entre regiones y sectores productivos, además de las características de estructura por edades y de base educativa.

El Nordeste, que contiene al 29% de la población brasileña, cuenta con el 53% de los pobres del país. En 1980, cada habitante del Nordeste ganaba, en promedio, el equivalente de poco más de una cuarta parte de lo que percibía un habitante del Centro-Sur. En resumen, un repaso de los indicadores sociales al iniciarse el decenio revela el aumento de la distancia entre las zonas urbanas y las comunidades rurales, así como entre regiones. En su mayoría, las zonas rurales terminaron el decenio de 1980 en una situación más desfavorable que las ciudades veinte o treinta años atrás. Lo mismo se aplica al Nordeste en relación con el Sudeste.

Parte del problema se debe a una especie de superposición de la historia. Mientras los países de industrialización antigua experimentaban a lo largo de muchos decenios el proceso de indus-

trialización, con la urbanización y diferenciación social consiguientes de su población, en el Brasil esos procesos ocurrieron muchas veces en el lapso de una década, o aún menos, y con ritmos aún más intensos. Fácilmente calzan al Brasil los pensamientos de Trotsky cuando describía los eventos de la Revolución Rusa: "Los salvajes sustituyen el arco y la flecha por el rifle en forma instantánea, sin recorrer el camino que separaba esas dos armas en el pasado" (Deutscher, 1963, p. 230).

Las derivaciones de esta herencia, que actúa como una hipoteca sobre las perspectivas de desarrollo futuro del Brasil, llevan a la estructura social a convivir con tensiones de proporciones dramáticas. El primer aspecto que debe destacarse, por lo tanto, es que la simple restauración del crecimiento económico no basta para resolver estos graves problemas. La transformación de la estructura productiva, indispensable para asegurar la recuperación del dinamismo económico, debe ser entrelazada con una firme política orientada a asegurar una mayor equidad social, no sólo con respecto a las poblaciones actuales sino también en relación con las poblaciones futuras.

Por otro lado, los criterios de eficiencia económica orientados únicamente por las fuerzas del mercado no llevan a la reducción de las desigualdades sociales y regionales ni al uso racional de los recursos naturales. La experiencia brasileña ha probado que la movilización intensiva de los factores de la producción favorece el uso depredador de los recursos ambientales y tiende a reproducir, en forma espontánea, las condiciones sociales y espaciales iniciales que le sirvieron de base. Por ello hay que reconocer, también, que el proceso de crecimiento económico no ocurre en un vacío social. Cualesquiera que sean los diagnósticos que fundamenten las propuestas de política económica en pro de la sustentabilidad socioambiental del desarrollo, deben examinarse las diferentes opciones globales propuestas para la superación de los problemas actuales y sus derivaciones frente a los objetivos de equidad social y de disminución de la pobreza.

En suma, privilegiar las opciones de política macroeconómica que permitan la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores más pobres; desarrollar políticas sociales integrales que tengan un impacto más allá del combate inmediato de la pobreza; destinar una parte signifi-

cativa del producto a los sectores sociales; modificar la distribución del gasto público en sus bases y reorientar los programas sociales para los grupos más vulnerables, no parecen representar un obstáculo económico. De hecho, acumulación, distribución y ciudadanía son procesos sincrónicos, forma y sustancia de un mismo proceso histórico. Siendo así, la evolución económica, social y política del país está indicando la necesidad de superar el desfase entre el progreso material, la justicia social y la sustentabilidad ambiental. Este es un desafío eminentemente político, que deberá enfrentarse mediante la construcción de alianzas entre los diferentes grupos sociales, de forma de obtener la base consensual para la necesaria reforma de las instituciones públicas. El desafío institucional de la crisis de sustentabilidad del desarrollo brasileño se resume, a micronivel, en la democratización social, y a macronivel en la democratización del Estado. El primer objetivo supone el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias; la redistribución de los recursos y de la información para los sectores subordinados, y el aumento de la capacidad de análisis de sus organizaciones y su capacitación para la toma de decisiones. El segundo se cumple con la apertura del aparato del Estado al control del ciudadano, con la reactualización de los partidos políticos y de los procesos electorales y con la incorporación del concepto de responsabilidad política en la actividad pública.

## *2. Componentes de un nuevo patrón de desarrollo industrial y agrícola*

La transición hacia un nuevo estilo de desarrollo presupone estrategias bien definidas de transformación de los sectores productivos esenciales para la economía y para el bienestar de la sociedad. La actual crisis económica y ambiental puede atribuirse a los desequilibrios resultantes de un estilo de desarrollo basado en procesos productivos de uso extensivo de recursos naturales y combustibles fósiles, considerados muy abundantes. Puede atribuirse, sobre todo, a la creencia de que los "bienes libres" de la naturaleza, como el aire, las aguas y hasta los bosques, son infinitos y capaces de recibir cualquier cantidad de residuos, basuras, gases contaminantes, etc., generados por las sociedades consumistas y derrochadoras de los recursos naturales y humanos.

Algunos componentes generales de la nueva estrategia de desarrollo constituyen condiciones previas para dar consistencia a las políticas de desarrollo industrial y agrícola. De hecho, el establecimiento de un nuevo estilo de desarrollo, sustentable, en el país, exige fortalecer los instrumentos existentes y buscar nuevos instrumentos. El primero, sin duda, debe ser el establecimiento de un sistema de cuentas patrimoniales que permitan incorporar el valor económico de la dotación de recursos naturales del país en la planificación macroeconómica. En pocas palabras, así como la planificación gubernamental sólo fue posible cuando existía un sólido sistema de cuentas nacionales, sin el cual sería impracticable señalar al sector productivo la distribución óptima de los recursos, cualquier estrategia de desarrollo que pretenda internalizar los costos ambientales de la actividad económica necesita instrumentos para contabilizar el patrimonio natural.

Paralelamente al establecimiento de las cuentas patrimoniales, se impone una profunda revisión de los paradigmas económicos, de modo de impartir al criterio de sustentabilidad ambiental del desarrollo un carácter estrictamente operacional. Las contribuciones de Herman Daly en este sentido han sido muy valiosas (Daly, 1990, p. 1-6). Dos son las ideas básicas de este nuevo pensamiento económico. En primer lugar, para el caso de la gestión de los recursos naturales renovables, se destacan dos principios fundamentales: por un lado, que las tasas de utilización deben ser equivalentes a las tasas de reposición; por otro, que las tasas de emisión de efluentes deben igualar la capacidad de asimilación de los ecosistemas en que se viertan esos efluentes. Lo anterior significa que las "tasas de recuperación" y las "tasas de regeneración" deben tratarse como "capital natural". La incapacidad de mantener esas tasas, por tanto, debe considerarse como un consumo de capital; es decir, no sustentable. En segundo lugar, para los recursos no renovables, que por su propia naturaleza no pueden ser objeto de una utilización indefinidamente sustentable, habrá que limitar la tasa de utilización al ritmo de desarrollo o descubrimiento de nuevos sucedáneos. Esto exige, entre otros aspectos, que las inversiones efectuadas para la explotación de recursos naturales no renovables vayan acompa-

ñadas de inversiones equivalentes en busca de sustitutos.

En lo que toca al financiamiento del desarrollo, la economía brasileña debe recuperar su capacidad de ahorro. Para ello será preciso que supere la crisis fiscal, característica del decenio de 1980 y comienzos del de 1990, y que salga del *impasse* actual, en que el superávit del balance de pagos es drenado por las obligaciones de reembolso de la deuda externa. En este sentido, el alargamiento del plazo de la deuda sólo reduce la frecuencia de las renegociaciones, pues las obligaciones se eternizan y la banca internacional se convierte en un rentista instalado sin riesgo alguno en la economía del país.

Específicamente en materia ambiental, es preciso redefinir los esquemas de aplicación de penalidades sobre las agresiones al medio ambiente, para que los ingresos por este concepto puedan ser aprovechados por los propios organismos ambientales. Para aumentar esas entradas, sería importante aplicar mecanismos de mercado, como las tasas y tarifas que incorporan en los costos privados los costos de preservación ambiental, por medio de mecanismos que pudieran ceñirse al principio del "contaminador-pagador". Entre otros mecanismos de mercado que merecen fortalecerse cabe citar las "bolsas de residuos" —en las que las industrias de una determinada región transan los efluentes de sus actividades, que muchas veces se convierten en insumos para otras industrias— y los "derechos de contaminación".

Vale la pena destacar los derechos de contaminación, que permiten, por su transferencia intraindustrias, que el poder público abandone la reglamentación impositiva basada en el establecimiento de límites de emisión por cada unidad industrial, y aplique en cambio límites regionales de emisión de efluentes, según la capacidad de recuperación de cada ecosistema. En esta forma, parte importante del mantenimiento de la calidad ambiental descansaría en el mercado, pues la comercialización de los derechos de contaminación estimularía la modernización tecnológica y dejaría de penalizarse a las industrias, que, en el actual estado de desarrollo tecnológico, no están en condiciones de reducir los niveles de emisión de sus efluentes. Con el sistema actual, de multas, aparte de obstaculizar (por vía regulatoria) la internalización del costo de la degradación

ambiental, se castiga a las industrias que, utilizando la mejor tecnología disponible, exceden los límites de contaminación, y se premia a aquellas que, aunque estén dentro de los límites establecidos, se abstienen de perfeccionar su proceso productivo.

Independientemente del potencial de ingreso que ofrecen muchos de esos dispositivos, es fundamental lograr el aporte de recursos externos. La conversión de la deuda externa para aplicarla en proyectos de medio ambiente y, más ampliamente, en proyectos de desarrollo sustentable, es una alternativa importante para la obtención de recursos, para las entidades tanto gubernamentales como no gubernamentales. Los préstamos bilaterales y de los organismos multilaterales de crédito seguirán siendo esenciales para la ejecución de los proyectos ambientales, así como para los proyectos de desarrollo. Sin embargo, lo que aparece como válido, en un sentido estricto, para determinados proyectos o sectores, sólo tiende a perder sentido en un planteamiento de conjunto: al contener el nivel del endeudamiento no se produce dinero nuevo: los dólares obtenidos afluyen para el servicio de la deuda y los proyectos "financiados" de hecho se realizan en moneda nacional, con ahorro interno. En síntesis, como la preservación del medio ambiente es una inversión de una rentabilidad difícil de cuantificar, que muchas veces supone responsabilidades mundiales, los recursos externos empleados para tal fin no debieran regirse por las condiciones del mercado. Habría que dar preferencia a las donaciones o a los préstamos en condiciones muy concesionales, sobre todo para proyectos de amplitud regional.

En lo que se refiere al desarrollo industrial, el avance científico y tecnológico ocurrido en los últimos decenios permite un conocimiento amplio de los procesos ecológicos de biosfera y ofrece técnicas de vigilancia de las transformaciones mundiales de esos procesos. Hay también la posibilidad de aplicar nuevos procesos de producción, menos dependientes de la energía y de las materias primas, de usar nuevas fuentes de energía basadas en nuevos materiales y, sobre todo, de aprovechar la inusitada valorización de los recursos biológicos. El denominador común de esa transformación podría describirse como el cambio de énfasis desde la materia y la energía

a la información; de la cantidad a la calidad. En otras palabras, la producción económica que se perfila en el plano internacional usa intensivamente los conocimientos científicos y tecnológicos, en desmedro de los recursos naturales en cuanto tales. Se comprende así que países pobres en recursos naturales, como el Japón, hayan alcanzado un alto grado de desarrollo económico y social.

El avance científico y tecnológico se incorpora al sector productivo, con beneficio para el ambiente, siguiendo tres vertientes: desarrollo industrial de alta tecnología; utilización del conocimiento en la estructura productiva existente, y proyectos destinados a la recuperación del medio ambiente. El uso correcto de la tecnología permite el establecimiento de industrias limpias, base de un crecimiento económico más equilibrado e integrado con el medio ambiente. En la segunda vertiente se advierte que sólo una pequeña utilización de los conocimientos tecnológicos genera deficiencias en la gerencia de la producción; los tiempos actuales exigen innovaciones en la propia gestión de la tecnología. Debe por tanto intensificarse la filosofía de la gestión atendiendo a la calidad y a la productividad, integrada en una visión ambiental. En la tercera vertiente de asimilación de nuevas tecnologías ambientalmente aceptables por el sector productivo se advierte que hay un gran mercado para las actividades y proyectos directamente vinculados con el medio ambiente. Un ejemplo típico es el reciclaje de la basura y el reaprovechamiento de residuos y efluentes.

El uso de tecnologías apropiadas ofrece oportunidades para lograr soluciones regionales óptimas a medida que, al haberse desarrollado durante muchos años o decenios, hayan absorbido la tradición cultural del medio en que se insertan, ofrezcan una base empírica para la comprensión de los problemas y favorezcan el surgimiento de proyectos. En este sentido, la biotecnología es una opción natural para el desarrollo brasileño. El uso de sistemas biológicos para convertir formas de energía o transformar una sustancia química en otra (bioconversión) tiene diversas ventajas: alta selectividad, flexibilidad, escasa necesidad de insumos energéticos, gran actividad catalítica, compatibilidad ambiental, facilidad de aplicación independiente del local y carácter renovable. El impacto de la biotecnología

en sectores como la industria textil, la química fina, los materiales nuevos y la microelectrónica es sin duda impresionante, como se aprecia ya en los países desarrollados.

En materia de fuentes renovables de energía, destacan como posibles fuentes alternativas o complementarias del petróleo, el gas natural, los esquistos, la turba y la energía nuclear. Todas, con la posible excepción de la turba, son energías centralizadas. Por el lado de las energías renovables descentralizadas, existe una amplia gama de posibilidades, incluida la leña y el carbón vegetal, los combustibles líquidos, como el alcohol y los aceites vegetales, los gaseosos derivados de la biomasa y las pequeñas centrales hidroeléctricas, aparte de tecnologías de uso más restringido, como el biogás y la energía solar directa, la térmica o voltaica. Una nueva estrategia de desarrollo industrial exige, además, una transformación a fondo del sistema de transporte del país, con mayor participación de los medios ferroviarios, marítimos y fluviales en el transporte de cargas, así como el apoyo a programas de ampliación de los sistemas de transporte colectivo y la sustitución del óleo diesel por el gas natural, el biogás o la electricidad en los centros urbanos. Cabe señalar que la Constitución del Brasil dispone que las ciudades de 20 000 o más habitantes deben tener un plan rector del desarrollo urbano que prevea la implantación de un sistema integrado de transporte. El establecimiento de infraestructura debe tener, como requisito previo, la garantía de control sobre el uso del suelo, ya que la administración vial sólo tiene actuación en la franja de dominio de las vías.

En lo que toca al desarrollo agrícola sustentable, tuvimos ocasión de observar cómo el proceso de institucionalización de la agricultura, subvencionada por el Estado y arrastrada por la lógica de la expansión industrial, provocó el aumento exponencial de la pauperización de la población y la dilapidación de parte considerable de los recursos naturales. Volver atrás esa situación significa cambiar las prioridades de la política agraria, aplicar un nuevo modelo que incluya una mejor distribución de la población rural en el territorio, que priorice la producción de alimentos y el manejo adecuado de los suelos, así como la distribución correcta de los recursos hídricos, y que presuponga el uso de tecnologías adecuadas para cada región.

Es cuestión vital adoptar un amplio programa de reforma del sistema de propiedad de la tierra. Paralelamente a las iniciativas de reforma agraria, es también imprescindible la sustitución gradual del monocultivo por el policultivo. Lo mismo vale para el desarrollo de sistemas integrados de producción agro-silvo-pastoril, según la vocación ecológica de cada región. Huelga afirmar que una política de esta naturaleza requiere asimismo el desarrollo de la agroecología, con la sustitución de los agrotóxicos por controles biológicos de las especies dañinas para el cultivo, inicialmente con la limitación del uso de herbicidas, insecticidas y fungicidas, pero propendiendo a su virtual eliminación. En cuanto a la seguridad alimentaria, es necesario, por último, ampliar la base genética contenida en las plantas que se emplean tradicionalmente en la alimentación. Es de fundamental importancia para el país buscar alternativas, a través de la investigación agrícola desarrollada en sistemas de conservación *in situ* y *ex situ* basados en bancos de germoplasma, jardines botánicos y reservas genéticas.

El objetivo de la conservación de los recursos

genéticos y de la preservación de la biodiversidad es el de concentrarse en las especies que tengan un impacto en la modernización de los sectores estratégicos, como la salud humana y animal, la alimentación, la agricultura y el medio ambiente, y el de asegurar que ese material genético, así como las informaciones sobre él, estén disponibles para las generaciones actuales y futuras. Por otro lado, la internacionalización de la legislación sobre la propiedad intelectual aplicada a los productos biológicos, según han propuesto algunos países desarrollados, permitirá la apropiación legalizada de aquellos recursos por los países más avanzados, que tienen una ventaja indiscutible en la relación con los países en desarrollo en lo que toca a las técnicas de aprovechamiento de los recursos genéticos. Hoy se sabe que el verdadero control sobre los recursos genéticos está en el acceso a la información sobre el material genético y en la posibilidad de usarlo, gracias al dominio de las técnicas de manipulación. Por consiguiente toda ley sobre propiedad intelectual aplicada a esta área tenderá a beneficiar a aquellos países en que están más avanzadas las técnicas de utilización de los recursos genéticos.

## IV

### Comentarios finales

La armonización de los objetivos económicos y ambientales, en los países de capitalismo avanzado, depende de la tecnología capaz de transformar la industria y los transportes en sistemas que usen combustibles y materias primas de manera altamente eficiente y que se basen en insumos de bajo costo ambiental, generando pocos residuos. Sería necesario, por lo tanto, establecer sistemas tecnológicos cerrados, es decir, con dependencia mínima de los recursos naturales. Para los países en desarrollo, cuya balanza comercial está compuesta en su mayor parte por productos primarios, es sombría la perspectiva que se les plantea en un escenario de sistemas tecnológicos inaccesibles. En la mayoría de los países del Sur son pequeñas las conquistas en materia de nuevas tecnologías. Su obtención, en general del sector

privado de los países desarrollados, está sujeta al pago de *royalties* y de otros compromisos financieros, comerciales y, muchas veces, políticos.

Por consiguiente, la solución tecnológica para el medio ambiente propuesta por los países industrializados, pone en tela de juicio el papel específico que representan los países en desarrollo en el sistema económico internacional. El papel tradicional de proveedor de productos primarios, ya insuficiente para atender los requisitos básicos del desarrollo, tiende a disminuir en un futuro próximo. La evolución de las nuevas tecnologías muestra, en forma elocuente, la necesidad de desplegar un esfuerzo interno concentrado para el desarrollo de tecnologías de punta y no agresivas para el medio ambiente, así como para la concertación de compromisos internacio-

nales orientados a facilitar el acceso a las tecnologías desarrolladas por los países industrializados.

En síntesis, mientras el Brasil comienza a realizar ajustes en el perfil de su industria nacional, la economía mundial entra en un nuevo ciclo y paradigma tecnológico. Al contrario de lo que ocurrió con la industrialización de posguerra, altamente consumidora de recursos naturales —materias primas, productos básicos y energéticos— el nuevo patrón de crecimiento se caracteriza por una demanda elevada de información y conocimiento, con disminución relativa del consumo de recursos ambientales y de producción de efluentes contaminantes.

A despecho de lo anterior, hay que reconocer que han ocurrido en el Brasil alteraciones sustantivas en el tratamiento de las cuestiones ambientales, desde el punto de vista político, jurídico e institucional. Sin embargo, desde el punto de vista económico, financiero, científico y tecnológico, hay cuestiones estructurales que impiden la plena concreción de las esperanzas a corto plazo. Las restricciones del gasto público, las medidas de contención de la inflación y el peso de la deuda son algunos de los factores que limitan considerablemente la posibilidad de una acción en gran escala del gobierno.

Los problemas inherentes a la condición de país en desarrollo se magnifican por las características que singularizan al Brasil. La extensión de la mayor reserva de bosques tropicales del planeta, la heterogeneidad de sus ecosistemas, la biodiversidad, la localización —en diversos puntos del subsuelo forestal— de yacimientos minerales de dimensiones extraordinarias, la presencia de ríos capaces de producir energía y alimentos, son todos elementos constitutivos de un patrimonio y, al mismo tiempo, un desafío que no puede ser ignorado por políticos, planificadores y científicos. Son pocos los países en desarrollo que cuentan todavía con territorios teóricamente disponibles para la ocupación, o condiciones económicas para promoverla en gran escala. Ninguno de ellos, sin embargo, dispone de tanta superficie, con tamaño diversidad biológica que debe investigarse, estudiarse y, a la postre, preservar o aprovecharse, como el Brasil. Esas características le confieren una dimensión mundial a los problemas ambientales del país e imponen la participación obligatoria del Brasil en los esfuerzos multilaterales por buscar soluciones a los dese-

quilibrios planetarios. Así como el desafío de armonizar la calidad ambiental y el crecimiento económico, en su vertiente internacional, impone la participación del Brasil en busca de soluciones para problemas mundiales del medio ambiente, se impone, en su dimensión interna, la participación de la sociedad en la construcción de un nuevo estilo de desarrollo para el país. Por su parte, la relación del sector privado con la protección ambiental debe entenderse como parte del proceso político-institucional e histórico del país, en especial el papel que el Estado desempeñó en la mediación entre las fuerzas sociales y la garantía de los derechos democráticos. Tales características, unidas al perfil de distribución del ingreso, explican cómo, en general, el eje de decisiones en la sociedad se inclina excesivamente por el mismo lado de la concentración del ingreso, y penaliza el ejercicio de los derechos básicos de la ciudadanía, entre los cuales figura el de la calidad de vida. Así, el poder económico significó, tradicionalmente, el poder de contaminar, a despecho de las leyes. No sin razón se afirma que el país tiene una legislación ambiental adecuada, pero que no se cumple a cabalidad.

Recientemente, sin embargo, se advierte entre los propios medios empresariales una reacción contra los maleficios de un tipo de desarrollo económico sin condicionamientos ambientales, incluso por los riesgos que representa para la existencia de ciertas actividades y su aceptación por la sociedad. En efecto, en los últimos años, la gestión ambiental se ha inscrito en la planificación y en la operación industrial, en la misma forma que las relaciones con la comunidad. La exigencia legal de efectuar estudios de impacto ambiental para la puesta en marcha de unidades industriales y de otros aprovechamientos, y la realización de audiencias públicas para la discusión de proyectos, instarán cada vez más al sector productivo a considerar los factores ambientales. En esa transición, la adopción de tecnologías limpias, que minimizan los impactos ambientales negativos, ha penetrado en forma desigual en los distintos sectores, aunque se reconoce que los costos de control de la contaminación son menores y la eficiencia es mayor cuando se toman en cuenta, desde la fase inicial del proyecto industrial, las medidas de protección y manejo ambientales, así como el control de riesgos. En algunos sectores, como el del aluminio, el químico,

el petroquímico, el del papel y la celulosa, se encuentra más avanzado el proceso de incorporación de resguardos ambientales ya que se adoptan, entre otras, tecnologías y medidas de control y de reciclaje de residuos. En el sector público, en general, hay experiencia de control ambiental en proyectos de envergadura, como los sectores eléctrico y minero. Se han logrado resultados positivos en la investigación sobre las soluciones tecnológicas de los problemas ambientales generados en el sector agrícola.

Esas pequeñas simientes de un nuevo patrón de crecimiento, más ajustado a las condiciones ecológicas del país y encaminado a mejorar las condiciones de vida de la población, parecen haber caído en terreno fértil. Aun así, la magnitud de los desafíos que esperan una acción decidida exige una actitud aún más valiente por el conjunto de la sociedad brasileña. Cuando lo que está en juego es algo más que el simple mantenimiento de un estilo de vida e implica la total reformulación de sus bases materiales, productivas y hasta éticas, lo que se exige del ser humano es más que su capacidad de adaptación o su capacidad de "sintonía fina". Se le exige nada menos que la firme disposición de provocar una

verdadera revolución en los paradigmas y prácticas que regulan la vida en sociedad. Albert Einstein, refiriéndose al inicio de la era nuclear, decía que "todo cambió" y que "precisamos una manera distinta de pensar, para que la humanidad pueda sobrevivir". La crisis global del medio ambiente señala también el inicio de una nueva era, de un nuevo estilo de desarrollo. No hay duda. Charles Birch tiene toda la razón al afirmar: "es posible que no supiéramos prever esta nueva era; pero ciertamente podremos inventarla".<sup>3</sup>

El argumento ecológico constituye, por lo tanto, un argumento político. Antes de examinar los argumentos técnicos para la toma de decisiones racionales, habrá que forjar alianzas entre los distintos grupos sociales capaces de impulsar las transformaciones necesarias. Es de esperar, en ese sentido, que el Brasil sepa aprovechar el impulso de la Conferencia de Río para iniciar la búsqueda de compromisos, tanto internos como entre naciones, que permitan el surgimiento de un nuevo patrón de desarrollo industrial y agrícola, que cumpla los requisitos de sustentabilidad ambiental y social.

(Traducido del portugués)

<sup>3</sup> Ambos citados en Guimarães (1990), pp. 59-95.

#### Bibliografía

- Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (1991): *IV fórum nacional: como evitar que os anos 90 sejam mais uma "década perdida"*, Rio de Janeiro, 25 a 28 de noviembre.
- Bennett, John (1976): *The ecological transition: cultural anthropology and human adaptation*, Nueva York, Pergamon Press.
- Daly, Herman (1990): Toward some operational principles of sustainable development, *Ecological Economics*, vol. 2, N° 1, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V., abril.
- Deutscher, Isaac (1963): *The prophet outcast: Trotsky 1929-1940*, Nueva York, Oxford University Press.
- Guimarães, Roberto P. (1990): La ecopolítica del "desarrollo sustentable": una visión latinoamericana de la agenda global sobre el medio ambiente, Roberto Russell (comp.), *El sistema internacional y América Latina: la agenda internacional en los años '90*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- \_\_\_\_\_ (1991a): *The ecopolitics of development in the third world: politics and environment in Brazil*, Londres, Rienner Publishers.
- \_\_\_\_\_ (1991b): O desafio de desenvolvimento sustentável: preservação ambiental, crescimento econômico e justiça social (Subsidio Técnico para o Relatório Nacional do Brasil para a CNUMAD), Brasília.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística) (1990): *Diagnóstico do Brasil: a ocupação do território e o meio ambiente*, Rio de Janeiro.
- Naciones Unidas (1991): *O desafio do desenvolvimento sustentável: relatório do Brasil para a CNUMAD*, Brasília, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, septiembre.





## Fundamentos y opciones para la integración de hoy

*Eugenio Lahera P.\**

La idea de la integración regional está enraizada en América Latina. Ha sido parte de las proposiciones para el desarrollo de la región durante décadas y hoy, por un conjunto de circunstancias internas y externas, se halla en el primer plano de la discusión económica regional. Una idea novedosa, que de tanto aplicarse sólo parcialmente fue convirtiéndose en cosa del pasado: una virtualidad exhausta, una contradicción en sus propios términos.

La integración es un tema lleno de paradojas. Se ha escrito mucho sobre ella y sin embargo, su especificidad sigue eludiéndonos. Sus resultados no han estado a la altura de su potencial y, sin embargo, sigue concitando esfuerzos. Es fácil demostrar su conveniencia para el desarrollo, pero también son evidentes las condiciones que la limitan. Se han dedicado grandes esfuerzos imaginativos a precisar los objetivos e instrumentos de la integración, pero muchos de ellos han tenido escasas oportunidades de aplicación. Cuenta con una enorme popularidad y al mismo tiempo carece de apoyo político suficiente. Y diversos agentes económicos y sociales de la integración, en cuyo nombre se habla con frecuencia, han estado ausentes del diseño y aplicación de las políticas que les atañen. Las actuales circunstancias parecen propicias para resolver estas paradojas en bien del desarrollo regional.

En la sección I del artículo se analizan diversas interrelaciones de la integración económica y el desarrollo en América Latina y el Caribe. En la sección II se analizan diversos obstáculos que el proceso de integración debe enfrentar. En la sección III se consideran diversas orientaciones de política. De ese modo se busca caracterizar el papel actual de la integración económica en el proceso de transformación productiva con equidad de la región, y apuntar a sus principales opciones.

\* Secretario Técnico de la *Revista de la CEPAL*. El autor agradece los comentarios de Alicia Frohmann, Anibal Pinto y Osvaldo Rosales, los que no los comprometen en el texto.

## Introducción

Para la CEPAL, la integración es un tema fundacional y renovado a la vez, ya que formó parte de las recomendaciones que la institución hizo a los países de América Latina desde sus primeros años. Las circunstancias eran diferentes, pero la intuición principal, antes y ahora, fue la valoración del espacio económico regional.

El *Estudio Económico de América Latina 1949* planteó la necesidad de aumentar el comercio regional intralatinoamericano. Circunstancias posteriores —las que acompañaron a la guerra de Corea— restaron urgencia a este llamado, que recobró vigencia una vez que las exportaciones regionales a Estados Unidos volvieron a caer.

Prebisch señalaba, en una exposición hecha en 1959, que:

“la idea de un posible mercado común ha venido gestándose desde hace años, hasta que los gobiernos latinoamericanos en el seno del Comité de Comercio de la CEPAL solicitaron a nuestra Secretaría en noviembre de 1956 la constitución de dos grupos de expertos, uno para el establecimiento gradual de un régimen de pagos multilaterales y otro para definir las características del mercado regional... El mercado común no es algo que pueda hacerse o dejar de hacerse frente a este problema de crecimiento... Habrá que realizar un esfuerzo muy intenso de tecnificación de la agricultura y avanzar muy resueltamente en el proceso de industrialización, tanto en los países grandes como en los medianos y pequeños. Hará falta un fuerte acrecentamiento en la masa de capital y afrontar en vastas proporciones el problema tan descuidado generalmente de la capacitación técnica en todos los planos del esfuerzo productivo.

“Sin embargo, aunque todo ello se cumpliera eficazmente no creemos que pudiera alcanzarse y mantenerse en la práctica... si el proceso de industrialización sigue operándose dentro de los límites relativamente estrechos de cada mercado nacional y si cada país se propone llegar al abastecimiento completo de sus necesidades de productos agrícolas por elevado que sea su costo para las masas consumidoras.

“Pero no se trata solamente de un problema de productividad, de suyo muy importante. Hay otro aspecto en el que quisiera poner también el acento: el de la vulnerabilidad económica de los países latinoamericanos... No veo otra solución

fundamental a este grave problema y al del costo elevado del proceso sustitutivo, que romper ese molde anacrónico mediante la formación gradual y progresiva del mercado común y la consiguiente diversificación de importaciones y exportaciones." (Naciones Unidas, 1959.)

La Secretaría Ejecutiva de la CEPAL planteaba ese mismo año, como objetivo de largo plazo, el que "bienes y servicios, hombres y capitales circulen libremente, sin trabas de ninguna naturaleza, en un vasto mercado común latinoamericano" (Naciones Unidas, 1959). El análisis y las propuestas específicas de la CEPAL respecto de la integración fueron en parte acogidos y en parte enfrentados por las propuestas más cercanas a la orientación del GATT (Wionczek, 1964).

Intentar una evaluación del proceso de integración excede las posibilidades de este artículo. Puede señalarse, sin embargo, que tuvo aspectos positivos y aspectos negativos.<sup>1</sup> La integración en América Latina y el Caribe entre 1960 y 1980, y sobre todo en la primera década aludida, registró significativos avances. A comienzos de los años sesenta el comercio entre los países de la región era incipiente, y prácticamente nula la complementación en materia de actividades productivas. Durante los años siguientes, el intercambio recíproco se constituyó en un elemento dinámico del comercio exterior de la región. Asimismo, aumentaron los niveles de interdependencia económica, en especial en los procesos subregionales protagonizados por países con economías pequeñas y medianas. La cooperación intrarregional encontró otras muchas y diversas expresiones en el desarrollo de los sectores productivos y de la infraestructura física, así como en el surgimiento de instituciones intergubernamentales y de asociaciones subregionales o regionales representativas de diversos grupos e intereses. El aumento del comercio recíproco facilitó asimismo la ampliación, diversificación y modernización de la producción industrial, así como cierta especialización de las actividades a nivel subregional.

Por otra parte, la integración también tuvo insuficiencias y tropiezos. Entre éstos se destacan el temor de los gobiernos y de algunos grupos a someter la producción nacional a la competencia con bienes de otros países de la región; la distribución desigual de los costos y beneficios de la integración y, en general, las dificultades para generar reciprocidad entre países de dimensión económica y niveles de desarrollo disímiles; y, por último, los conflictos entre los compromisos contraídos en virtud de los acuerdos de integración y los objetivos de las estrategias y políticas de desarrollo nacionales, sobre todo cuando se han de subordinar decisiones nacionales a las de carácter multilateral (Rosenthal, 1989).

Cuando todos los plazos de los compromisos originarios se habían agotado y la situación en lo legal se hizo insostenible, se optó por una adecuación formal del marco jurídico a la situación de hecho, ampliando los plazos y flexibilizando los instrumentos. En esta línea se inscriben la transformación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), así como los protocolos modificatorios del Acuerdo de Cartagena. Facilitada por estas adecuaciones, en los años ochenta se produjo una nueva proliferación de entendimientos bilaterales (CEPAL, 1991). Tales entendimientos, que han aumentado en los años noventa, tienen características diferentes a las de los acuerdos tradicionales, especialmente en la amplitud del comercio que cubren.

La economía latinoamericana requiere ahora y con urgencia ideas de "segunda generación", que vayan más allá del ajuste y la disciplina fiscal. No se trata de sustituir ambas políticas, lo que sería muy inconveniente y perjudicial, sino de convertirlas en requisito previo de políticas de crecimiento con equidad. Es posible que en los años noventa la integración comercial, productiva y financiera tenga más oportunidades que las que tuvo en las décadas anteriores.

<sup>1</sup> En este análisis se sigue a Rosenthal (1989).

## I

## Actualidad de la integración

Casi todos los países de América Latina se han comprometido en esfuerzos de libre comercio recíproco; varios lo han hecho respecto de garantías para la inversión de los respectivos países, así como de la armonización de sus políticas económicas. Para mediados de los años noventa, la región podría estar organizada en un número reducido de agrupaciones económicas complementadas por zonas bilaterales de libre comercio, y la inversión directa de origen regional podría aumentar muy significativamente. Es probable que más adelante los grupos subregionales tiendan a unificarse y también que se den avances regionales o nacionales hacia el libre comercio con Estados Unidos y Canadá. Estas posibilidades constituyen un hecho inédito.

1. *¿Es integración?*

¿Existe un común denominador de todos estos procesos? Con frecuencia se pasa por alto que el concepto de integración es bastante amplio. Al respecto conviene recordar que en las publicaciones sobre el tema se distinguen varios grados de integración económica (Belassa, 1964; French-Davis, 1979). El mínimo está representado por una zona de libre comercio: los miembros de la zona acuerdan la reducción o eliminación recíproca de los aranceles aduaneros, pero cada país miembro conserva su propio arancel frente a terceros países. Otra opción es la de formar una unión aduanera, la que difiere de la zona de libre comercio en que los países miembros establecen un arancel común frente a terceros países. Una mayor integración es la que se plantea en un mercado común: se eliminan los controles sobre los movimientos del capital y del trabajo, de manera que pueden moverse libremente tanto los factores como los bienes. A la unión económica se llega cuando se complementa el mercado común con políticas regionales supranacionales y con la coordinación de todas las ramas de la política económica.

Es evidente que los actuales procesos de integración tienen diferencias con aquellos de los años cincuenta y sesenta. Han cambiado los ob-

jetivos, que se han reducido a uno solo, el desarrollo económico; la orientación, que hoy es también hacia afuera, hacia los mercados mundiales; los instrumentos, en un marco macroeconómico de mayor transparencia cambiaria y arancelaria; los agentes, con el sector privado como la principal fuente de dinamismo del proceso; y el medio político y económico internacional, respecto de los procesos de integración.

2. *Razones de su actualidad*

Un conjunto de circunstancias internas y externas a los países de América Latina ha puesto a la integración en el primer plano del actual debate económico regional.

Entre las internas destaca el nuevo énfasis en la orientación exportadora, en un marco de creciente internacionalización de las economías nacionales. La integración dinamiza el intercambio comercial y —más importante aún en el mediano plazo— favorece una creciente especialización productiva internacional, lo que la convierte en un importante factor de modernización productiva. Su actual objetivo, más que hacer integración “hacia afuera” —como se ha planteado por oposición al tipo de integración que acompañó al proceso de sustitución de importaciones— persigue acelerar la transformación productiva de la región.

La estrategia exportadora debe considerar tanto a los productos primarios —que si bien exhiben un bajo dinamismo, son los que originan las ventajas comparativas estáticas de la región— como a productos con mayor valor agregado. La inserción internacional por la vía de las exportaciones dinámicas, de creciente complejidad, parece ser la manera más promisoría para hacer crecer el empleo productivo y la masa salarial en forma rápida y sostenida, contribuyendo tanto al crecimiento como a la equidad. Esta segunda fase exportadora está estrechamente ligada a la internacionalización productiva y a la inversión directa. Los mercados ampliados posibilitan niveles óptimos de producción que minimicen los costos medios y permitan aumentar la competi-

tividad internacional de la economía por diversas vías; la nueva integración se orienta a fortalecer la inserción internacional, favorecer la articulación productiva e inducir la interacción creativa entre los agentes públicos y privados (CEPAL, 1992).

Entre las circunstancias externas se observa a nivel mundial una profundización de diversos arreglos comerciales regionales y, en el caso de América Latina, el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas por el Presidente Bush. La región no puede desperdiciar las ventajas de la liberalización de su espacio económico y de la complementación económica en su interior, mientras otras regiones las procuran. Por otra parte, para negociar mejores acuerdos comerciales con los países industrializados, es conveniente tener un poder de negociación fortalecido, lo que puede facilitarse por la existencia de mercados asociados más amplios. Es previsible que en relativa igualdad de condiciones los países industrializados prefieran llegar a acuerdos con espacios comerciales integrados de mayor tamaño.

Desde otro punto de vista, la orientación de las políticas económicas nacionales en la región tiende a converger, lo que opera como un factor endógeno propicio para el proceso de integración. La gran diversidad e inconsistencia de dichas políticas en el pasado, que representaron un obstáculo formidable para la integración, van dando lugar a intentos —con puntos de partida y cursos muy diversos— por alcanzar un tipo de cambio real alto y estable, aranceles bajos y parejos, tasas de interés no demasiado desalineadas de las internacionales, y ausencia de restricciones para la inversión extranjera. De este modo, las corrientes comerciales tienen bases sólidas y duraderas para el desarrollo y la especialización productiva internacional, incluida la inversión directa (Lahera, 1992).

Este proceso aún incipiente no tiene un futuro asegurado, ya que si bien la economía internacional seguirá siendo la "gran coordinadora" de las políticas macroeconómicas (por los costos que significaría darle la espalda), con certeza existirán contramarchas. Sin embargo, diversos efectos ya son reales, por las expectativas que este proceso ha generado, pero su profundización está por verse.

Los diversos factores enunciados se refuerzan recíprocamente, y es posible que ninguno de

ellos sea determinante por sí solo. De allí la diversidad del actual proceso de integración, que es una de sus características sobresalientes. En algunos casos, el principal impulso hacia la integración es la semejanza en las condiciones macroeconómicas; en otros, el enorme potencial de complementación económica, pese a las divergencias macroeconómicas; en otros, la ventaja de negociar colectivamente con Estados Unidos y Europa; en otros, la renovación de compromisos de larga data. Por otra parte, en lo referido a acuerdos de libre comercio con países industrializados, se trata menos de obtener reducciones arancelarias que de eliminar barreras no arancelarias para algunos productos y, en general, de lograr una mejor y más estable relación comercial y de inversión con dichos países. Como mínimo, debería asegurarse que el actual nivel de protección no aumente en dichos países, especialmente como reacción a éxitos exportadores de los países en desarrollo.<sup>2</sup>

Esta continuidad de los esfuerzos de integración regional, y de integración hemisférica, que fuera impensable hasta hace algunos años, es también un resultado de los factores ya enunciados en este trabajo (Juan Alberto Fuentes, 1991). Hacia adelante, sería inconveniente que el proceso de liberalización se detuviera allí y excluyera a otras zonas económicas del mundo de modo permanente.

### 3. Integración y comercio internacional

Desde un punto de vista, la integración puede analizarse como un aspecto específico de la teoría del comercio internacional. Desde otro, dicho comercio puede ser puesto en el marco de la integración, entendida ésta como un factor dinámico del desarrollo económico e incluidos sus aspectos de especialización productiva, tanto respecto de la región como de la economía mundial.

En la teoría del comercio internacional la integración fue una palabra sospechosa durante mucho tiempo, especialmente porque el proceso de integración, si es exitoso, tiene un efecto indiscutible—aunque temporal—de desviación de comercio. Se dejaría así de lado el escenario óptimo del libre comercio, que permite la mejor especialización internacional conforme a las ventajas comparativas de cada país. Ese escenario

<sup>2</sup> Esta idea me fue sugerida por Joseph Ramos.

óptimo se obtendría mediante la integración de todos los mercados, sin restricciones como los aranceles, las tasas de cambio administradas, las licencias previas de importación y otras. De ese modo, afirma la teoría, los bienes se producirían en el sitio de los menores costos, para beneficio de todos.

En principio, una manera correcta de juzgar los efectos económicos generales de una zona de libre comercio sería la de comparar el ingreso real que se obtendría si ella existiera, con el que se percibiría si los cambios no se realizaran. Este enfoque totalizador es de aplicación difícil, de allí que para evaluar el efecto de la integración sobre el comercio internacional sea tradicional distinguir, siguiendo a Jacob Viner, entre efectos de creación y de desviación de comercio (Viner, 1950).

En términos generales, el comercio internacional brinda beneficios al poner a disposición de los usuarios bienes de menor costo. Pero cuando se forma una zona de libre comercio se generan dos movimientos diferentes: un socio compra a otro los bienes que antes producía internamente, mejorando así la eficiencia mediante la rebaja de costos. Pero el comercio también sufre una desviación, ya que un socio compra a otro bienes que antes importaba de terceros países.

La creación de comercio normalmente trae beneficios a los países involucrados, gracias al aumento de las exportaciones y la adquisición de importaciones a costos menores, promoviendo así una asignación de recursos más eficiente. Por otra parte, la distribución de los beneficios entre los países no puede determinarse de antemano. La desviación de comercio implica una pérdida de bienestar, por la importación de productos más caros que los producidos fuera de la zona de integración; su impacto neto sobre el consumo, en todo caso, dependerá de la variación de los aranceles. Por otra parte, al aumentar el producto la desviación puede beneficiar a los terceros países, cuyas exportaciones aumentarán. La conclusión teórica general es que si predomina la creación de comercio, la eficiencia mejorará; si predomina la desviación, ésta disminuirá. Este tema se plantea de modo diferente en una zona de libre comercio que en una unión aduanera. Las condiciones para que se dé el fenómeno de la desviación son más restrictivas y, casi siempre, su aplicación difiere en cada país.

Sin embargo, existen razones para que una integración resulte apropiada aun en el segundo caso (Wonnacott y Lutz, 1989). Al respecto, pueden plantearse tres situaciones diferentes: en la primera, la desviación de comercio es resultado de una disminución selectiva de aranceles y los nuevos precios pueden ser menores, aun cuando los costos de producción del país exportador excedan a los del proveedor anterior.

En la segunda, las economías de escala que se logren con la integración pueden permitir que los costos de los terceros productores se vuelvan competitivos. En definitiva, el que la desviación de comercio no sea deseable se basa en el supuesto de que los aranceles constituyen la barrera comercial principal. Sin embargo, a medida que se multiplican otras medidas proteccionistas, ya no resulta evidente que la desviación comercial vaya a reducir la eficiencia.

En la tercera, la falta de transparencia de los regímenes cambiarios y los desequilibrios en la balanza de pagos pueden significar que las importaciones que presentan los costos monetarios más bajos no midan con precisión los costos económicos. No siempre son ellas las que tienen menores costos de oportunidad.

Desde otro punto de vista, el éxito de un programa de integración en la región no sólo puede crear nuevas exportaciones, sino también aumentar la capacidad global del grupo para importar. De allí que el dilema entre creación y desviación del comercio sea bastante artificioso en el caso de países con desequilibrios y con recursos escasos.

Si no aumenta el proteccionismo contra terceros, la integración es un camino de acercamiento, más que de divergencia, respecto del libre comercio; esta posibilidad es reconocida en el artículo xxiv del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).<sup>3</sup> Este punto de vista también gana terreno en las publicaciones sobre el tema.<sup>4</sup> De modo gradual, los países que

<sup>3</sup> Dicho artículo señala que para ser compatible con el GATT los convenios de libre comercio deben cumplir con cuatro requisitos: que sean amplios, es decir, que cubran una parte considerable del comercio entre los países; que se apliquen en un período de transición razonable; que no signifiquen el establecimiento de barreras adicionales a terceros países, y que contengan reglas que identifiquen el origen de los bienes incluidos en el Tratado.

<sup>4</sup> Véanse los argumentos al respecto en Lawrence (1991).

se integran pueden llevar a cabo su comercio exterior y sus inversiones en el extranjero con menos restricciones. El proceso de convergencia de las condiciones económicas facilita las corrientes de inversión hacia y en otros países, y permite concentrar la discusión en las demás condiciones económicas, jurídicas y administrativas que son determinantes para dicha inversión productiva.

Es por esto que la integración se presenta cada vez menos como una opción contrapuesta al libre comercio internacional. En verdad, sería irreal suponer que ambos son igualmente viables, o que economías del tamaño de las latinoamericanas puedan elegir a su arbitrio. En la práctica, la integración puede considerarse como una forma eficaz de acercarse a un comercio más libre, dada la existencia de distorsiones y desequilibrios cuya eliminación total no está al alcance de los países que se integran.

Desde otro punto de vista, en la medida en que los efectos de la liberalización comercial sean mayores que los de la discriminación geográfica, la integración estará contribuyendo a la conformación de una economía internacional menos discriminatoria.

#### 4. Integración y transformación productiva con equidad

La integración y la cooperación intrarregional son funcionales al cumplimiento de objetivos más amplios del desarrollo. Entre ellos se halla en especial la transformación de las estructuras productivas, como la propuesta por la CEPAL (1990a).

Los compromisos de integración pueden facilitar la aplicación del enfoque sistémico, propio de esta estrategia; aumentar la eficiencia e incorporar tecnología al proceso productivo; inducir economías de escala, tanto en los procesos pro-

ductivos como en la infraestructura; reducir rentas monopólicas u oligopólicas, e inducir nuevas inversiones. La integración es compatible con el objetivo de aumentar la competitividad internacional, y puede ayudar a alcanzarlo.

Un intercambio comercial potenciado contribuiría a sentar las bases de esquemas de especialización y regímenes de competencia que facilitarían la transformación de las estructuras productivas de cada país. De este modo se explotarían mejor las ventajas comparativas intrarregionales y las oportunidades de complementación sectorial e intrasectorial.

La cooperación recíproca afianzaría la exportación extrarregional, permitiendo a muchos países de tamaño mediano o pequeño realizar avances que en otras circunstancias les resultarían casi imposibles.

Desde otro punto de vista, la expansión del intercambio recíproco, al hacer que las economías participantes estén más relacionadas, las hará más semejantes en sus fluctuaciones cíclicas, lo que requerirá políticas monetarias y fiscales similares. En consecuencia, el arbitraje del interés a corto plazo y del tipo de cambio resultará disminuido, y habrá más libertad en la balanza de pagos para la inversión a largo plazo, que busca una mayor productividad marginal del capital.

La integración puede ampliar los efectos de la innovación al reducir los costos medios de la investigación y el desarrollo tecnológico, aumentar la eficiencia y uso de insumos especializados o de servicios de apoyo, y generar externalidades tecnológicas. Así, un mercado ampliado permitiría aprovechar en mayor medida la inversión en investigación y desarrollo, al explotar economías de escala y reducir la relación entre costos y ventas.

## II

### Obstáculos para la integración

#### 1. Política macroeconómica

Una condición previa para impulsar un proceso de integración amplio y de mediano o largo plazo

es que exista una mínima estabilidad macroeconómica. Por otra parte, ha sido tradicionalmente reconocida la necesidad de buscar una creciente armonización de las políticas económicas para

avanzar en la integración. Sin embargo, éste es un objetivo difícil de alcanzar, ya que está condicionado por la existencia de diversos desequilibrios, para algunos de los cuales se propone la integración como remedio. De ese modo, el argumento se torna circular y puede dar origen a un pesimismo estructuralista o a un voluntarismo tecnocrático.

La inestabilidad cambiaria genera incertidumbres respecto a la evolución de los precios relativos, lo que a su vez causa mayores riesgos para la inversión, crea desajustes en la asignación de recursos entre bienes comerciables y no comerciables, y provoca inestabilidad financiera, con sus consabidos efectos sobre el sector monetario. Por otro lado, los desequilibrios conducen al incumplimiento de los compromisos contraídos, minando la idea misma de integración. Por último, los desequilibrios financieros pueden provocar variaciones del tipo de cambio real y opacar la transparencia en materia de políticas, obstaculizando las corrientes recíprocas de comercio y de capitales; a la vez, pueden también agudizar las diferencias existentes entre los países, al conducir a una concentración de la inversión extranjera en los países más estables (Alfredo Fuentes, 1991).

### 2. Políticas comerciales y de inversión

La posibilidad de seleccionar sólo un conjunto de productos en algunos de los acuerdos de integración propicia la concesión de preferencias en sectores donde existe poco potencial de comercio, con el fin de obtener más apertura que la que se otorga. Además, se suscita una permanente revisión de las listas con miras a su posible ampliación o reequilibrio, lo que introduce un elemento constante de incertidumbre en los acuerdos y de desgaste en las negociaciones, junto con desestimar la participación de los sectores privados. Además, en aquellos casos en que la apertura no es general, se crea una distorsión intersectorial que propicia privilegios injustificados e imposibilita una mejor asignación de los recursos (Noyola, 1991).

Al igual que las preferencias arancelarias, la eliminación de las barreras no arancelarias se ha aplicado tradicionalmente a un número reducido de productos, que normalmente no son aquellos que ofrecen mayores oportunidades de comercio.

Por otra parte, en los actuales acuerdos por lo general no se han definido mecanismos para dirimir diferencias comerciales, lo que ha facilitado el incumplimiento de los compromisos adquiridos, las represalias comerciales y, en general, la incertidumbre sobre la aplicación de las concesiones negociadas.

Tampoco existe en la actualidad un sistema completo de información estadística sobre las exportaciones y las importaciones de América Latina y el Caribe. Las estadísticas de comercio exterior provienen de registros de aduana, lo que condiciona decisivamente la calidad y la naturaleza de la información: la calidad, en cuanto depende del grado de veracidad de los registros; la naturaleza, porque dichos registros se emplean en la readecuación de los derechos aduaneros, es decir, responden a las características de los aranceles y no se prestan para el análisis económico. Por otra parte, algunas de las prácticas del comercio exterior, como son los regímenes operativos y de comercialización para efectuar transacciones de comercio exterior, tienen ciertas características propias que dificultan el registro apropiado y afectan el tipo de estadísticas que se compila.

### 3. Políticas sectoriales

En la región existe una gran variedad de regímenes especiales por actividades económicas, ramas industriales y localización geográfica de las empresas, los que a su vez difieren entre los países. Este entramado de reglamentaciones, además de su escasa eficiencia como mecanismo de promoción en las actuales circunstancias, dificulta la articulación de espacios económicos comunes y favorece la consolidación de intereses antiintegracionistas.

### 4. Consistencia y convergencia

La negociación simultánea —e incluso consecutiva— de varios acuerdos presenta considerables dificultades de coordinación y adaptación. Por otra parte, son grandes las dificultades de administrar un número excesivo de acuerdos bilaterales o subregionales, y si ellos incluyen condiciones especiales, presentarán serios problemas de transparencia para exportadores, importadores e inversionistas.

Particularmente compleja es la administración conjunta de nuevos acuerdos y del "patrimonio histórico" ya negociado. El artículo 68 del Acuerdo de Cartagena —tratado que dio origen al Grupo Andino— establece que los acuerdos comerciales convenidos fuera del Pacto deben contar con la aprobación de todos sus miembros. En 1991, el Compromiso de Guayaquil ratificó las posibilidades de negociaciones bilaterales o comunitarias con otros países y señaló la conveniencia de reglamentar el mencionado artículo 68. En el caso de la ALADI, los acuerdos se pueden realizar a distintos niveles: regional, bilateral y sectorial. En cada uno se incluyen diferentes listas de productos con niveles de preferencias que varían entre 2 y 100%. Esto hace muy complejo administrar, comprender y utilizar los acuerdos, lo que dificulta su aprovechamiento y limita por lo tanto su impacto en las corrientes de comercio (ALADI, 1991).

En la actualidad se plantea la posibilidad de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, en el marco de la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush. El tema de la integración entre economías de diverso nivel de desarrollo resulta tan novedoso que ha dejado atrás a la literatura especializada. Un tema central en este tipo de acuerdo es que los países en desarrollo no podrán obtener un trato unilateralmente discriminatorio, salvo excepciones expresamente acordadas. Por ejemplo, no podrá recurrirse a los derechos establecidos en el GATT sin aceptar también sus obligaciones. Por otra parte, deberán incluirse temas como los servicios, de gran interés para los países desarrollados. Cuestión distinta es la extensión, profundidad y velocidad de los acuerdos.

Varios países y agrupaciones de países de la región mantienen relaciones comerciales especiales con algún país o grupo de países desarrollados. Así lo ilustran las relaciones de los países y territorios del Caribe con Estados Unidos en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe; las preferencias arancelarias concedidas por Estados Unidos a los países andinos, y la participación de algunos países en el Tratado de Lomé IV con la Comunidad Europea. Se trata de regímenes comerciales unilaterales, distintos a la dinámica de un proceso de integración. Similar es el caso del Sistema Generalizado de Preferencias. Por otra parte, hay países afectados por san-

ciones comerciales de Estados Unidos: Nicaragua, hasta hace poco, y Cuba.

Los países de la región encaran una estructura arancelaria muy baja en Estados Unidos, casi sin excepción inferior a la propia. Las restricciones cuantitativas y no arancelarias en general pueden tener mayor importancia sectorial; pero ellas serán también las más difíciles de desmantelar. En algunos sectores y subsectores económicos un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos será particularmente complejo, o requerirá períodos mayores de transición (en la agricultura, por ejemplo).

Aunque es poco probable que las exportaciones de la región al resto del mundo se vean afectadas por un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, es posible que una parte de las importaciones del resto del mundo se reduzcan en favor de importaciones provenientes de ese país. Estados Unidos y Canadá suministran sólo un tercio de las importaciones latinoamericanas, por lo que el potencial de desviación del comercio es alto; de allí que los acuerdos a que se llegue en ningún caso deberán imponer barreras comunes a las importaciones procedentes de otras áreas.

##### 5. Aspectos financieros y de compensación de pagos

En los últimos dos años la ALADI, Centroamérica y el Grupo Andino han mejorado notablemente el funcionamiento de sus respectivos esquemas de pagos y de financiamiento del comercio. Sin embargo, persisten problemas de fondo en la naturaleza del intercambio recíproco, los que exigen nuevos avances en dicho financiamiento. Las dificultades actuales de la cooperación financiera intrarregional surgen tanto de la influencia de elementos exógenos que afectan las economías de la región, como de la propia inestabilidad macroeconómica de los países (CEPAL, 1990b).

##### 6. Integración física

La mayor parte de la infraestructura de transporte de los países latinoamericanos ha sido construida para exportar hacia el resto del mundo los productos primarios básicos que produce la región. Esta característica, a pesar de los avances integracionistas logrados en los últimos decenios, significa para casi todos los países de la región



costos de transporte mayores en el comercio intrarregional que en el extrarregional. Esto sucede pese a las menores distancias involucradas en el transporte intrarregional; se debe en alto grado a la menor densidad de tráfico del transporte dentro de la región, ya que éste está sujeto rigurosamente al principio de las economías de escala y a la ley de los costos decrecientes.

El avance de la integración fronteriza carece de adecuados apoyos institucionales. Son 16 los países de América del Sur y América Central que

tienen proyectos diversos de integración fronteriza, los que se distribuyen en número de 27 en la gran mayoría de las fronteras de estos países. En otros 19 casos se dan condiciones adecuadas, o hay intentos de los gobiernos para formalizar acuerdos de integración fronteriza. Sin embargo, de los 27 proyectos respaldados por acuerdos formales, sólo 12 tienen una organización institucional específica y permanente, y de estos 12, sólo cuatro están estructurados en programas (Bolognesi-Drosdoff, 1990).

### III

## Orientaciones de política

#### 1. *Política macroeconómica*

La armonización de las políticas económicas no suele ser una consecuencia exclusiva del incremento y la profundización de las relaciones comerciales. Más bien por el contrario, en condiciones de desequilibrio las medidas de coordinación de las políticas preceden a las de liberalización del comercio. Es difícil que en dichas condiciones se dé una expansión considerable del intercambio simplemente como resultado de la supresión de obstáculos arancelarios. Por otra parte, la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias vuelve más sensible el comercio recíproco a las fluctuaciones del tipo de cambio.

En el corto plazo, es poco probable que el mayor comercio e inversión que deriven de la integración atenúen por sí solos las divergencias de política económica, ya que son bajos tanto el coeficiente de comercio exterior y de comercio recíproco de los países de la región, como las corrientes de inversión directa. La clave de una progresiva congruencia de las políticas económicas pareciera estar más bien en el logro de un relativo equilibrio macroeconómico en los países que se integran; la eliminación de los desequilibrios fiscales y la aplicación de una política monetaria más prudente serían, por lo tanto, sus factores principales. Por otra parte, las tasas de cambio más realistas y la disminución de la protección "frívola" (como la llamó Fernando Fajnzylber) alentarían la confluencia de los costos re-

gionales. Estas condiciones facilitarían la profundización de los actuales sistemas de pagos recíprocos.

Se han sugerido algunas modalidades de armonización parcial de políticas en zonas de preferencias económicas, entre ellas, cláusulas autorrestringidas para los tratamientos preferenciales para los tratamientos preferenciales en favor de determinadas actividades económicas (la promoción industrial y regional, por ejemplo), y el establecimiento de mecanismos de consulta y coordinación respecto de determinadas decisiones nacionales sobre políticas económicas, en especial la cambiaria (Halperin, 1990).

#### 2. *Integración para la transformación productiva*

La agenda de la integración podría ser revisada y ampliada, de modo que sus diversos temas tiendan a reforzar el proceso de transformación productiva y no ya la sustitución de importaciones.

En lo que se refiere a la interacción del sector público y del sector privado, la experiencia indica que los gobiernos pueden crear diversas condiciones propicias para que aumenten el intercambio comercial y las inversiones, pero que corresponderá al sector privado hacer de esto una realidad. La integración no avanzará sin la participación activa de los empresarios privados de los respectivos países, la que debe darse desde las etapas iniciales de formulación de las opciones de integración, y no resultar sólo de la percepción de nuevas oportunidades de comercio o inver-

sión por parte de esos agentes. Dada la necesidad de una activa relación entre el sector privado y el sector público, tanto a nivel nacional como regional, lo que con frecuencia exigirá la coordinación de organizaciones empresariales representativas de los intereses en juego, parece conveniente la creación de consejos empresariales bilaterales. El sector laboral también debe ser informado y consultado, y los efectos que diversos aspectos de la integración pueden tener sobre los trabajadores deben ser considerados.

La integración ha de ir más allá de la venta mutua de excedentes: debe elevar la competitividad internacional de la economía mediante la transformación del sector productivo mismo y la mayor competencia en un mercado ampliado, y puede conducir a una creciente especialización productiva internacional (Lahera, 1984). La competitividad internacional mejorará en la medida en que el comercio exterior, superando niveles marginales, ayude a modificar los esquemas productivos nacionales tanto respecto de las inversiones ya hechas como de las nuevas. Este es un proceso que debe potenciarse para que la integración conduzca a una creciente especialización productiva internacional.

La internacionalización de la producción puede tomar la forma de expansión horizontal, para producir los mismos bienes en el país receptor, o de integración vertical —hacia los insumos o hacia un mayor valor agregado de los productos— que incorpora el establecimiento del país receptor en el proceso global de producción.

El prototipo de la integración horizontal corresponde a la producción local completa, incluidos los insumos locales, de un bien final para el mismo mercado. El polo opuesto es la producción integrada internacionalmente, con insumos mayoritariamente importados, de un producto que a su vez complementa la producción de un bien final que se comercializa en diferentes mercados nacionales. Como es evidente, existen tipos intermedios de especialización productiva y también combinaciones de los dos tipos señalados (Lahera, 1988).

Sería poco realista tratar de marginar del mercado la distribución de las actividades productivas entre los países que se integran. Por lo tanto, los esfuerzos por promover la modernización productiva y elevar la competitividad deberían orientarse más a la generación de externa-

lidades positivas que a tratamientos especiales por producto o sector. En este terreno existen amplias posibilidades de cooperación, especialmente con miras al cambio técnico y la protección del medio ambiente.

Los convenios sobre doble tributación y protección de las inversiones constituyen complementos necesarios de los acuerdos de libre comercio. Son todavía escasos, lo que además de constituir una barrera a la especialización productiva, discrimina en perjuicio de las firmas locales con respecto a las empresas transnacionales de países desarrollados, las que se encuentran crecientemente amparadas por dichos convenios.

La eliminación de los subsidios aplicables a las exportaciones latinoamericanas y caribeñas destinadas a países miembros de los grupos subregionales, que de hecho ya ocurre en el caso centroamericano, evitaría conflictos entre los exportadores y productores internos, y la pugna por incentivos en la región. Es preciso lograr acuerdos en los temas de los servicios, la inversión y la propiedad intelectual, cuya clara definición y liberalización gradual será fundamental para propiciar la interacción de algunos sectores de vanguardia de las economías del área. El tema de la movilidad de los factores debe incluir el de la mano de obra, y considerar diversos aspectos del mercado de trabajo. Paralelamente, se debe mantener la negociación del tema de los subsidios y derechos compensatorios en el seno del GATT, donde las ventajas de un foro multilateral para los países más débiles son evidentes. Por otra parte, será necesario velar por que las normas técnicas industriales, de seguridad y de salud pública de los miembros del acuerdo no dificulten de modo artificial el comercio recíproco (Juan Alberto Fuentes, 1991).

### 3. Políticas comerciales

Las economías en situación de relativo equilibrio tienen un mayor margen de maniobra para desarrollar una amplia gama de políticas de integración, mientras a la vez acrecientan su liberalización económica internacional. En esas condiciones, la política de comercio exterior puede combinar la rebaja unilateral de aranceles con las negociaciones multilaterales de libre comercio y con los acuerdos subregionales o bilaterales de libre comercio, si ellos no entrañan acrecentar

las barreras a terceros países (Lahera, 1991). Lo mismo sucede en el terreno de la inversión directa, cuyos efectos positivos se potencian por las semejanzas entre las condiciones locales y las internacionales, por la no discriminación entre la inversión nacional y la extranjera, y por la eliminación de los subsidios a la exportación y las cargas fiscales discriminatorias.

El debate sobre los instrumentos de la integración debe hacerse más amplio. La aplicación de diversos instrumentos que pueden considerarse de naturaleza estrictamente comercial depende de otras políticas más generales, en tanto que la especialización productiva internacional depende de variables que no son sólo comerciales, y a veces incluso de políticas específicas o sectoriales.

La fijación de un arancel máximo y la eliminación de las barreras no arancelarias, salvo para unos pocos productos muy sensibles, garantizan cierto nivel de apertura y otorgan certidumbre a importadores y exportadores. A partir del arancel máximo, que no necesariamente debe ser común, puede establecerse una desgravación con plazos precisos que conduzca hacia la liberalización comercial total entre las partes. La negociación debe concentrarse en las listas de excepciones a la liberalización, y no en las listas de productos que se liberalizarán. En cuanto a la inversión directa, conviene garantizar la no discriminación según el origen del capital, y simplificar las condiciones para su salida.

En este mismo sentido, las normas vinculadas al origen deben ser claras y flexibles, para adecuarse mejor a las características de algunos sectores. Deben permitir la compatibilización de dos objetivos: el de un alto contenido regional y el de una creciente internacionalización productiva, para no dificultar este último proceso. Las salvaguardias han de ser generales y transitorias, e ir disminuyendo en magnitud con el tiempo. Por otra parte, es indispensable crear un instrumento jurídico para resolver controversias comerciales cuyos procedimientos sean ágiles y transparentes y que obligue al cumplimiento de los acuerdos, garantizando así al exportador el acceso al mercado. Un mecanismo idóneo para estos efectos es el arbitraje con resoluciones inapelables.

El manejo de las barreras no arancelarias es administrativamente más complejo que el de los

aranceles, y se presta más a la arbitrariedad, la distorsión y la presión por parte de los grupos de interés. Desde el momento en que se constituyan los mercados subregionales, por lo tanto, cabría promover la eliminación total de las barreras no arancelarias, aunque fuese acompañada de algún aumento de los aranceles para facilitar el proceso de transición. En este terreno no puede aceptarse proporcionalidad, sino que debe señalarse de modo inequívoco la necesidad de eliminación.

La negociación de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá debe complementarse con negociaciones simultáneas con otras zonas. América Latina debería iniciar lo antes posible negociaciones de libre comercio con la Comunidad Europea y con Japón, como una forma de evitar las distorsiones comerciales y productivas que podrían derivar de la conclusión exitosa de las negociaciones con Estados Unidos y Canadá.

En este proceso debería evitarse la consolidación de bloques comerciales abiertos hacia adentro y proteccionistas hacia afuera. El efecto de desviación de comercio puede producirse tanto por la fijación de un arancel externo común al acuerdo subregional o bilateral que sea superior al prevaleciente con anterioridad en alguno de los países, como por la eliminación de los aranceles al interior de la respectiva agrupación, manteniéndolos hacia terceros países.

#### 4. *Consistencia y convergencia*

La tarea de combinar las diversas modalidades de integración requiere una gestión cuidadosa, a fin de prevenir posibles inconsistencias. Para coordinar la política de comercio exterior debería haber una instancia técnica centralizada, probablemente en el ámbito de la conducción de la política económica. Parecería necesario avanzar en la creación de una oficina de comercio internacional, como las existentes en algunos países desarrollados, lo que se ha planteado recientemente en algunos países de la región.

Los nuevos espacios regionales podrían configurarse sobre la base de un proceso de integración de transitividad múltiple y simultánea, que avanzaría a ritmos diferentes, pero con una orientación coincidente (CLEPI, 1991). También es previsible, sin embargo, que surjan opciones

de alta complejidad, incluidas situaciones en las que se dé el "dilema del prisionero", especialmente respecto de países que tengan pocos aranceles que eliminar y pocas barreras arancelarias que dismantelar. Incluso puede llegar a parecer un mal negocio el no tener aranceles que bajar; éste es un espejismo económico, pero una realidad política. De allí que se requiera mayor imaginación en las negociaciones y una definición más amplia de los objetivos, instrumentos, plazos y modalidades de la integración.

La búsqueda del libre comercio con los países en desarrollo tiene elementos específicos que ningún argumento general puede hacer desaparecer, y difiere del mismo proceso en relación con los países industrializados; pero uno no debe subordinar al otro.

La integración con los países de la zona norteamericana de libre comercio puede pasar por la formación de grupos subregionales; pero también existe la posibilidad de diversas combinaciones, incluidas etapas intermedias o simultáneas en este proceso. Estas podrían abarcar la integración entre subgrupos ya existentes, así como la integración de subgrupos con la zona norteamericana de libre comercio, con diversos países de América Latina y el Caribe, y con diversos países de la zona norteamericana. Avanzar más rápido en la integración hemisférica que en la regional podría acarrear una masiva desviación de comercio desde productos latinoamericanos a norteamericanos, especialmente porque la mayoría de los países de la región compite con Estados Unidos en mercados de la zona en una gran gama de productos (Erzan y Yeats, 1992). Desde otro punto de vista, un país que esté en condiciones de firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos normalmente podría hacerlo también con los demás países de la región.

Los acuerdos preexistentes entre países de la región y algunos países industrializados, en los que se otorgan condiciones especiales de modo unilateral, deben ser incorporados progresivamente a un marco general que considere y compense las diversas situaciones.

##### 5. *Facilitación del comercio*

Además de las condiciones de orden macroeconómico, otros factores que facilitan la integración

son la eliminación de trabas de orden administrativo y el mejoramiento de la infraestructura física, de transporte y de telecomunicaciones.

La integración efectiva de la región hace necesario articular más estrechamente los sistemas de transporte, avanzando así en la creación de un mercado de transporte terrestre, marítimo y aéreo cada vez más integrado y abierto, donde haya igualdad de condiciones.

En el transporte terrestre es preciso fomentar la liberalización y facilitación del transporte de carga y de pasajeros, para ampliar y flexibilizar la oferta del servicio. En el transporte aéreo se deben ampliar las libertades de tráfico, para que todas las empresas de la región tengan posibilidades de operar y competir de acuerdo a las condiciones de cada país.

En el transporte marítimo se debe propender a que las empresas navieras sudamericanas cuenten con libertad de acceso y facilidades para mejorar su capacidad de competir, respetando la reciprocidad. Las características geográficas de la región privilegian el uso del transporte marítimo para el movimiento de su comercio internacional, más de un 90% del cual se traslada por esta vía. De no contar con una política coordinada en materia de puertos y de transporte marítimo y terrestre, los países de América Latina y el Caribe corren el riesgo de verse limitados a una participación minoritaria en los consorcios de transporte marítimo extrarregionales o a la mera prestación de servicios de enlace con los puertos donde la carga se transborde a buques más grandes, así como a la prestación de servicios de transporte terrestre dentro de la región (CEPAL, 1989).

La participación del sector privado es clave para el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura física, pero el sector público debe aportar sus recursos técnicos y financieros para alcanzar estos objetivos.

##### 6. *Los países de menor desarrollo relativo*

Como muestra la experiencia, la reciprocidad en los beneficios de la integración es tanto un objetivo como una condición para el éxito del proceso, ya que no puede esperarse que un país participe en él si en el largo plazo sus costos exceden a sus beneficios. Sin embargo, la solución simétrica de los efectos de la integración es poco probable, ya que las diferencias iniciales pueden ten-

der a acentuarse en vez de disminuir. No debe olvidarse que las variaciones en las políticas comerciales y de inserción económica internacional normalmente no pueden eliminar las diferencias en las situaciones específicas de cada país, las que incluyen su dotación de recursos —especialmente humanos— y su nivel de desarrollo.

No existen recomendaciones técnicas que puedan alterar este hecho económico básico, si bien es posible sugerir medidas de compensación o equilibrio que no signifiquen impedir el proceso de integración. Por otra parte, el dinamismo derivado del proceso de integración afecta el juicio de cada participante sobre los efectos de mediano plazo de este proceso en sus diversos sectores económicos. El concepto mismo de reciprocidad deberá ser definido de manera más amplia, e incorporar una mayor dimensión temporal.

Será preciso, por lo tanto, adoptar medidas de compensación o equilibrio. Cierta asincronía

en el cumplimiento de las metas de integración y un apoyo al aumento de la oferta exportable de los países de menor desarrollo relativo podrían ser considerados para estos efectos.

Las economías pequeñas se caracterizan por su mayor grado de apertura y, por lo tanto, son más vulnerables a las fluctuaciones de las economías de sus socios comerciales. Sus sectores de exportación son relativamente débiles y tropiezan con importantes obstáculos estructurales, por el lado de la oferta, para aumentar sus exportaciones (Salazar y Lizana, en prensa).

Por otra parte, la aplicación de reglas de origen muy estrictas perjudicaría a las economías más débiles, que por lo general tienen menos capacidad para exportar productos con una mayor proporción de valor agregado o de materiales nacionales. Se justificaría entonces la aplicación de reglas que no fuesen excesivamente estrictas.

## Conclusiones

La integración económica no puede dar respuestas de corto plazo a los problemas de ajuste, estabilización y crecimiento de los países de América Latina. Tampoco le corresponde hacerlo. El proceso de integración tiene su propia complejidad y sus resultados no son automáticos. Al comienzo sus efectos serán necesariamente limitados, dado el pequeño coeficiente global de apertura al exterior de los países de la región (cerca al 25%) y la limitada participación del comercio intrarregional en el producto (entre 10 y 15%). A medida que la transformación productiva se profundice y se diversifique la estructura de producción de los países que se integran, la integración será más viable, ya que se ampliará la base del intercambio comercial y de la especialización productiva.

Desde otro punto de vista, la integración no

es un proceso lineal. En algunos casos podría avanzar muy aceleradamente. Pero también podría experimentar fuertes retrocesos en presencia de una crisis económica de proporciones; en este caso el comercio intrarregional se vería afectado, pero menos que la inversión directa intrarregional ya realizada, la que por fuerza acompaña los altibajos de las economías receptoras.

En definitiva, la integración es una idea ganadora y su gestión es compleja pero posible. Habrá que moverse con cuidado, respetando los rasgos específicos de las relaciones económicas bilaterales o regionales y la necesidad de no inhibir el proceso global hacia el libre comercio. Por este camino estrecho, como lo ha sido siempre el del desarrollo, la integración se convertirá en un factor de modernización de la economía de América Latina.

### Bibliografía

ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (1991): *Evaluación de los mecanismos de liberación comercial*, Montevideo, Secretaría General de la ALADI, abril.

Bellasa, Bela (1964): *Hacia una teoría de la integración eco-*

*nómica*, Miguel Wionczek (ed.), *Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Bolognesi-Drosdoff, M.C. (1990): *Iniciativas de integración*

- fronteriza en América Latina, *Integración latinoamericana*, año 15, N° 156, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1989): *La industria del transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL, N° 64, Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.89.II.G.14.
- \_\_\_\_\_ (1990a): *Transformación productiva con equidad* (L.C/G.1601 (SES.23/4)), Santiago de Chile, 19 de marzo.
- \_\_\_\_\_ (1990b): *La cooperación regional en los campos financiero y monetario* (L.C/A.603), Santiago de Chile, CEPAL/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1991): *La integración económica en los años noventa: perspectivas y opciones* (L.C/R.1042), Santiago de Chile, 29 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (L.C/G.1701 (SES.24/3)), Santiago de Chile, 6 de febrero.
- CLEPI (Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional) (1991): *Hacia nuevos horizontes*, Santiago de Chile, agosto.
- Erzan, Refik y Alexander Yeats (1992): *Free Trade Agreements with the United States. What's in it for Latin America?* Policy Research Working Papers, WPS N° 827, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1979): *Economía internacional. Teorías y políticas para el desarrollo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Fuentes, Alfredo (1991): Integración económica de América Latina: el desafío de los años noventa. *Coyuntura económica latinoamericana*, Bogotá, octubre.
- Fuentes, Juan Alberto (1991): Compatibilidad entre la integración subregional y la hemisférica, *Revista de la CEPAL*, N° 45, Santiago de Chile, diciembre.
- Halperin, Marcelo (1990): La armonización de políticas económicas en el futuro de ALADI, *Integración latinoamericana*, año 15, N° 160, Buenos Aires, INTAL, septiembre.
- Lahera, Eugenio (1984): La internalización del proceso productivo, *Estudios internacionales*, año XVII, N° 65, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, enero-marzo.
- \_\_\_\_\_ (1988): *Economic Integration and the Internationalization of Production in Latin America and the Caribbean* (L.C/R.670), Santiago de Chile, CEPAL, 25 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (1991): *La modernización de la integración*, documento base del Seminario Internacional sobre Modernización de la Integración, Montevideo, ALADI/Comisión Sudamericana de Paz, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1992): Hacia un nuevo concepto de integración, Conferencia sobre una Exploración de la Dinámica de Integración Regional: más allá del NAFTA, San José, Asociación Nacional de Fomento Económico de Costa Rica/The Fraser Institute/Center for US-Mexican Studies, 23-24 de marzo.
- Lawrence, Robert (1991): Emerging regional arrangements: building blocks or stumbling blocks, *The AMEX Bank Review*, noviembre.
- Naciones Unidas (1959): *El mercado común latinoamericano*, México, D.F., julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 59.II.G.4.
- Noyola, Pedro (1991): La estrategia comercial de México en América Latina y el Caribe, México, D.F.
- Rosenthal, Gert (1989): Repensando la integración, *Pensamiento iberoamericano*, N° 15, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana/CEPAL, enero-junio.
- Salazar, José Manuel y Eduardo Lizana (en prensa): A Latin American perspective on free trade in the Americas, Silvia Saborio (ed.), *Us-Latin American Trade Relations in the 1990's*, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- Viner, Jacob (1950): *The Customs Union Issue*, Carnegie.
- Wionczek, Miguel (1964): La historia del Tratado de Montevideo, Miguel Wionczek (ed.), *Integración de América Latina. Experiencias y perspectiva*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Wonnacott, Paul y Mark Lutz (1989): ¿Se justifican las zonas de libre comercio? *Perspectivas económicas*, N° 69, Washington, D.C., United States Information Agency (USIA).

## Globalización y convergencia: América Latina frente a un mundo en cambio

*José Miguel Benavente\**  
*Peter J. West*

Un nuevo orden internacional está en gestación, fruto de los cambios recientes en las relaciones políticas y económicas internacionales. Las incipientes características de este orden definen un entorno mundial en el que las fuerzas centripetas parecen más acentuadas que en el pasado, y conducen a un mundo más convergente, propicio a un mayor consenso, en el cual las acciones de cada uno repercuten en las de los demás hasta el punto de hacer necesaria la concertación y la armonización. Sin embargo, junto a esas fuerzas coexisten otras de signo centrífugo, como el despertar de los nacionalismos en Europa oriental y meridional y las presiones por un mayor proteccionismo por parte de aquéllos en los que recae la carga del ajuste a un mundo más convergente. Esas presiones hacen temer a algunos que el mundo se divida en bloques comerciales antagónicos. Además, la multipolaridad que surge en las relaciones económicas dificulta la coordinación de políticas, una importante faceta de la necesaria armonización. Por consiguiente, el nuevo orden internacional abre una era cargada de posibilidades, pero también de incertidumbres y por consiguiente de riesgos para el mundo en general y para América Latina en particular.

En la sección I de este artículo se indican los cambios principales que han favorecido el surgimiento del nuevo orden, y en la sección II se señalan las características principales de este orden, en particular en lo que atañe a la convergencia en las relaciones Norte-Sur, la interdependencia y la necesidad de armonización en la economía mundial, las posibilidades que ofrece el nuevo contexto internacional para obtener recursos destinados al desarrollo y la nueva multipolaridad de las relaciones económicas.

\* Los autores respectivos son funcionario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y funcionario de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL.

## I Las grandes transformaciones políticas y económicas

Desde finales del decenio de 1980 y en lo que va transcurrido del de 1990 han tenido lugar profundos cambios en la escena mundial (en el anexo se presenta una cronología de los principales cambios ocurridos desde mediados de 1989). De éstos, los principales son tal vez las grandes transformaciones de los países de Europa oriental, que encuentran su expresión simbólica por excelencia en la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989. Al proceso de reforma en curso en la entonces Unión Soviética se agrega la mutación política de los países de Europa oriental, cuyos hitos más señalados se produjeron entre octubre de 1989 y enero de 1990, abriendo la vía a la transición de las economías de planificación centralizada de esos países hacia economías de mercado, así como a la reunificación de Alemania en octubre de 1990. Entre las ramificaciones de estos hechos figuran, en forma destacada, el fin de la guerra fría y de la bipolaridad que caracterizó gran parte del siglo xx. La virtual desaparición de la opción socialista en su encarnación histórica en Europa oriental y el fin de la pugna ideológica de los decenios anteriores han trastocado completamente los anteriores planteamientos de las relaciones políticas y económicas mundiales.

Los efectos de estos cambios repentinos han venido a sumarse a los de un fenómeno que ha caracterizado la economía mundial en años recientes: el proceso de globalización. Este proceso se ha venido desarrollando desde hace cierto tiempo, pero sólo recientemente ha comenzado a existir conciencia generalizada del fenómeno y de sus implicaciones, en particular para el mundo en desarrollo, a medida que el proceso cobraba intensidad.<sup>1</sup> La globalización es una manifestación más de la interdependencia creciente que existe entre las naciones, y se inscribe en una trayectoria histórica que comenzó con el aumento del comercio internacional y siguió con la internacionalización de las finanzas en los años seten-

<sup>1</sup> Véase un análisis temprano de las consecuencias de la creciente integración de la economía mundial en Sunkel (1971).

ta, cuando la magnitud de las corrientes internacionales de capital superó por primera vez a de las corrientes comerciales.<sup>2</sup>

La globalización de la economía mundial es un aspecto de un fenómeno más amplio que afecta a todas las dimensiones de la condición humana: la demografía, la pobreza, el empleo, las enfermedades endémicas, el comercio de drogas y el medio ambiente, entre otras. En su vertiente económica, la globalización surge a raíz de la aceleración del progreso tecnológico en general, que incide en la competitividad en todos los sectores, y de los avances de las tecnologías de información y de transporte en particular, que provocan cambios de las formas en que empresas y países comercian entre ellos. Estos fenómenos, juntamente con la liberalización y la desregulación de los mercados en los países más desarrollados, han conducido al establecimiento de redes o sistemas productivos transnacionales. Esto ha sucedido en virtud de la ampliación de la esfera de influencia de las empresas transnacionales, la concertación de alianzas estratégicas entre las empresas, incluidas las pertenecientes a distintos sectores, y la utilización generalizada de redes de información y comunicación mundiales. Una parte importante y creciente del comercio mundial tiene lugar en el marco de estos sistemas.

Estas nuevas formas de organización de la producción tienen como consecuencia una redefinición de las ventajas comparativas, en las que la innovación permanente y el carácter global de la organización y de las estrategias empresariales ejercen influencia decisiva. Algunas manifestaciones concretas son la rápida internacionalización de la producción y el crecimiento del comercio por encima del crecimiento del producto; el aumento del componente intrasectorial en el comercio mundial;<sup>3</sup> la mayor movilidad de los factores de producción y la función crucial que

<sup>2</sup> La exposición que sigue se basa en parte en el examen del concepto de globalización y sus consecuencias llevado a cabo en una reunión de expertos sobre *International Governance: Trade in a Globalizing Economy*, organizado por la UNCTAD en Jakarta, Indonesia, el 19 y 20 de junio de 1991.

<sup>3</sup> El comercio intrasectorial se refiere a la exportación e importación simultánea de productos manufacturados de la misma línea de producción. En De Castro (1989, p. 2), se señala que en la especialización intrasectorial y el comercio resultante inciden, entre otras cosas, la internacionalización de la producción y la convergencia estructural entre los países que comercian, así como factores tecnológicos.

desempeña la inversión extranjera en el crecimiento de la producción y el comercio; la integración entre los diversos sectores de la economía, tanto a nivel nacional como internacional; la creciente importancia de los servicios en los intercambios internacionales, y la atenuación de las diferencias entre políticas económicas que tienen distintos objetivos (por ejemplo, las políticas industriales y las políticas comerciales o las dirigidas a aumentar la competitividad), subrayando la necesidad de integrar sistémicamente esas políticas.

La globalización es un hecho insoslayable para los países latinoamericanos, como lo es para los demás países, y significa tanto una oportunidad como un desafío.

Significa una oportunidad, porque constituye el marco de referencia para que estos países puedan integrarse en las corrientes internacionales de inversión, comercio y tecnología, de lo cual dependen crucialmente sus perspectivas de crecimiento económico. Sin embargo, la globalización no abarca necesariamente a todos los países; más bien exhibe fuertes tendencias a la concentración y desigualdad en la distribución geográfica de sus beneficios, y muchos países en desarrollo están todavía al margen del proceso debido a ciertas carencias estructurales. Entre estas últimas destacan un nivel bajo de desarrollo tecnológico y de recursos humanos, así como una transferencia de tecnología insuficiente; un mercado de tamaño reducido; una infraestructura deficiente; regímenes restrictivos para las inversiones extranjeras; sistemas financieros escasamente desarrollados, y limitaciones al acceso de sus exportaciones en los mercados de destino.

Significa un desafío, porque es preciso subsanar estas carencias a fin de aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización, mediante una participación positiva que permita evitar los riesgos inherentes a un proceso que tiene lugar principalmente fuera del control de los países latinoamericanos. Por ejemplo, la supresión de aquellos obstáculos es necesaria para estimular la inversión extranjera, que ocupa un lugar central en el proceso de globalización. Pero ella debe lograrse sin olvidar los riesgos relacionados con las posibles prácticas comerciales restrictivas —como los acuerdos entre empresas para limitar la competencia, los arreglos de repartición de mercados, la utilización de precios de transferen-



cia, las prohibiciones de exportar a ciertos mercados, etc.— y los efectos de exclusión de terceros que pueden llevar consigo las nuevas prácticas organizativas. La conciencia que existe de la importancia de estos temas se manifiesta en las negociaciones y deliberaciones que tienen lugar en los foros internacionales, como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio GATT.

Los acontecimientos recientes en la esfera de las relaciones entre el Este y el Oeste se combinan con la tendencia descrita a la globalización de la economía mundial para configurar un nuevo orden internacional que está en gestación. Este orden define el entorno internacional en que los países de América Latina y el Caribe están insertos.

## II

### Las características estructurales del nuevo orden internacional

#### 1. *Las relaciones Norte-Sur y el proceso de convergencia*

##### a) *El nuevo multilateralismo*

El nuevo orden internacional en gestación es un orden distinto al Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) cuya reivindicación por parte de los países en desarrollo caracterizó las relaciones Norte-Sur desde los años setenta.

La reivindicación de ese NOEI respondía a la situación creada entonces en la escena internacional por la aparición de un conjunto de países soberanos en desarrollo, producto de la descolonización. Esos países, organizados políticamente en el Movimiento de los Países no Alineados y económicamente en el Grupo de los 77, propugnaban cambios que hicieran el sistema económico internacional más propicio a la consecución del desarrollo económico. Como resultado, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en mayo de 1974 una Declaración y un Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.<sup>4</sup> Estos últimos, juntamente con la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y con la resolución sobre desarrollo y cooperación económica internacional, aprobadas por la Asamblea General en ese mismo año y en septiembre de 1975, respec-

tivamente, constituyeron el fundamento programático del NOEI.<sup>5</sup>

El Programa de Acción del NOEI contemplaba los cambios que eran necesarios en las principales esferas de las relaciones Norte-Sur con el fin de lograr: i) un control efectivo de los países sobre sus recursos naturales; ii) la reglamentación de las actividades de las empresas transnacionales; iii) precios justos y equitativos para los productos básicos y demás exportaciones de los países en desarrollo; iv) reformas de los sistemas monetario y financiero mundiales; v) el acceso a los mercados para los productos de los países en desarrollo, y vi) el reforzamiento de la capacidad científica y tecnológica de los países en desarrollo.

En los primeros años tras la aprobación del Programa de Acción hubo algunos avances hacia la aplicación de sus disposiciones. Entre otras cosas, al establecimiento del Sistema Generalizado de Preferencias se agregó la creación de nuevas instituciones para ocuparse de los problemas de los países en desarrollo, como un Fondo Común para los Productos Básicos, que se constituyó más adelante, y la Comisión de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales. En el GATT las negociaciones de la Ronda de Tokio condujeron a la adopción de la llamada *cláusula de habilitación*, por la que se permitía otorgar trato especial y diferenciado a los países en desarrollo.

<sup>4</sup> Resoluciones 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI) de la Asamblea General en su sexto período extraordinario de sesiones.

<sup>5</sup> Véase una descripción detallada del NOEI en Sauvant (1981).

Se aprobaron un conjunto de principios y normas para el control de las prácticas comerciales restrictivas, una Convención sobre el Transporte Multimodal Internacional y un Código de Conducta para las Conferencias Navieras, y se iniciaron negociaciones, entre otras cosas, sobre un código de conducta para la transferencia de tecnología, un código de conducta para las empresas transnacionales y la revisión del sistema de propiedad industrial.<sup>6</sup>

Sin embargo, las reformas logradas eran de muy limitado alcance y no afectaban los fundamentos estructurales del orden establecido. En el decenio de 1980, las negociaciones se estancaron, con lo que muchas aspiraciones de los países en desarrollo nunca llegaron a concretarse. Era el decenio del "ajuste". El clima de la negociación adquirió matices de enfrentamiento entre los partidarios y los detractores del NOEI, contra el telón de fondo de la rivalidad entre dos modelos opuestos de desarrollo para el Tercer Mundo: el modelo capitalista occidental y el modelo socialista. En una atmósfera como ésta, con reminiscencias de confrontación Este-Oeste, la posición de fuerza de los países en desarrollo, sensiblemente debilitada en relación con los años de auge de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), no servía para llegar a acuerdos con los países desarrollados.

Las lecciones de ese período han sido asumidas hoy como parte del acervo consensual del nuevo orden mundial. Los países en desarrollo deben contar más con ellos mismos para resolver sus problemas, y sólo los más pobres de ellos pueden esperar que las concesiones unilaterales de los países desarrollados constituyan una contribución sustancial a un mejoramiento que está en gran medida fuera del alcance de sus solas capacidades. Como consecuencia, las políticas económicas internas de los países han sido objeto de mayor atención en los foros mundiales.

Pese a lo anterior, la superación del conflicto ideológico entre el Este y el Oeste en un contexto de globalización de la economía mundial abre nuevas perspectivas a la cooperación multilateral para el desarrollo. Eliminados algunos de los principales factores de confrontación del pasado, aceptada por todos los países la realidad de la

interdependencia, es posible revitalizar la argumentación del NOEI en el sentido de que un mundo más equitativo responde al interés de todos los países, incluso de los más ricos. Por ello, surge hoy un nuevo lenguaje en las relaciones Norte-Sur. Los países de la OCDE reconocen explícitamente los vínculos que existen entre políticas internas adecuadas y un entorno económico internacional positivo, aceptan sus responsabilidades particulares en el contexto de una creciente interdependencia, y reconocen también la importancia de actuar en asociación (*partnership*) con los países en desarrollo respecto de toda la gama de grandes cuestiones económicas mundiales (OCDE, 1991, párrafo 4). Por su parte, muchos países en desarrollo se declaran decididos a dejar atrás las tácticas de enfrentamiento para embarcarse en "políticas más pragmáticas".<sup>7</sup> Este nuevo clima se refleja en la declaración aprobada por los países miembros de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en su octavo período de sesiones (celebrado en febrero de 1992 en Cartagena de Indias, Colombia), que consagra lo que en la misma declaración se denomina el "espíritu de Cartagena". Desde luego, queda por traducir este espíritu de concertación en medidas concretas, y es éste el desafío con que se enfrentará la cooperación multilateral en los próximos años.

#### b) *Convergencia en materia de política económica*

El nuevo espíritu del multilateralismo expuesto anteriormente se asienta en un creciente consenso sobre las prioridades y mecanismos instrumentales del desarrollo. Este consenso tiene múltiples manifestaciones, y se ha expresado, por ejemplo, en los resultados de las deliberaciones de los foros multilaterales, como la Declaración sobre Cooperación Económica Internacional y la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas, aprobadas recientemente por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y los documentos emanados de la octava UNCTAD. El mayor consenso facilita

<sup>6</sup> Véase una enumeración bastante exhaustiva de los avances conseguidos en Naciones Unidas (1983).

<sup>7</sup> Declaración del Viceministro de Comercio Exterior de Irán, secretario general de la reunión ministerial del Grupo de los 77 en Teherán, el 18 de noviembre de 1991. Véase también Naciones Unidas (1991).

la aceptación y la aplicación de las nuevas políticas de desarrollo en los países latinoamericanos y del Caribe.

En lo que respecta a los objetivos prioritarios, ha ganado terreno en el mundo el reconocimiento de que el desarrollo no puede reflejarse solamente en la evolución de las variables macroeconómicas, sino que debe sobre todo manifestarse en un mejoramiento de las condiciones de vida de la mayor parte de la población y prioritariamente de las más desfavorecidas, con el objetivo específico de reducir la pobreza.<sup>8</sup>

Además, la comunidad mundial está ahora particularmente consciente de que el desarrollo debe ser compatible con la preservación del medio ambiente, y no contribuir a su destrucción. Se considera al medio ambiente patrimonio de toda la humanidad y las acciones de los distintos países en ese orden tienen repercusiones que rebasan ampliamente las fronteras nacionales. La preocupación internacional por el medio ambiente se ha manifestado en los esfuerzos actuales y recientes por llegar a acuerdos operativos en distintos foros y reuniones intergubernamentales, entre los que destaca la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo ("Cumbre de la Tierra"), que se realizó en Río de Janeiro en junio de 1992. La relación entre medio ambiente, comercio y desarrollo figura en el programa de la UNCTAD y en el del propio GATT, que acordó en octubre de 1991 reactivar su grupo de trabajo sobre comercio y medio ambiente para debatir estos temas.

El mayor grado de consenso sobre las grandes estrategias de desarrollo se refiere, entre otras cosas, a la función indispensable del mercado y la iniciativa privada, juntamente con el reconocimiento de que la iniciativa privada y las políticas públicas son complementarias e igualmente necesarias, y a la conveniencia de una mayor apertura de las economías. En este sentido se ha producido un acercamiento entre los postulados liberales y las doctrinas estructuralistas. Estas últimas, en respuesta a los cambios del entorno internacional, han reconocido el agotamiento de las políticas de sustitución de importaciones, incapaces de generar las divisas necesarias para el desarrollo. En su lugar, consideran la apertura comercial y la exportación como la

siguiente etapa natural para aprovechar la plataforma industrial establecida en la etapa anterior (Sunkel y Zuleta, 1990, p. 44) Por su parte, los partidarios del liberalismo han llegado a aceptar la función imprescindible del Estado en la corrección de las deficiencias de los mercados.<sup>9</sup> Este mayor consenso se funda, sin duda, en el que existe respecto de los objetivos prioritarios para el desarrollo, ya que los mercados por sí solos han resultado ser instrumentos muy imperfectos para lograr la equidad social y la protección del medio ambiente. Pero tal consenso no debe hacer olvidar, sin embargo, que subsisten divergencias importantes en lo que atañe a las políticas concretas que deben aplicarse, derivadas de diferentes diagnósticos de los problemas.

## 2. *La tendencia hacia la armonización en la economía mundial*

La creciente globalización e integración de la economía mundial se ha traducido en presiones constantes para que se eliminen las barreras a esa integración, en forma de obstáculos al movimiento transfronterizo de bienes, servicios, capitales y tecnología, por no mencionar las personas.

Los primeros obstáculos que se trató de eliminar fueron los fronterizos. Tras sucesivas rondas de negociación en el GATT, las barreras arancelarias al comercio fueron reducidas de forma espectacular en los principales países desarrollados: en 1987, el arancel medio ponderado para las importaciones era de sólo 4.3% en Estados Unidos, 6% en los nueve países de la Comunidad Europea (CE) y 2.9% en el Japón. También se hicieron algunos intentos de reducir las barreras no arancelarias, como lo demuestran seis de los códigos negociados en la Ronda de Tokio.

Al reducirse tan considerablemente las barreras fronterizas quedó de manifiesto que esa reducción por sí sola no bastaba para hacer posible la total movilidad a través de la frontera, y adquirió mayor relieve la necesidad de armonizar las medidas por las que los gobiernos reglamentan las condiciones de competencia, ampliándose en consecuencia el ámbito de la negociación. Como resultado, la línea divisoria entre las políticas comerciales y las demás políticas se hizo cada vez más difusa (Tussie, 1991). La tendencia a armo-

<sup>8</sup> Por ejemplo, véase Pronk (1991), pp. 21-22.

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, Banco Mundial (1991).

nizar un conjunto de medidas y políticas públicas que rebasan el ámbito estrictamente comercial se ha manifestado tanto a nivel multilateral, principalmente en las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay del GATT, como a nivel de grupos de países, sobre todo con el desarrollo de espacios económicos que avanzan en la vía de la integración.

#### a) *La Ronda Uruguay*

Estaba previsto que la Ronda Uruguay del GATT, que se había iniciado en septiembre de 1986, finalizara en diciembre de 1990. Ello no fue así, y el fracaso de las negociaciones en esa fecha, así como la larga y ardua prolongación de las mismas, ponen en evidencia las serias dificultades con que se enfrenta la gestión internacional de la interdependencia de los países.

El programa de la Ronda Uruguay era mucho más ambicioso que el de las rondas precedentes. No obstante las importantes rebajas arancelarias logradas hasta entonces, subsistían barreras arancelarias importantes en algunos sectores y productos, y durante los años ochenta se asistió a una cierta proliferación de medidas proteccionistas en aquellos sectores y países, principalmente desarrollados, que sufrían las consecuencias del ajuste a las nuevas condiciones de competencia en la economía mundial. Estas últimas medidas eran sobre todo de tipo pararancelario y no arancelario: las investigaciones y los derechos antidumping, los derechos compensatorios y las restricciones voluntarias de las exportaciones se utilizaban como instrumentos discriminatorios, poniendo en entredicho las normas del GATT. La Ronda Uruguay debía servir para negociar el sometimiento de estas prácticas a normas y disciplinas más estrictas, además de lograr una mayor liberalización arancelaria.

Pero el mandato de la Ronda iba más allá. Por primera vez, una ronda de negociaciones comerciales comprendía materias como las normas que rigen la propiedad intelectual, los regímenes aplicables a las inversiones extranjeras, y el sector de los servicios. Por ello, las negociaciones de la Ronda Uruguay se han visto confrontadas a los problemas y resistencias que plantea la armonización de un conjunto cada vez más amplio de políticas nacionales. Por ejemplo, se ha debatido sobre las subvenciones que utilizan

los países para mantener el nivel de vida de sus poblaciones rurales, alcanzar su autosuficiencia alimentaria, o promover las inversiones necesarias para el desarrollo económico; las medidas destinadas a lograr que las inversiones extranjeras contribuyan efectivamente al desarrollo y a contrarrestar las prácticas comerciales restrictivas de las empresas transnacionales; y las medidas sobre protección de la propiedad intelectual necesarias en los países tecnológicamente menos adelantados, para aliviar la pobreza, promover la salud pública y satisfacer las necesidades alimentarias de sus poblaciones.

Llevado a su extremo, el resultado final del proceso de armonización sería la transformación de los mercados nacionales en ámbitos de un mercado global, y la subordinación de las políticas nacionales a una política global uniforme, con la limitación que ello supone para una política nacional autónoma.

En este contexto de interdependencia de las naciones, y de reforzamiento de las relaciones recíprocas entre las políticas nacionales, las normas y disciplinas aceptadas internacionalmente y el funcionamiento de los mercados, los países de América Latina han mostrado su interés en las negociaciones, participando activamente en ellas. Tras haber llevado a cabo un importante esfuerzo de apertura unilateral,<sup>10</sup> su objetivo legítimo en la Ronda ha sido lograr que se revierta el proteccionismo que afecta a sus exportaciones, que se establezcan reglas de juego claras y reforzadas en el comercio internacional y que éstas protejan a todas las partes, en particular a las más débiles, y que se reconozca la disparidad de niveles de desarrollo entre las partes y se les dé un tratamiento acorde con esa disparidad a la hora de asumir compromisos, especialmente en las nuevas áreas de los servicios, las inversiones extranjeras y los derechos de propiedad intelectual (CEPAL, 1991a, sección II).

#### b) *El desarrollo de espacios económicos*

La evolución de la Ronda Uruguay ha puesto de manifiesto la dificultad de armonizar políticas y reglamentaciones en el heterogéneo grupo de más de un centenar de países miembros del GATT,

<sup>10</sup> Véase un resumen del proceso de liberalización comercial en América Latina en los últimos años, en Benavente, Schwidrowski y West (1991).

con niveles de desarrollo dispares, muchos de ellos reacios a ceder parte de su soberanía nacional en cuanto a la adopción de políticas propias. El proceso es más viable si se lleva a cabo en un número limitado de países con mayor afinidad entre ellos. En este sentido, en los dos últimos años se ha acentuado la tendencia a la consolidación de espacios económicos regionales y la suscripción de acuerdos bilaterales entre países. La creación de tales espacios, en forma de zonas de libre comercio, acuerdos preferenciales y uniones aduaneras, está reconocida y aceptada con ciertas condiciones en el propio GATT, pese a que representa una transgresión del principio de no discriminación que es la piedra angular de este Acuerdo.

i) *La consolidación europea.* El ejemplo más avanzado de este proceso de armonización e integración es la Comunidad Europea. En 1990, la Comunidad terminó la preparación de propuestas legislativas para el establecimiento definitivo del Mercado Único Europeo el 1 de enero de 1993, lo que significa que para esa fecha habrán quedado eliminadas todas las barreras nacionales al libre movimiento de mercancías, servicios, personas y capitales. Para ello, el programa comunitario contempla la adopción de 282 reglamentaciones y directrices comunes, la mayor parte de las cuales ya han sido aprobadas por el Consejo de la CE. El resultado será la armonización de normas en áreas tan diversas como la elaboración, empaquetado y etiquetado de productos; la industria sanitaria; las compras estatales; los servicios; los movimientos de capital; la protección de los consumidores; la tributación fiscal; las actividades de las empresas privadas; los controles sanitarios y fitosanitarios; la documentación y los procedimientos comerciales y de tránsito; el libre movimiento de trabajadores y el reconocimiento de títulos profesionales; y las normas y procedimientos de inspección y certificación industriales. En diciembre de 1991 se firmó en Maastricht un tratado sobre la Unión Europea, que contempla la aplicación progresiva de una unión económica y monetaria, con el establecimiento de un banco europeo y una moneda común, a más tardar en 1999.

El proceso de consolidación de la Comunidad, que abarca también los programas encaminados a la unión política, ejerce un efecto gravitacional decisivo sobre los países de su entorno.

Al iniciarse el presente decenio había en Europa dos agrupaciones económicas además de la Comunidad: la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) y el Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM). En octubre de 1990, los 13 millones de alemanes del Este, que hasta entonces formaban parte del CAEM, se integraron en la CE como consecuencia de la reunificación alemana. Un año más tarde, en octubre de 1991, la CE y los países de la AELI culminaron dos años de negociaciones al convenir en la ampliación del mercado único a estos últimos países. Se inició así el camino hacia la constitución de un espacio económico europeo que se extenderá desde el Artico hasta las riberas del Mediterráneo. Este espacio abarcará 19 países y más de 380 millones de personas, y su participación en las exportaciones mundiales supera hoy el 47%. Además, representa un primer paso hacia la posible adhesión de países miembros de la AELI a la CE. En cuanto al CAEM, la evolución política y económica de los países de Europa oriental condujo a su disolución en junio de 1991. Sus antiguos países miembros gravitan ahora en torno a la Comunidad, la que ha reducido las restricciones a las importaciones procedentes de algunos de esos países. Tres de ellos han manifestado su deseo de firmar con la CE acuerdos de asociación que podrían desembocar un día en su adhesión plena a la Comunidad.

Dado que el proceso de integración europea tiene lugar a dos niveles, la incorporación de nuevos miembros y la intensificación de la integración entre los antiguos, se ha descrito la Comunidad del futuro en términos de "círculos concéntricos". A estos círculos podrían agregarse los países mediterráneos con los que la Comunidad ha firmado acuerdos preferenciales, y los países de África, el Caribe y el Pacífico vinculados a la Comunidad por la Convención de Lomé. Quedaría así constituido un espacio económico amplio en torno a la CE.

ii) *La nueva integración en América.* En buena parte como respuesta al proceso europeo, en el continente americano se está presenciando un proceso similar, aunque lógicamente menos avanzado. En enero de 1989 entró en vigencia el acuerdo entre Estados Unidos y Canadá para crear una zona de libre comercio entre los dos países en un período de 10 años, y desde junio de 1991 están en marcha negociaciones para extender esa zona a México.

La ampliación de ese espacio económico a todo el hemisferio, de forma que abarque "desde Alaska hasta la Tierra del Fuego", es un objetivo a largo plazo de la Iniciativa para las Américas que dio a conocer el Presidente de los Estados Unidos en junio de 1990. Con este fin, Estados Unidos ya ha concertado acuerdos marco con casi todos los países latinoamericanos y caribeños, tanto en forma individual, como en bloque en los casos del Mercosur y de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Estos acuerdos marco estipulan, conforme a la declaración con que se dio a conocer la Iniciativa, los principios en que deberían basarse los futuros acuerdos formales, y establecen un órgano mixto, denominado en general Consejo de comercio e inversiones, que constituye el eje de la relación entre las partes. Esos principios se refieren en gran medida a los mismos temas que fueron objeto de negociación en la Ronda Uruguay. Entre ellos, tal como se ha aclarado en sucesivas declaraciones, figuran la liberalización del comercio, incluido el de los servicios, entre las partes; la coordinación de acciones en las negociaciones comerciales multilaterales, en particular con miras a lograr que culmine con éxito la Ronda Uruguay; el reconocimiento de que a los inversores de cada parte se dará el mismo trato que a los nacionales en el territorio de la otra parte; la abstención de imponer a las inversiones de la otra parte requisitos que introduzcan distorsiones en el comercio; y la protección de los derechos de propiedad intelectual de los ciudadanos y empresas de la otra parte.<sup>11</sup>

Desde que se dio a conocer la Iniciativa para las Américas, los países latinoamericanos y del Caribe han intensificado los esfuerzos de integración entre ellos. Este proceso se ha visto favorecido sin duda alguna por las nuevas políticas de apertura comercial uniforme aplicadas en el continente y por el mayor consenso en torno a esas políticas que se mencionó más atrás. Esto explica también las características de la nueva

integración, que ya no se ve tanto como una forma de sustituir importaciones a nivel supranacional, sino más bien como un medio para aumentar la competitividad de las exportaciones en los mercados externos. De ahí emana la semejanza de objetivos y metas de las nuevas iniciativas integradoras, tendientes en general a constituir mercados comunes o zonas de libre comercio en plazos desusadamente cortos.

La constitución de un mercado común para 1995 es el objetivo del Mercosur, creado en virtud del Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en marzo de 1991, y el de los países miembros del Pacto Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), como se estipula en el Acta de La Paz firmada en noviembre de 1990. A fines de 1991, estos últimos países constituyeron una zona de libre comercio y decidieron adelantar a 1992 la entrada en vigor del acuerdo para establecer el mercado común, aunque ésta quedó demorada por algunos problemas surgidos en la definición del arancel externo común. En agosto de 1990 se dispuso la constitución de un mercado común en la CARICOM. El Mercado Común Centroamericano (MCCA) se dispone a crear una "comunidad económica" entre sus miembros conforme a lo dispuesto en su Plan de Acción Económica de Centroamérica. Por su parte, México firmó en enero de 1991 un acuerdo con los países del MCCA tendiente a crear una zona de libre comercio. El mismo propósito tiene el Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela y México). A estas iniciativas subregionales se añade un número creciente de acuerdos bilaterales dirigidos a eliminar las barreras comerciales entre países latinoamericanos (CEPAL, 1991b), dentro de los cuales destaca el establecimiento de una zona de libre comercio entre Chile y México, convenido en septiembre de 1991 y que se llevará a cabo progresivamente desde 1992 a 1996.

iii) *Reticencias ante la regionalización en Asia.* En Asia, los esfuerzos de creación de vínculos económicos regionales han sido protagonizados por países en desarrollo. Tras la liberalización selectiva de barreras arancelarias entre los signatarios del Acuerdo de Bangkok, los Estados miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)<sup>12</sup> convinieron a fines de

<sup>11</sup> Véase el texto de la alocución del Presidente de los Estados Unidos, G. Bush, en Washington el 27 de junio de 1990, así como la intervención de Myles Frechette, Representante Adjunto para América Latina y el Caribe y Africa del Departamento de Comercio de Estados Unidos, en el seminario sobre *The United States and Argentina in Relation to the Enterprise for the Americas Initiative*, The American University, 12 de junio de 1991.

<sup>12</sup> La ASEAN comprende Brunei y Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Singapur.

enero de 1992 en establecer una zona de libre comercio de la ASEAN en un plazo de 15 años. En esta zona se establecerá un arancel preferencial común efectivo aplicable a los productos manufacturados, bienes de capital y productos agrícolas, quedando excluidas las materias primas agrícolas. Pero la creación formal de un espacio económico exclusivo en toda la región, donde el Japón tiene un peso económico predominante, no se ha materializado. En cambio, en la reunión ministerial del grupo de Cooperación Económica del Pacífico Asiático (APEC), celebrada en Seúl en noviembre de 1991, se reafirmó la conveniencia de fortalecer iniciativas regionales que promuevan la liberalización multilateral —por ejemplo, en el marco del GATT— del comercio y la inversión. Esta decisión involucra a los países de ambas riveras de la cuenca del Pacífico, ya que los miembros del grupo APEC son Australia, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda, las seis naciones de la ASEAN y los nuevos miembros: la República de China, Hong Kong y Taiwán (provincia de China).

### c) *Regionalización y multilateralismo*

Por consiguiente, sólo en Europa existe un bloque económico formalmente constituido, mientras que en América está comenzando a formarse. La evolución en Asia, sobre todo, permite apreciar que las fuerzas del multilateralismo coexisten con las del regionalismo y que incluso, según las circunstancias, predominan sobre las últimas. Esto nada tiene de sorprendente, ya que ambas tendencias responden, como se indicó anteriormente, a la misma lógica de armonización supranacional del sistema global. En igual lógica se inscriben los esfuerzos de armonización concretados en la Iniciativa sobre Impedimentos Estructurales entre Estados Unidos y el Japón en el verano de 1990. Tal como están concebidos y dada su trayectoria histórica, los espacios económicos en proceso de consolidación (en Europa) o en formación (en América) representan un potencial de apertura al exterior que favorecerá la tendencia hacia la integración universal, producto de la globalización. En materia comercial, por ejemplo, el proceso de integración europea se ha traducido en un aumento de las exportaciones de Estados Unidos a ese mercado, exportaciones que han crecido espectacularmente desde 1986,

casi duplicándose entre ese año y 1990. El mercado único previsto en Europa para 1993 hará aún más fácil para otros países vender en el interior de esa gran zona económica, donde además aumentará la demanda de las empresas a medida que éstas inviertan en mayor cuantía (Duesterberg, 1991). Se espera que la inversión fija de las empresas en Europa se triplique con creces entre 1985 y 1995.

Estas tendencias podrían aliviar los temores, compartidos por algunos expertos, de que un recrudescimiento del proteccionismo transforme lo que serían espacios económicos abiertos en espacios cerrados; esto es, que los posibles bloques regionales se conviertan en escollos que conduzcan a un fraccionamiento de la economía mundial, en lugar de ser los cimientos de una economía mundial integrada (Tussie, 1991; Lawrence, 1991; UNCTAD, 1991a). De hecho, los bloques podrían atenuar los efectos nocivos de un aumento del proteccionismo para los países miembros. Sólo si la propia existencia de los bloques constituyera un acicate para establecer barreras ante terceros países, podrían considerarse aquéllos un peligro para el multilateralismo. El principal riesgo potencial está relacionado con la desviación de comercio que podrían causar los bloques. Aunque probablemente esa desviación quedaría más que compensada con los efectos de la creación de comercio a nivel mundial, los países que quedaran fuera de los bloques bien podrían verse perjudicados (Krugman, 1991; Bergsten, 1991).

Desde la perspectiva de América Latina, en la medida en que todos los países estuvieran integrados en una zona económica americana, el verdadero riesgo podría ser otro: que el aumento del intercambio y de la integración entre los espacios regionales se produzca sobre todo entre las economías con mayor peso dentro de esos espacios (la CE, Estados Unidos y el Japón), quedando los demás países vinculados principalmente al país predominante de su propio espacio. En el caso de los países latinoamericanos, esto significaría una mayor dependencia de Estados Unidos.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Esto podría suceder, habida cuenta de las posibles características del comercio dentro de esos espacios y entre ellos. El comercio entre los "polos" parece tener un contenido alto y creciente de intercambio intrasectorial horizontal, esto

Para los países latinoamericanos, el desafío estriba en evitar una posible tendencia a concentrar la relación en un solo mercado, especialmente habida cuenta de que los mercados europeo y asiático posiblemente registren mayor dinamismo que el estadounidense en el mediano plazo. Esto no implica menospreciar las posibilidades que ofrece la Iniciativa para las Américas, sino tener presente que ella no debería ser la única opción posible. Se trata de mantener vivo el espíritu del multilateralismo, para lo cual los países de la región deben persistir en sus esfuerzos por lograr una liberalización del comercio a escala mundial, velar por que la creación de una posible zona de libre comercio con Estados Unidos no lleve consigo un aumento de la protección contra terceros países, e impulsar las relaciones económicas con las demás regiones.

Por otra parte, no sería conveniente que el posible espacio económico americano adoptara la forma de una red de acuerdos de libre comercio entre Estados Unidos y cada uno de los países o grupos de países latinoamericanos. La liberalización debe extenderse a las relaciones recíprocas entre los países de la región, de manera que se cree una verdadera zona hemisférica de libre comercio. Para ello, es necesario avanzar decididamente en el camino de la integración latinoamericana, lo que entre otras cosas exige, como condición previa, que los esfuerzos de estabilización macroeconómica de las economías nacionales tengan éxito.

Para mediados de los años noventa, la región latinoamericana y del Caribe podría estar estructurada en torno a cuatro grupos económicos sólidos: el Mercado Común Centroamericano, la CARICOM, el Pacto Andino y el Mercosur. Además, posiblemente habría una compleja red de zonas bilaterales de libre comercio entre distintos paí-

ses. Esta red llevaría consigo el riesgo de provocar múltiples efectos de desviación de comercio y distorsiones de las ventajas comparativas. El desafío siguiente será el de ampliar esa red bilateral para integrar a los propios grupos subregionales, de manera que a fines del decenio exista una sola zona latinoamericana de libre comercio o unión aduanera, como mínimo, que pueda integrar un espacio del mismo tipo con los países de América del Norte. En este sentido, los Presidentes de los 13 países latinoamericanos que componen el Grupo de Río manifestaron en diciembre de 1991 su voluntad de seguir promoviendo los procesos de integración subregional en marcha, con el fin de que culminen en el curso de la década, de manera que al llegar el año 2000 esté ya plenamente conformado el hemisferio americano de libre comercio.<sup>14</sup>

### 3. *El contexto internacional y los recursos para el desarrollo*

Una de las tareas imprescindibles para recuperar la senda del crecimiento económico en América Latina es la de elevar considerablemente la tasa de inversión, que cayó de casi 23% del producto interno bruto en 1980 a 16.2% en 1989. Para lograrlo se necesita un incremento importante del ahorro, sea externo o interno. Las condiciones del entorno internacional influyen tanto en uno como en otro, y las condiciones actuales tienen una influencia particular, distinta de la del decenio pasado.

En primer lugar, los acontecimientos recientes hacen prever una mayor competencia por los recursos externos. Se estima que la unificación alemana, el financiamiento de la transición en Europa oriental y los programas de reconstrucción en el Medio Oriente llevarán consigo una mayor demanda de ahorro externo del orden de los 100 000 millones de dólares anuales entre 1991 y 1996. Esta mayor demanda provocaría por sí sola un aumento de aproximadamente medio punto porcentual en las tasas de interés reales de largo plazo en los países industrializados, además de una leve desaceleración del ritmo de cre-

---

es, de distintas variedades de los mismos productos. El comercio de manufacturas entre cada polo y los demás países de su espacio económico podría tener un componente importante de intercambio intrasectorial vertical: exportación de partes y componentes de los primeros a los segundos para ser ensamblados y reexportados nuevamente al país de origen (CEPAL, 1991C, pp. 3-4). La aplicación de reglas de origen estrictas, cuestión espinosa en las negociaciones para la integración con Estados Unidos y en la CE, haría que esta última modalidad comercial sólo tuviera lugar en el interior del espacio económico, con exclusión de las partes y componentes procedentes de terceros países.

<sup>14</sup> Declaración conjunta de la V Cumbre Presidencial del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, realizada en Cartagena de Indias, Colombia, del 1° al 3 de diciembre de 1991.



cimiento y un alza moderada de la inflación (FMI, 1991a). Surge por consiguiente la necesidad de elevar la tasa de ahorro en el mundo, y en particular en América Latina, donde, habida cuenta de la posible mayor competencia por los recursos externos y mayor costo de los mismos, convendrá intensificar los esfuerzos que ya se realizan para aumentar el ahorro interno y mejorar la productividad del capital.

Pero por otro lado, ciertas características del entorno internacional favorecen el aumento del ahorro externo e interno en América Latina. En los años ochenta, la pesada carga de la deuda externa impidió disponer de una elevada proporción del ahorro interno para fines de inversión, y representó un obstáculo insuperable para la obtención de nuevos préstamos en los mercados internacionales de capital. El resultado fue la fuerte transferencia neta de recursos al exterior que registró la región en los años ochenta. Ultimamente se han registrado ciertos avances en la reducción de la carga de la deuda; tal reducción, juntamente con la integración creciente del mercado internacional de capitales, ha abierto nuevas posibilidades para captar recursos financieros en esos mercados. Estas dos circunstancias han permitido revertir la transferencia neta de recursos al exterior. En 1989, la salida neta todavía representaba el 21% del valor total de las exportaciones de bienes y servicios, pero la cifra se redujo al 11% en 1990. En 1991, gracias también a la fuerte reducción de los tipos de interés en Estados Unidos, la transferencia neta se tornó positiva por primera vez desde 1981, antes de iniciarse la crisis de la deuda. Según datos provisionales, la entrada neta de recursos alcanzó en 1991 el 4% de las exportaciones totales de la región, si bien cabe señalar que el mayor ingreso de capitales estuvo concentrado en unos pocos países, sobre todo México y, en menor grado, Argentina y Venezuela (CEPAL, 1991d). Por lo demás, el nuevo clima de reducción de las tensiones entre el Este y el Oeste hace posible un aumento del ahorro interno público mediante la disminución de los gastos militares.

a) *El clima internacional para la solución del problema de la deuda*

Luego de una larga demora en reconocer la gravedad del problema de la deuda externa de

los países en desarrollo y la necesidad de reducirla de manera importante, a partir de fines de los años ochenta se ha observado una gestión oficial algo más flexible de los países acreedores.

Una manifestación de esta mayor flexibilidad ha sido la consolidación de varios acuerdos de reducir las obligaciones con la banca comercial dentro del marco del Plan Brady, anunciado a principios de 1989. Hasta el momento seis países, entre ellos cuatro de América Latina (Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela) han concertado acuerdos de esta índole, y se espera que otros deudores importantes, como Argentina y Brasil, lleguen a arreglos similares. Según cálculos del Fondo Monetario Internacional (FMI), la reducción neta efectiva de la deuda obtenida por aquellos cuatro países latinoamericanos asciende a 11 000 millones de dólares, suma que representa el 15% del valor total de las obligaciones exigibles antes de aplicarse los programas respectivos (FMI, 1991b, cuadro 15, p. 76). Por otra parte, se ha observado una mayor tolerancia de los acreedores a la acumulación oficiosa de atrasos en el servicio de la deuda. Esto ha sido una válvula de escape temporal frente al problema del endeudamiento excesivo y a la lentitud de las negociaciones para lograr reducciones permanentes de la deuda.

Otra señal de la nueva actitud es que la deuda oficial bilateral también ha sido objeto de reducción, lo que se ha hecho con criterios que se diferencian según el nivel de ingreso de los deudores. Tras la adopción en 1988 de los "Términos de Toronto" para otorgar condiciones especiales a los deudores de bajos ingresos, en 1990 los gobiernos acreedores agrupados en el Club de París acordaron ofrecer nuevas facilidades de pago ("Términos de Houston"), que incluían la conversión de deuda a moneda local, a los países de ingreso medio bajo. Los primeros términos se aplicaron en 1990 a Bolivia y Guyana, y los segundos a El Salvador, Honduras, Jamaica y Perú.

Varios países acreedores han hecho propuestas para una reducción mucho mayor de la deuda bilateral de las naciones de ingreso bajo; por ejemplo, los "Términos de Trinidad" planteados por el Reino Unido contemplan la condonación de las dos terceras partes del saldo adeudado. El principio de condonación de la deuda de los países de ingreso medio se introdujo mediante la

decisión de reducir las obligaciones oficiales bilaterales de Polonia y Egipto por lo menos en la mitad, decisión en la que tuvieron fuerte influjo algunos factores políticos particulares. Por último, en el marco de la Iniciativa para las Américas se proponen mecanismos para reducir la deuda, que se aplicarían a las obligaciones de los países de América Latina y el Caribe con Estados Unidos por un valor de 12 000 millones de dólares. Hasta fines de septiembre de 1991, Estados Unidos había condonado a siete países de la región deudas por valor de 1 500 millones de dólares. Al tratarse en la mayor parte de estos casos de países con economías relativamente pequeñas, las reducciones otorgadas fueron bastante significativas: para Honduras, Nicaragua y Guyana, el monto condonado representó el 90% del total adeudado al gobierno estadounidense, y para Bolivia y Haití, el 70%.

En cuanto a la deuda con organismos multilaterales, merece destacarse el llamado enfoque de acumulación de derechos de giro introducido en 1990 para regularizar la posición de aquellos países que se encuentran en una prolongada situación de mora en sus pagos al FMI. Mediante este mecanismo, el país deudor acumula derechos de refinanciamiento al ir cumpliendo con las metas de un programa de ajuste. Una vez aplicado con éxito el programa, el país cancela sus pagos atrasados al Fondo mediante la organización de un préstamo puente otorgado por un grupo de gobiernos "de apoyo", y posteriormente convierte los derechos acumulados en un desembolso de recursos del Fondo, como parte de un programa normal con ese organismo. En América Latina este esquema está siendo empleado como pilar central de la normalización de la situación del Perú con sus acreedores externos.

Como resultado de la aplicación de estas medidas, así como de la reducción significativa de la deuda bancaria lograda por diversos mecanismos nacionales —mecanismos que han tenido gran importancia en los casos de Chile y Bolivia— el tema de la deuda externa ha tendido a perder relevancia en algunos países latinoamericanos en los últimos tiempos. No obstante, el problema del endeudamiento excesivo persiste en muchos países de la región, y sus consecuencias estructurales continúan gravitando sobre los grados de libertad de la política económica y sobre las posibilidades de crecimiento.

#### b) *Los mercados internacionales de capital*

El panorama del financiamiento externo de América Latina ha registrado un cambio importante en los últimos años. Durante la mayor parte de los años ochenta el mercado de créditos voluntarios, con excepción del financiamiento a corto plazo del comercio exterior, se encontraba cerrado para los países de la región, abrumados bajo el peso de la deuda. Recientemente, sin embargo, algunos países han podido aprovechar las tendencias positivas que se registran en esos mercados para iniciar un retorno a los empréstitos voluntarios.

Los mercados financieros internacionales se han caracterizado en los últimos años por una integración creciente entre países, entre segmentos del mercado, entre instituciones y entre instrumentos financieros. Este proceso se ha apoyado en varios factores, entre los cuales destacan los avances tecnológicos que se han producido en los sistemas de telecomunicaciones y de computación; la aplicación de políticas dirigidas a la desregulación cambiaria y financiera, y la posición cada vez más importante que ocupan en el mercado de capitales los inversionistas institucionales (fondos de pensiones, empresas de seguros, fondos mutuos y administradores de inversiones), que tienen más capacidad que los inversionistas individuales de recurrir a los mercados foráneos. Esta integración ha tenido resultados positivos en la medida en que ha fomentado un mayor grado de competencia entre instituciones financieras y una mayor eficacia en el proceso de intermediación financiera a nivel mundial. Pero también ha acentuado la volatilidad de los precios de los activos financieros y ha planteado problemas serios en lo que se refiere a la supervisión bancaria, así como al manejo de la política monetaria y cambiaria.

El volumen de recursos que se mueven en el mercado financiero mundial ya es enorme; a título de ejemplo, cabe señalar que el valor de los empréstitos contraídos en los mercados internacionales de capital casi se triplicó entre 1982 y 1991, hasta alcanzar a 517 600 millones de dólares en este último año (OCDE, 1992). Todo indica, por otro lado, que el proceso de integración se profundizará aún más en el futuro. Estas dos circunstancias presentan oportunidades y desafíos importantes para los países latinoamericana-

nos, ya que la visión cada vez más global de los inversionistas institucionales y el interés de los mismos en diversificar sus carteras de activos mediante la incorporación en ellas de instrumentos de alto rendimiento, significan que existe una oferta potencial importante de recursos.

Algunos países de la región ya han empezado a aprovechar estas posibilidades. México, sobre todo, pero también Chile y Venezuela, se han reinsertado en el mercado mundial de capital. En 1991, Argentina y Brasil se sumaron a los países que han logrado captar recursos en ese mercado. A diferencia de los años setenta y principios de los ochenta, cuando predominaban los préstamos provenientes de la banca comercial, el nuevo acceso al financiamiento voluntario se está concretando a través de la emisión de bonos internacionales, por un lado, y de la inversión extranjera de cartera en acciones, por el otro.<sup>15</sup>

La reapertura del mercado de bonos internacionales para prestatarios de América Latina empezó a producirse en el período de 1987 a 1989, pero se aceleró espectacularmente en 1990 y en 1991. El valor total de las emisiones realizadas subió de 600 millones de dólares en 1989 a 3 000 millones en 1990 y, según estimaciones iniciales, a 5 000 millones en 1991. Hasta la fecha, México es el país que ha logrado captar el mayor caudal de recursos mediante la colocación de bonos externos. Otros países que han efectuado operaciones de este tipo son Venezuela, Argentina y Brasil. El costo del financiamiento así obtenido ha sido relativamente alto, aunque se ha observado una clara tendencia a la baja de la prima de riesgo en las emisiones mexicanas y venezolanas. Otra característica de este tipo de financiamiento es que ha sido a plazo relativamente corto; por lo general, las fechas de vencimiento han fluctuado entre dos y cinco años, aunque también ha habido operaciones de siete y de hasta 10 años. Por consiguiente, sería necesario mantener en el futuro una corriente continua de nuevas colocaciones si se quiere evitar que las transferencias netas relacionadas con esta modalidad de financiamiento se conviertan en negativas dentro de poco tiempo.

La otra vía por la cual se ha logrado obtener recursos del mercado internacional de capitales

privados es la inversión extranjera de cartera en acciones. La información disponible señala que los recursos externos que han llegado recientemente a algunos países latinoamericanos por este camino han sido considerables. Por ejemplo, las emisiones de acciones por parte de las empresas latinoamericanas en las bolsas de valores de los países industrializados a través de los certificados denominados *American Depositary Receipts* alcanzó a más de 4 000 millones entre 1989 y los primeros meses de 1992. Otro índice lo proporcionan las estadísticas de balanza de pagos de México, las que indican que, en ese país, los ingresos por concepto de inversión extranjera de cartera, que habían ascendido a 490 millones de dólares en 1989, alcanzaron a 2 000 millones en 1990 y a más de 6 000 millones en el primer semestre de 1991.

Las nuevas corrientes de capital privado vienen a aliviar la restricción del financiamiento externo que sufrió la región latinoamericana y caribeña durante los años ochenta. Sin embargo, no es seguro aún que esas corrientes se conviertan en un financiamiento perdurable que sirva de base al desarrollo, ni que otros países de la región puedan ingresar también a ese mercado. Cabe preguntarse, en este sentido, hasta qué punto la disponibilidad reciente de fondos para la región obedece a una caída coyuntural de los tipos de interés de Estados Unidos, que ha hecho muy atractivo el rendimiento ofrecido por los instrumentos latinoamericanos. No debe olvidarse que el carácter inestable y la naturaleza procíclica de los movimientos internacionales de capital privado hacen que el acceso a este tipo de financiamiento acarree ciertos riesgos y posibles costos. Por un lado, existe el peligro de que, en determinadas circunstancias, los ingresos de capital puedan revertirse bruscamente. Por otro lado, puede plantearse el problema diametralmente opuesto: una oferta excesiva de recursos en momentos de auge económico y de gran confianza entre los inversionistas extranjeros, la que podría dificultar la gestión macroeconómica, sobre todo en lo que se refiere al manejo de las políticas monetaria y cambiaria.

### c) *El desarme y los recursos para el desarrollo*

El fin de la tensión militar que caracterizó la guerra fría ha dado paso a un debate reciente

<sup>15</sup> Para mayores detalles sobre las características de estas fuentes de financiamiento véase West (1991).

sobre los niveles de gastos militares y la posibilidad real de reducir esos gastos y destinar los recursos liberados al desarrollo. El que se ha dado en llamar "dividendo de la paz" es potencialmente considerable. Se ha estimado el nivel de gastos militares en todo el mundo en más de un billón de dólares anuales (que cabe comparar con el 1.3 billones de dólares que representa la deuda de todos los países en desarrollo), de los cuales 800 mil millones corresponden a los países desarrollados y el resto a los países en desarrollo (McNamara, 1991). Una reducción de estos gastos permitiría aumentar el ahorro global para hacer frente a las nuevas necesidades de inversión, e incluso facilitar un mejor equilibrio presupuestario de las principales economías desarrolladas, con efectos positivos en las tasas de interés reales y en la economía mundial. Además, si los países industrializados aceptaran destinar parte de esos recursos a actividades que contribuyesen al desarrollo, los países en desarrollo podrían beneficiarse directamente. En octubre de 1991, el Grupo de los 77 hacía un llamamiento para que una parte de esos gastos se dedicara a resolver el problema de la deuda, y organismos multilaterales como el UNICEF han hecho llamados similares a reasignar los recursos hoy destinados a gastos militares.

También América Latina y el Caribe tienen ahora la oportunidad de aumentar el ahorro público interno y la inversión para el desarrollo, reduciendo sus propios presupuestos militares. En 1988 esos presupuestos absorbían la cifra estimada de unos 13 000 millones de dólares, lo que representaba un 3.3% del PNB del conjunto de esos países, y más aún en algunos de ellos. Este porcentaje era superior al que correspondía a los gastos de salud (2.3%). En muchos países, el porcentaje del PNB representado por los gastos militares superaba incluso el correspondiente a los gastos de educación (McNamara, 1991). Bastaría que los gastos militares se redujeran, en promedio, en menos de la mitad, para que los gobiernos pudieran dedicar un 1.5% adicional del producto nacional bruto de sus países a gastos de inversión (por ejemplo, a construir carreteras y hospitales, reparar puertos, abrir escuelas, etc.). Y si cada país pudiera fijar un límite máximo del 2% del PIB para gastos militares, por lo menos 12 países de América Latina y el Caribe podrían

conseguir importantes aumentos de su ahorro interno.

Esta reasignación de recursos es ahora posible gracias al clima que surge de las nuevas relaciones entre el Este y el Oeste. El nuevo clima no sólo se reflejó en los sucesivos acuerdos de desarme entre Estados Unidos y la Unión Soviética. También tiene una incidencia moderadora en los conflictos regionales. Las causas de estos conflictos no desaparecerán con el entendimiento entre el Este y el Oeste, pero sí pueden desaparecer los apoyos externos que en muchos casos han hecho posibles los conflictos, e incluso los han exacerbado. Un ejemplo patente es el reciente proceso de pacificación en Centroamérica, que calza perfectamente con el nuevo clima de distensión y de pacificación en otras regiones del mundo (incluso en el Medio Oriente, tras el lamentable episodio de la guerra del Golfo).

Además, en América Latina cerca del 90% de los conflictos armados que se han producido desde la segunda guerra mundial, que ocasionaron más de 864 000 muertes civiles y militares, han sido conflictos internos de los países.<sup>16</sup> Es decir, los ejércitos no se han utilizado para combatir a ejércitos de otros países, sino a ciudadanos del propio país. Por ello, es necesaria una redefinición del concepto de seguridad nacional que sustenta la asignación de recursos económicos escasos a gastos militares. La noción de seguridad nacional no debería limitarse a la capacidad de afrontar conflictos, sino que debería abarcar también la capacidad de prevenirlos. En este sentido, debería comprender la garantía de los derechos humanos, tanto políticos como económicos, lo que incluiría la reducción del desempleo y de la pobreza. Los recursos que se destinen a estos últimos fines constituirán una contribución efectiva a la prevención de los conflictos, por lo que deberían considerarse parte del esfuerzo de seguridad nacional.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> De 23 conflictos registrados en América Latina en ese período, solamente en tres ocasiones hubo confrontación entre ejércitos de distintos países: las intervenciones de Estados Unidos en el Caribe, la "guerra del fútbol" entre Honduras y El Salvador, y la guerra de las Malvinas entre Argentina y el Reino Unido. Véanse las estadísticas recogidas por Nicole Ball en McNamara (1991).

<sup>17</sup> Por otra parte, con estas medidas no sólo se liberarían recursos para el desarrollo. También se podrían contrarrestar los peligros de una posible tendencia hacia la militarización

La reducción de los gastos militares en los distintos países se ve además favorecida y facilitada por el reforzamiento de la función de las Naciones Unidas en la solución y prevención de conflictos, y por el clima internacional favorable a dicha reducción. El consenso generalizado sobre el papel central que corresponde a las Naciones Unidas se ha manifestado explícitamente en tres reuniones en la cumbre celebradas recientemente en Londres, Abuja y Guadalajara. La organización está ahora en mejores condiciones de contribuir a garantizar la integridad territorial de los países, de manera que los gobiernos sientan confianza para reducir sus presupuestos militares. El clima internacional favorable a este último objetivo se ha manifestado ampliamente. Por ejemplo, el FMI está examinando la posibilidad de incluir reducciones de los gastos militares y límites máximos de las deudas militares entre las condiciones de sus préstamos. Varios países desarrollados se han declarado partidarios de vincular su ayuda al desarrollo con la reducción de los gastos militares y se han hecho asimismo llamamientos para que se tengan en cuenta los esfuerzos de reducción de gastos militares por parte de los países deudores en las iniciativas para resolver el problema de la deuda.

#### 4. *Hacia un orden económico multipolar*

En el plano de las relaciones económicas internacionales, centros económicos como la CE y el Japón han ido reforzando su protagonismo, haciendo contrapeso así al papel predominante de Estados Unidos y conduciendo a un orden económico de carácter más multipolar.

Aunque continúa siendo la mayor potencia económica, la posición de Estados Unidos ha registrado una debilitación progresiva en relación con la de los demás grandes países desarrollados. Esta situación se ha visto reflejada en indicadores como la participación de Estados Unidos en el producto y comercio mundiales, su pérdida de

competitividad en industrias de punta y, durante los años ochenta, su creciente déficit comercial, que le convirtió en el mayor deudor neto del mundo (Krasner, 1991).

Este último fenómeno está relacionado con la evolución descrita de los mercados financieros internacionales. La gran disponibilidad de capital en esos mercados en los años ochenta permitió a Estados Unidos mantener un prolongado y considerable déficit presupuestario, junto con un déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos. El déficit presupuestario ha limitado en algún grado la capacidad del país de utilizar la política fiscal para reactivar la economía. La necesidad de atraer capital para financiar el déficit de cuenta corriente, en un mundo donde el aumento de la demanda de inversión intensifica la competencia por los recursos externos, entra en conflicto con la utilización de la política monetaria, en particular con la reducción de los tipos de interés que puede resultar necesaria para estimular la demanda.

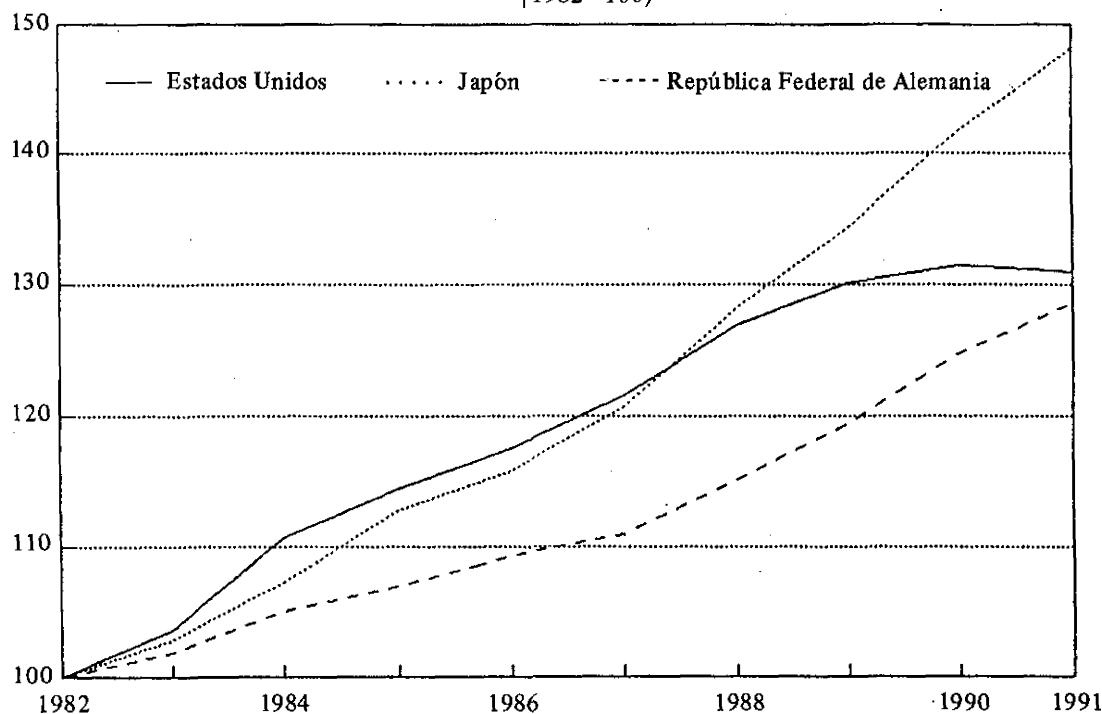
En estas circunstancias, la evolución de la economía de Estados Unidos se ha hecho más dependiente de las condiciones externas y particularmente de las políticas adoptadas en los demás centros económicos. En éstas, la voluntad y la política del gobierno de Estados Unidos influyen hoy menos que en el pasado, cuando el predominio de este país facilitaba la compatibilidad de las políticas de países como la República Federal de Alemania y el Japón. La constitución prevista de una unión económica y monetaria europea producirá una mayor erosión aún de la influencia de Estados Unidos, al reducir la importancia del dólar en los intercambios mundiales. La variable que tipifica esta situación es el tipo de interés: la mayor dificultad de mantener los tipos de interés alineados constituye un elemento perturbador, especialmente para Estados Unidos.

La recesión que comenzó en 1990 en ese país vino pues precedida de una gradual pérdida de influencia en los últimos años. La evolución de su economía en relación con la de la República Federal de Alemania y de Japón parece haber seguido la misma pauta. Como se observa en el gráfico 1, la economía estadounidense registró después de la crisis de 1982 un crecimiento sólido, mayor que el de los otros dos países. Sin embargo, esta posición predominante comenzó

---

en otras áreas de la convivencia de los pueblos. Como afirma la Comisión del Sur en su reciente informe, "igualmente pernicioso es el desarrollo de una cultura militar que menosprecia la democracia, la participación popular, los derechos humanos y el principio de responsabilidad gubernamental, y que fomenta la corrupción, el abuso del poder y la consiguiente alienación de la población frente al sistema político" (Comisión del Sur, 1991, p. 63).

Gráfico 1  
**INDICE DEL PIB DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA,  
 ESTADOS UNIDOS Y JAPON**  
 (1982 = 100)



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

a ceder, y para 1988 el crecimiento de la economía de Estados Unidos ya había caído por debajo de la de Japón. En 1990 se produjo por primera vez una situación de crecimiento divergente: mientras la economía estadounidense entraba en recesión, las economías alemana y japonesa seguían creciendo, con lo que el crecimiento de la estadounidense parece abocado a caer también por debajo del de la economía alemana. Con el tiempo, la recesión en Estados Unidos arrastró también a las economías de los otros dos países.

Esta evolución pone de manifiesto ciertos elementos de vulnerabilidad del nuevo orden mundial y los riesgos que éstos significan para el futuro. Por un lado, la coordinación y armonización de las políticas públicas es cada vez más necesaria,<sup>18</sup> pero la configuración de un orden multi-

polar la hace cada vez más difícil. Durante los años ochenta se dieron pasos importantes para coordinar las políticas monetarias y fiscales de los principales países industrializados reunidos en el Grupo de los 7. Esta coordinación era necesaria para hacer frente a la integración de los mercados financieros y tratar de limitar los fuertes desequilibrios de las balanzas de pagos provocados por movimientos masivos de capital que respondían a cambios de los tipos de interés y de las paridades de las monedas (Webb, 1991). Los acuerdos del Plaza en 1985 y del Louvre en 1987 son ejemplos de esos intentos de coordinación. En cambio, la concertación ha sido deficiente en los últimos años, como lo señala la caída del dólar, abandonado a las fuerzas del mercado, en 1990.

Por otro lado, las perspectivas de crecimiento económico en un mundo multipolar y globaliza-

<sup>18</sup> La necesidad de reforzar los esfuerzos dirigidos hacia una cooperación económica más efectiva entre Estados Unidos, Japón y Europa, a fin de garantizar una evolución fa-

vorable de la economía mundial en los años noventa, se destaca en Bergsten (1990).

do, en el que el progreso técnico desempeña una función crucial, se han hecho más dependientes de la expansión del comercio internacional. Durante un largo período, el crecimiento del comercio ha superado el aumento del producto mundial (salvo en 1985), y desde 1988 lo ha duplicado. Por ello tienen gran importancia los esfuerzos multilaterales de liberalización y armonización realizados en la Ronda Uruguay del GATT y en el marco de las agrupaciones regionales.

Si se cumplen estas condiciones de mayor coordinación y armonización, y tienen éxito los esfuerzos multilaterales de liberalización comercial, podrían materializarse las previsiones del FMI que otorgan a la economía mundial un crecimiento a mediano plazo razonable, superior al 3% por año, en promedio, entre 1993 y 1996. El nuevo orden mundial estaría así en condiciones de contribuir a un entorno internacional relativamente favorable para los esfuerzos internos de desarrollo de los países latinoamericanos.

#### Anexo

##### ACONTECIMIENTOS DESTACADOS OCURRIDOS DESDE MEDIADOS DE 1989

23 de julio de 1989	México llega a un acuerdo de reducción de la deuda en virtud del Plan Brady (es el primer país que lo hace).
18-19 de octubre de 1989	En Hungría, tras un proceso de apertura política, la Asamblea Nacional aprueba extensas reformas de la Constitución, suprimiendo la referencia al papel rector del Partido Comunista y legalizando los partidos políticos, entre otras.
9 de noviembre de 1989	Caída del muro de Berlín.
17-29 de noviembre de 1989	Manifestaciones masivas en Checoslovaquia, que culminan con la supresión de la referencia al papel rector del Partido Comunista en la Constitución.
1 de diciembre de 1989	Los cambios en Alemania oriental desembocan en la supresión por el Parlamento de la garantía constitucional del papel rector del Partido Comunista, a la que sigue el enjuiciamiento de muchos de sus dirigentes.
10 de diciembre de 1989	Reunión en la cumbre entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para la paz en América Central.
19 de diciembre de 1989	El Parlamento de Checoslovaquia aprueba programa de elecciones libres y la liberalización de la economía.
16-26 de diciembre de 1989	Manifestaciones sangrientas en Rumania, que culminan con el enjuiciamiento del Presidente Ceausescu, su posterior ejecución y cambio de gobierno hasta la celebración de elecciones.
1 de enero de 1990	Polonia adopta un programa radical de reformas económicas.
15 de enero de 1990	En Bulgaria, tras varias semanas de manifestaciones de la oposición, la Asamblea Nacional suprime la garantía constitucional del papel rector del Partido Comunista.
20 de enero de 1990	En Yugoslavia, en un clima de oposición entre serbios y eslovenos, la Liga de los Comunistas suprime la garantía constitucional del papel rector del Partido Comunista.
22-23 de enero de 1990	El Partido Comunista de Albania aprueba la celebración de elecciones con candidatos múltiples y algunas reformas hacia una economía de mercado.
13 de marzo de 1990	En la Unión Soviética el Congreso de Diputados del Pueblo aprueba un sistema político de partidos múltiples y suprime el papel rector del Partido Comunista.

20 de mayo de 1990	Se celebran en Rumania las primeras elecciones libres.
29 de mayo de 1990	Se acuerda crear en Londres el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento para contribuir al financiamiento de los países de Europa oriental.
31 de mayo de 1990	La Unión Soviética y Estados Unidos firman en Washington un acuerdo marco sobre reducción de armas nucleares estratégicas y un acuerdo para dejar de producir armas químicas.
8-9 de junio de 1990	En Checoslovaquia el Partido Comunista pierde las elecciones parlamentarias.
17 de junio de 1990	Los presidentes centroamericanos aprueban el Plan de Acción Económica de Centroamérica, en el que se contempla la creación de una comunidad económica.
27 de junio de 1990	El Presidente de los Estados Unidos da a conocer la Iniciativa para las Américas con miras a crear una zona de libre comercio en el hemisferio occidental.
28 de junio de 1990	Iniciativa sobre Impedimentos Estructurales entre Estados Unidos y Japón.
6 de julio de 1990	En reunión en la cumbre en Londres, la OTAN elabora la Declaración de Londres, en la que se propone al Pacto de Varsovia declarar conjuntamente que no son adversarios, poniendo fin a la guerra fría.
2 de agosto de 1990	Los países de la CARICOM establecen un plazo para la creación de un mercado común.
3 de octubre de 1990	Reunificación de Alemania.
19 de octubre de 1990	El Soviet Supremo de la Unión Soviética aprueba un plan económico que contempla la transición a una economía de mercado.
28 de octubre de 1990	Los países de la CE (excepto Gran Bretaña) anuncian en Roma su apoyo a la creación de un banco central comunitario para 1994.
19 de noviembre de 1990	La OTAN y el Pacto de Varsovia firman el Tratado de reducción de fuerzas convencionales en Europa.
21 de noviembre de 1990	34 Jefes de Estado de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa firman la Carta de París, poniendo fin a la división de Europa en dos bloques antagónicos.
30 de noviembre de 1990	Firma del Acta de La Paz para la creación de un mercado común en el Grupo Andino.
6 de diciembre de 1990	Se suspenden las negociaciones en la que debía ser la reunión de clausura de la Ronda Uruguay en Bruselas.
15 de diciembre de 1990	Los países de la CE reunidos en Roma abren oficialmente las negociaciones para crear una federación política con una moneda común y políticas de seguridad y de relaciones exteriores compartidas.
22 de diciembre de 1990	La República de Eslovenia aprueba mediante plebiscito su independencia de Yugoslavia.
11 de enero de 1991	Firma de la Declaración de Tuxtla Gutiérrez para crear una zona de libre comercio entre México y los países del Mercado Común Centroamericano.
27 de marzo de 1991	Firma del Tratado de Asunción por el que se crea el Mercosur.
12 de junio de 1991	Comienzan las negociaciones para establecer una zona de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México.
28 de junio de 1991	Se disuelve el Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM).
2 de julio de 1991	Deja de existir el Pacto de Varsovia.



19-21 de agosto de 1991	Frustrado golpe de Estado en la Unión Soviética, que acelera considerablemente el proceso de cambio en el país.
26 de octubre de 1991	Proyecto de acuerdo entre la CE y los países de la AELI para constituir un espacio económico europeo.
31 de octubre de 1991	Se inaugura en Madrid la Conferencia de Paz sobre el Medio Oriente.
12-15 de noviembre de 1991	En Seúl se celebra la reunión ministerial del grupo de Cooperación Económica del Pacífico Asiático.
10 de diciembre de 1991	Se firma en Maastricht el tratado sobre la Unión Europea, que servirá de base para la aplicación progresiva de una unión económica y monetaria a más tardar para 1999.
21 de diciembre de 1991	Creación de la Comunidad de Estados Independientes por las repúblicas integrantes de la antigua Unión Soviética (menos Georgia), cuya desaparición oficial había sido declarada dos semanas antes.
28 de enero de 1992	Reunión en la cumbre de la ASEAN, donde se decide establecer una zona de libre comercio en un plazo de 15 años.
8-25 de febrero de 1992	Octavo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), principal foro del diálogo Norte-Sur.
3-14 de junio de 1992	Realización en Rio de Janeiro de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo ("Cumbre de la Tierra").

#### Bibliografía

- Banco Mundial (1991): *Informe sobre el desarrollo mundial, 1991. La tarea acuciante del desarrollo*, Washington, D.C., Oxford University Press.
- Benavente, J.M., A. Schwidrowski y P.J. West (1991): *Política comercial y equidad*, documento de trabajo, N° 5, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Comercio Internacional y Desarrollo, diciembre.
- Bergsten, C. Fred (1990): The world economy after the Cold War, *Foreign Affairs*, vol. 69, N° 3, Nueva York, Council on Foreign Relations, Inc., verano.
- (1991): Commentary: the move toward free trade zones, *Economic Review*, Kansas City, Banco de la Reserva Federal, noviembre-diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1991a): *La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales y los países de América Latina* (LC/R. 1402), Santiago de Chile, 29 de agosto.
- (1991b): *La integración económica en los años noventa: perspectivas y opciones* (LC/R. 1402), Santiago de Chile, 29 de agosto.
- (1991c): *Informe de la reunión de expertos sobre perspectivas de la economía mundial y opciones de América Latina y el Caribe* (LC/R. 1065), Santiago de Chile, octubre.
- (1991d): *Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1991* (LC/G. 1696), Santiago de Chile, 18 de diciembre.
- Comisión del Sur (1991): *Desafío para el Sur*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- De Castro, Juan (1989): Determinants of protection and evolving forms of North-South trade, *UNCTAD Review*, vol. 1, N° 2, Ginebra, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta s.89.II.D.20.
- Duestenberg, Thomas J. (1991): Prepare now for the 1992 export market, *Business America*, vol. 112, N° 4, Washington, D.C., Departamento de Comercio de Estados Unidos, 25 de febrero.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1991a): *World Economic Outlook*, Washington, D.C., octubre.
- (1991b): *International Capital Markets: Developments and Prospects*, Washington, D.C., mayo.
- Krasner, Stephen (1991): Declining American leadership in the world economy, *The International Spectator*, vol. XXVI, N° 3, Roma, Fratelli Palombi Editori, julio-septiembre.
- Krugman, Paul (1991): The move toward free trade zones, *Economic Review*, Kansas City, Banco de la Reserva Federal, noviembre-diciembre.
- Lawrence, Robert Z. (1991): *Developing Countries and Global Trading Arrangements*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- McNamara, Robert S. (1991): *The Post-Cold War World and its Implications for Military Expenditures in the Developing Countries*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Naciones Unidas (1983): *Hacia el nuevo orden económico internacional*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta s.82.II.A.7.
- (1991): *Strengthening Multilateral Cooperation in International Affairs. Report of the Secretary-General of the United Nations*, 30 de mayo.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1991): *Trade, Development and the New International Challenges: Towards a Programme of Action for Strengthened Multilateral Co-operation and Sustainable Development. Elements of a Contribution to UNCTAD VIII*, París.
- (1992): *Financial Market Trends*, París, febrero.

- Pronk, Jan (1991): Putting people first: whose new world order?, *Development*, N° 2, Roma, The Society for International Development.
- Sauvant, Karl P. (ed.) (1981): *Changing Priorities on the International Agenda. The New International Economic Order*, Oxford, Pergamon Press.
- Sunkel, O. (1971): Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina, *Estudios internacionales*, año IV, N° 16, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, enero-marzo.
- Sunkel, O., G. Zuleta (1990): El neoestructuralismo versus el neoliberalismo en los años noventa, *Revista de la CEPAL*, N° 42 (L/C/G. 1642-P), diciembre.
- Tussie, Diana (1991): *Los países en desarrollo y la Ronda Uruguay: resultados hasta el presente y dilemas a futuro*, serie Documentos e informes de investigación, N° 117, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), agosto.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1991a): *Trade and Development Report, 1991*, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1991b): *International Capital Markets: Developments and Prospects*, Washington, D.C., mayo.
- Webb, Michael C. (1991): International economic structures, government interests, and international coordination of macroeconomic adjustment policies, *International Organization*, vol. 45, N° 3, Cambridge, MA., MIT Press, verano.
- West, Peter (1991): El regreso de América Latina al mercado crediticio privado internacional, *Revista de la CEPAL*, N° 44 (L/C/G.1667-P), Santiago de Chile, agosto.

## El escenario agrícola mundial en los años noventa

*Giovanni Di Girolamo\**

El artículo analiza diversas tendencias internacionales del sector agrícola que guardan relación con el comercio exterior de los países de América Latina. El balance de los años recientes es bastante negativo para la agricultura de los países en desarrollo, tanto desde el punto de vista de la relación de precios del intercambio, como en cuanto a la debilidad de los mercados para sus exportaciones de productos básicos.

Los años futuros serán de intensa competencia en los mercados agrícolas internacionales. Un problema principal del comercio agrícola mundial seguirá siendo la falta de recursos para que la demanda potencial de productos de este sector se convierta en demanda efectiva.

Diversas proyecciones ponen en tela de juicio que los procesos de apertura fundados principalmente en la inserción en el comercio internacional por la vía de los productos agrícolas o agroindustriales sean un camino seguro de desarrollo. Los países exportadores deben diversificar su producción primaria y avanzar hacia un desarrollo agroindustrial que permita la articulación interna de la economía, la modernización de las áreas rurales y la satisfacción de las demandas internas.

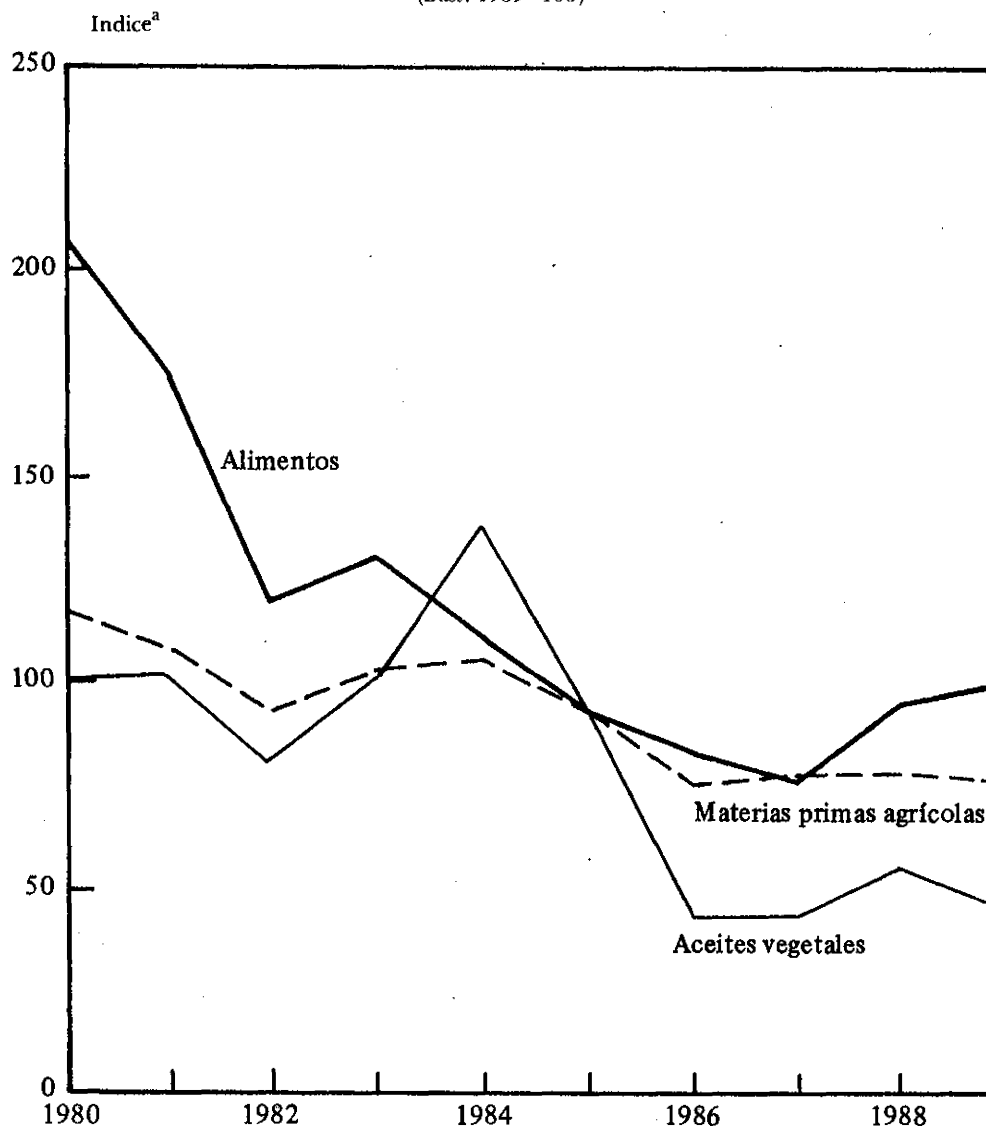
\* Oficial asociado de Asuntos Económicos, División Agrícola, CEPAL.

## Introducción

La segunda mitad de los años ochenta se caracterizó por la consolidación de una serie de tendencias desfavorables para el sector agrícola de los países en desarrollo. En los mercados agrícolas internacionales la competencia entre los países exportadores creció considerablemente, y se acentuaron las tendencias proteccionistas en los países desarrollados. La relación de los precios del intercambio entre los productos agrícolas, por un lado, y los productos manufacturados y el petróleo crudo, por otro, fue empeorando con daño para los primeros a lo largo del período 1980-1988 (gráfico 1). En promedio, en 1988 la relación de precios del intercambio entre productos agrícolas y productos industriales fue inferior en 25% a la de 1980. Al mismo tiempo, el saldo propiamente agrícola de los países en desarrollo, considerados en su conjunto, se deterioró bajo la presión simultánea de la caída del valor relativo de sus exportaciones agrícolas y el aumento de las importaciones de productos alimentarios provenientes de los países desarrollados. En África, por ejemplo, los ingresos obtenidos por las exportaciones agrícolas en 1989 sólo permitieron a esta región comprar 28% menos de manufacturas y de petróleo crudo que en 1979-1981. También en América Latina y el Caribe, en el mismo período, el valor total de las exportaciones se redujo, a pesar de haber aumentado considerablemente su volumen.

El empeoramiento del saldo agrícola de los países en desarrollo se puede explicar principalmente por una evolución adversa de los precios de exportación, en particular de los productos alimenticios (gráfico 2). Además, en muchos países en desarrollo que son importadores netos de alimentos se observa una evidente bifurcación entre la tendencia al rápido crecimiento de la población y el aumento relativamente más lento de la producción. En algunos casos, este fenómeno se debe a factores climáticos (en parte de origen atópico), a la excesiva explotación de la tierra y a situaciones de inestabilidad política local. Sin embargo, la causa principal parece residir en la crisis profunda de la agricultura campesina, inducida por la internacionalización de los mercados agrícolas, por la creciente inestabilidad de los precios y por la falta de capital y capacitación. La crisis de la agricultura campesina genera un circuito perverso: mayores contingentes de la población rural se trasladan a las ciudades; el con-

Gráfico 1  
 RELACIONES ENTRE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS  
 AGRICOLAS Y LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS  
 MANUFACTURADOS  
 (Base: 1985=100)



Fuente: Naciones Unidas, *Estudio económico mundial, 1990*, Nueva York, 1990.

<sup>a</sup> Índice de precios de los productos agrícolas dividido por el índice de precios de los productos manufactureros.

secuente aumento de las poblaciones urbanas induce a los gobiernos a adoptar políticas agrícolas que tienden a garantizar un bajo precio de los alimentos, por razones de seguridad social<sup>1</sup>, y esto, a su vez, genera un ulterior rezago de la economía campesina y nuevas migraciones. Al mismo tiempo, el país se vuelve deficitario en alimentos y su balanza de pagos empeora.

En la mayoría de los países en desarrollo no exportadores de petróleo el sector agrícola aporta en general entre el 20 y el 40% del PIB, entre el 60 y el 80% del empleo y entre el 50 y el 70% del total de los ingresos por exportación. A pesar de que existen varios casos de desarrollo agroexportador exitosos y prometedores, tanto a nivel de países como de empresas, los últimos años no han sido particularmente favorables a las exportaciones agropecuarias del sur del mundo. La FAO (1990c) ha calculado que en los 40 países en desarrollo cuyas exportaciones están constituidas principalmente por productos agrícolas, los indicadores macroeconómicos sugieren un panorama general bastante decepcionante en los últimos años. Por ejemplo:

a) El producto interno bruto per cápita disminuyó 1.1% en 1989 y se estima que en 1990 bajó otro 0.8%. En cambio, en los países en desarrollo con una base de exportación más diversificada, dicho producto aumentó en 1.1% en 1989 y se estima que en 1990 subió otro 0.2%.

b) En los países en desarrollo que exportan fundamentalmente productos agrícolas, la formación bruta de capital bajó de alrededor del 17% del PIB en los primeros años del decenio a menos del 14% en 1989 y 1990, mientras que en los países en desarrollo con exportaciones más diversificadas el nivel se mantuvo relativamente constante (20%).

c) En los años ochenta la inflación fue considerablemente más alta en el grupo de países esencialmente agroexportadores que en el de países en desarrollo con exportaciones más diversificadas.

d) Durante la mayor parte del decenio de 1980 los volúmenes de exportación crecieron a un ritmo considerablemente menor en los países en desarrollo que exportan sobre todo productos agrícolas que en los países exportadores de bienes manufacturados, y la relación de intercambio de los primeros se redujo en casi una tercera parte entre 1985 y 1990.

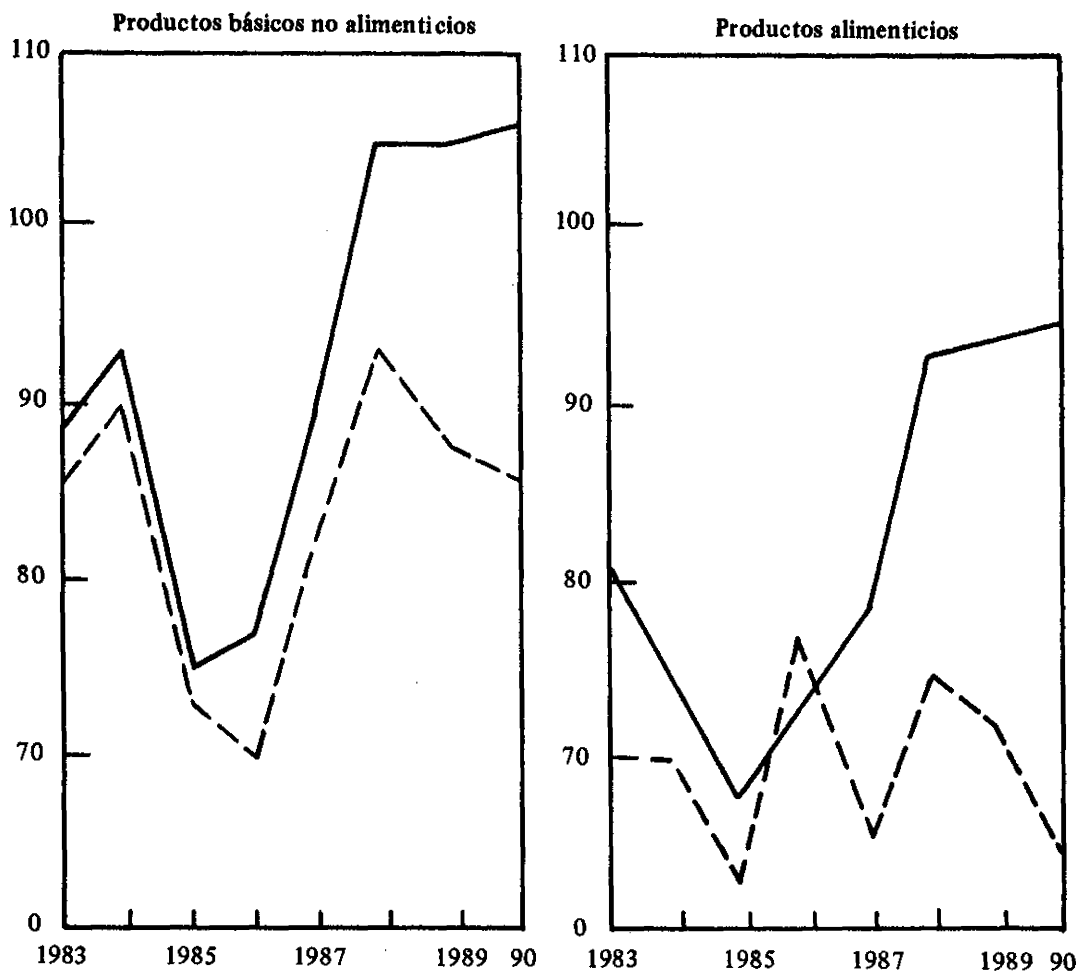
e) Los volúmenes de importación se redujeron en los países esencialmente agroexportadores en una proporción total de 11% entre 1982 y 1990 (FAO, 1990c).

Cabe destacar que estos resultados decepcionantes se lograron en un momento de recuperación de la economía mundial, como fue la segunda mitad del decenio de 1980. No parece probable que se logren mejores resultados en el futuro inmediato, cuando se prevé un crecimiento de las economías de los países industrializados menos satisfactorio que en los años pasados.

Por otra parte, los casos más exitosos y más citados de desarrollo agroexportador han tenido lugar en países con una base exportadora bastante diversificada y no principalmente agrícola. Tailandia, Malasia, Brasil y Chile, por ejemplo, tienen importantes sectores exportadores no agrícolas, ya sea mineros, manufactureros u otros, y además un sector agroindustrial dinámico que ha aprovechado las oportunidades creadas por el desarrollo agroexportador y que está estimulando, a su vez, la demanda interna de productos agrícolas.

<sup>1</sup> Actualmente, en alrededor de 100 países en desarrollo una persona de cada cinco está desnutrida. En 1992 se prevén serias crisis alimentarias en Argelia, Etiopía, Liberia, Mozambique y Somalia.

Gráfico 2  
CAMBIOS EN LOS PRECIOS DE EXPORTACION DE LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS  
(1980=100)



Fuente: Naciones Unidas, *Estudio económico mundial*, 1990, Nueva York, 1990.

— Países desarrollados  
- - - Países en desarrollo

## I

## El caso de América Latina y el Caribe

1. *La producción*

En América Latina y el Caribe en su conjunto, la producción agrícola creció entre 1981 y 1988 a una tasa media anual de 2.4%, es decir, un poco más que la población. Sin embargo, en 1989 la tasa regional de crecimiento de la producción agrícola bajó al 1.9%, cifra inferior al incremento de la población regional en el mismo año.

Al mismo tiempo, la tendencia secular al decrecimiento de la contribución porcentual de la agricultura al PIB en la región se detuvo a causa de la crisis económica de comienzos del decenio de 1980, e incluso se invirtió durante los años siguientes. (Lo mismo sucedió en África, pero no así en los países del Lejano y Cercano Oriente, donde la relación entre el PIB agrícola y el PIB total se niveló a partir de 1981-1983). La inversión de la tendencia en América Latina y el Caribe confirma la capacidad del sector agrícola de amortiguar las perturbaciones macroeconómicas generales en los períodos de depresión; pero si perdurara en el tiempo, podría señalar el comienzo de un proceso de desindustrialización de la región en su conjunto.

2. *Las exportaciones agrícolas*

Entre 1984 y 1989 el valor de las exportaciones mundiales de todo tipo de bienes creció 60%; en el mismo período, el de las exportaciones latinoamericanas subió sólo 8%. La región latinoamericana y caribeña en su conjunto mostró un dinamismo inferior al promedio mundial, y su contribución al valor total de las exportaciones mundiales bajó de 5.8% en 1984 a 3.9% en 1989. En ese año la participación de la región en las exportaciones mundiales fue inferior, en valor, a la de países como Francia (5.9% de las exportaciones mundiales) o el Reino Unido (4.9%). Este redimensionamiento relativo de las exportaciones regionales se debe, por una parte, al bajo dinamismo de los productos básicos a nivel global,<sup>2</sup> y, por otra, a las dificultades que encuentra

<sup>2</sup> Las causas principales del descenso de la participación relativa de los productos primarios en el comercio interna-

la región para mejorar su posición relativa en los sectores exportadores más dinámicos. En efecto, en los últimos diez años América Latina no ha podido aumentar su participación relativa en las exportaciones mundiales en ninguna de las seis grandes categorías de bienes y servicios (productos agropecuarios, productos de industrias extractivas, productos manufactureros, transportes, viajes y otros servicios).

En la segunda mitad de los años ochenta las exportaciones mundiales de productos agropecuarios mostraron el mencionado deterioro de la relación de intercambio, y una tasa de crecimiento inferior a la del PIB mundial y, aún más, a la del comercio mundial de toda categoría de productos<sup>3</sup> (gráfico 3).

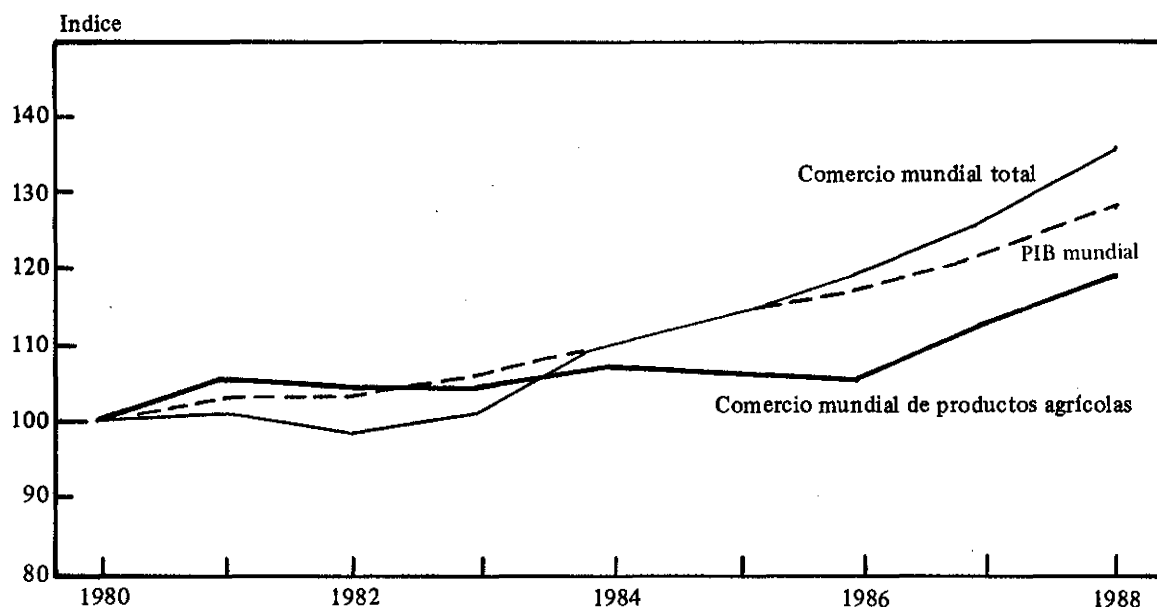
Para algunos productos como el café o el cacao, la segunda mitad de los años ochenta fue un período muy negativo: se calcula que en 1989 la caída del precio del café provocó, a nivel mundial, una pérdida en ingresos de más de 1 500 millones de dólares. Entre 1989 y 1990 el mercado de este producto se estabilizó, y a pesar de que el equilibrio existente hoy es bastante precario, es probable que en los próximos años la evolución de la producción influya más en los ingresos de exportación que en períodos anteriores (FAO, 1990b).

Además, en 1989 y 1990 se invirtió la tendencia alcista en los precios de algunos productos, como el trigo, el azúcar y la carne de vacuno,

cional han sido: i) el estancamiento de la demanda global provocada por la desaceleración del crecimiento económico mundial; ii) la generalización creciente de procesos sustitutos; iii) los progresos técnicos que permiten mayores economías en los procesos de transformación industrial; y iv) la inclinación mayormente proteccionista de los países importadores. Además, es importante destacar que dentro de una participación declinante en términos relativos de los productos básicos en el comercio internacional, la cuota de exportaciones de productos básicos provenientes de los países desarrollados fue creciendo en el curso de los años ochenta. Véase CEPAL, Santiago, 1991.

<sup>3</sup> Entre 1984 y 1989 el valor de las exportaciones mundiales de productos agropecuarios creció 35.7%, mientras que, como se señaló antes, el de las exportaciones mundiales de todos los productos creció 60%.

Gráfico 3  
TENDENCIAS DEL COMERCIO MUNDIAL DE PRODUCTOS AGRICOLAS  
Y DEL COMERCIO MUNDIAL TOTAL  
(1980=100)



Fuente: GATT, *International Trade 1988-1989*, Vol. II, Ginebra, 1989.

que había sido relativamente marcada en los años anteriores.

A nivel general, el hecho de que las exportaciones agropecuarias globales hayan crecido a un ritmo inferior al del PIB mundial ha significado, lógicamente, un aumento de la cuota de consumo de las producciones internas por parte de los países; es decir, una reducción del índice global importaciones/consumo.

El lento crecimiento de las exportaciones agropecuarias globales, sumado al deterioro de los precios relativos, ha desembocado, a nivel mundial, en una menor participación porcentual de las exportaciones agropecuarias en las exportaciones totales. En efecto, el valor de las exportaciones agropecuarias mundiales, que en 1984 representaba el 11.4% de las exportaciones mundiales de todo tipo de productos, llegó a representar un 9.6% en 1989. Dentro de este total reducido, la contribución porcentual de América Latina y el Caribe se contrajo aún más, pasando del 14.4% en 1984 al 10.5% en 1989.

Como se puede ver en el cuadro 1, entre

1984 y 1989 las exportaciones agropecuarias totales de América Latina no crecieron en valor (más bien experimentaron una reducción de un 0.7%), mientras que las exportaciones agropecuarias mundiales aumentaron, principalmente por el incremento de las exportaciones europeas y asiáticas. Factores monetarios (baja del valor del dólar) y de precio (caída del precio del café, etc.) explican en gran parte el escaso dinamismo de las cifras relativas a las exportaciones agropecuarias regionales. Otros factores fueron la actitud proteccionista de los países importadores y, posiblemente, algunas ineficiencias en el proceso de comercialización.

El estancamiento del valor de las exportaciones agropecuarias regionales frente al de las exportaciones regionales totales, que creció un 8% entre 1984 y 1989, ha significado una reducción de la importancia relativa del sector agropecuario en el comercio exterior regional. Las exportaciones agropecuarias que en 1984 constituían, en valor, el 28.2% del total de las exportaciones regionales, bajaron en 1989 al 25.9%.



Cuadro 1  
 AMERICA LATINA Y EL MUNDO: LA EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS  
 AGROPECUARIOS, 1978-1989  
 (Números índices 1979-1981 = 100)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Volúmenes												
América Latina	95	98	92	111	104	121	116	127	109	106	114	113
Mundo	89	92	101	106	105	105	109	108	107	114	117	120
Valores unitarios												
América Latina	89	95	113	92	87	79	90	79	92	85	91	90
Mundo	86	98	103	98	90	88	90	85	93	95	104	107
Valores globales												
América Latina	84	93	104	102	91	97	105	101	102	91	104	102
Mundo	77	91	105	105	95	93	98	92	99	108	122	128

Fuente: FAO, *Anuario de comercio 1989*, Roma, 1990.

Como factor de comparación puede señalarse que en el mismo período las exportaciones forestales y pesqueras crecieron 52.1%, llegando a representar en 1989 el 4.7% de las exportaciones regionales totales, contra el 3.7% en 1984.

Cabe destacar que, de todas maneras, el relativo estancamiento que se produjo en la segunda mitad de los años ochenta fue posterior a la importante fase de expansión que caracterizó a la primera mitad de la década. En el período 1978-1984 las exportaciones agropecuarias latinoamericanas crecieron más rápidamente que el promedio mundial, tanto en términos de volúmenes como de valores globales (cuadro 1).

Además, hay que tener presente que aun en una situación de lento crecimiento de las exportaciones globales, como fue la de la región en la segunda mitad de los años ochenta, hubo productos y países que tuvieron un buen desempeño. En efecto, si se observa en detalle, el panorama de las exportaciones agropecuarias latinoamericanas y caribeñas aparece bastante articulado, con sectores y países que profundizaron procesos de transformación productiva bastante avanzados. Particularmente dinámicas fueron las exportaciones de productos no tradicionales. Asimismo, no todos los productos tradicionales de exportación pasaron por etapas de crisis o de estancamiento. Por el contrario, el desempeño de los países exportadores de la región fue bastante bueno respecto de algunos productos, en particular el algodón y el banano.

### 3. Los productos no tradicionales

Actualmente, una de las características más interesantes del comercio internacional de productos agropecuarios de América Latina y el Caribe reside en el desempeño prometedor de las exportaciones no tradicionales.<sup>4</sup> En algunos países, las mayores ganancias provenientes del aumento de las exportaciones no tradicionales permitió equilibrar o superar el impacto de la caída de rubros exportadores tradicionales. Por ejemplo, en Brasil el aumento de ingresos debido a las exportaciones de productos a base de soya y de jugo de naranja (1 908 millones de dólares más en 1989 que en 1986), compensó holgadamente la reducción del valor de las exportaciones de café y de azúcar (581 millones de dólares menos en 1989 que en 1986).<sup>5</sup>

Sin embargo, a pesar de la evolución satisfactoria de las exportaciones no tradicionales de muchos países de la región,<sup>6</sup> es difícil prever el grado de estabilidad y las reales perspectivas de

<sup>4</sup> La definición de producto no tradicional de exportación no es rigurosa y muchas veces varía de un país a otro. En general, se define como no tradicional cualquier producto agropecuario cuya exportación era inexistente o muy limitada antes del período 1975-1980.

<sup>5</sup> Datos del Banco de Brasil, Cartera de Comercio Exterior. Véase también CEPAL (1990).

<sup>6</sup> Aparte de Brasil, hay otros casos de desarrollo agroexportador basado en rubros no tradicionales que han sido muy estudiados por los especialistas del sector, y muy a menudo citados por los medios de información. Son los de Colombia

expansión a largo plazo del comercio internacional de estos productos. En cualquier momento puede haber trastornos inesperados en los mercados de determinadas hortalizas, flores o frutas. A veces la alta rentabilidad de algunos productos —en particular los de clima templado y fuera de temporada— ha inducido a un número creciente de países a empezar o acrecentar el cultivo y la exportación de dichos productos, provocando después de un tiempo la saturación del mercado y la caída de los precios y de la rentabilidad. Algo así ha sucedido con los mercados de espárragos y frambuesas frescas, cuya crisis ha afectado a algunos países latinoamericanos en los últimos años.

El problema de algunos productos no tradicionales es su vulnerabilidad intrínseca,<sup>7</sup> relacionada muchas veces con su carácter de producto de lujo, destinado a un porcentaje relativamente pequeño de consumidores de los países industrializados. Estos productos son extremadamente sensibles al ciclo económico de los países importadores, sobre todo por sus precios más bien altos y también porque su consumo —a diferencia del de productos tradicionales como el plátano— no se ha transformado en un hábito regular en los países importadores. El consumidor considera allí que estos productos son atractivos pero no esenciales, y puede renunciar a ellos con mucha facilidad. Es importante, por lo tanto, que exista una buena comunicación entre los exportadores de los países en desarrollo y los importadores en los países de destino, particularmente en lo que atañe a las tendencias de la demanda. En general, los países exportadores de productos no tradi-

cionales deben prestar mucha atención a la información sobre los mercados y sobre la oferta competitiva.

Las características comerciales de un producto no tradicional pueden cambiar con los avances en las técnicas de almacenamiento y de transporte. En el caso, por ejemplo, de la fruta fresca, sea ésta tropical o de fuera de temporada, la posibilidad de pasar del transporte aéreo al transporte marítimo, reduciendo en forma importante su precio, abre nuevos mercados en los países importadores y de alguna forma facilita el proceso de incorporación del producto en los hábitos regulares de consumo de esos países.

Para otros productos, en particular los de uso agroindustrial, sean o no exportados en forma semielaborada —como los granos y las tortas de soya— los mercados pueden presentar curvas de precios que tienden a descender en el mediano y largo plazo, por la existencia de un potencial de producción superior a las posibilidades de la demanda. Vale decir, para algunos productos no tradicionales, con el tiempo pueden empezar a funcionar los mecanismos que tienden a deprimir los mercados de los productos básicos tradicionales.

Por todo lo anterior, y considerando la experiencia de los últimos años, se puede afirmar que los países que quieren expandirse con éxito en rubros agroexportadores no tradicionales tienen que procurar que su oferta sea lo más diferenciada posible y esforzarse, además, por lograr una flexibilidad productiva y comercial que les permita ajustarse a mercados cuyos rasgos esenciales cambian con una velocidad considerable.

## II

### Los mercados internacionales en los años noventa

Según la proyección media “más probable” de las Naciones Unidas, en el año 2025 la población mundial sumará 8 504 millones de personas, con

(flores cortadas, fruta tropical), Chile (fruta, hortalizas), Guatemala (hortalizas), México (hortalizas), Paraguay (semilla de soya) y Perú (fruta tropical, hortalizas). Esta lista muy incompleta muestra, sin embargo, la concentración de la mayoría de los países en rubros productivos similares.

<sup>7</sup> Algunos estudios específicos que han tenido en debida consideración el carácter oligopsonico de muchos mercados

un aumento neto de 3 104 millones en relación al nivel supuestamente alcanzado en 1991 (FNUAP,

de productos no tradicionales han llegado a la conclusión de que los países exportadores tienden a aceptar más que a fijar los precios. Este fenómeno se da también en el caso de países que controlan una cuota importante del mercado de un determinado producto no tradicional. Por ejemplo, en el mercado norteamericano para la uva de fuera de temporada, un país exportador como Chile no logra ejercer una influencia determinante sobre los precios, pese a que controla alrededor del 25% del mercado.

1991). Con este crecimiento, la demanda potencial de productos agrícolas a nivel mundial tendería que aumentar considerablemente en los próximos años, tanto en lo que se refiere a productos alimenticios como a materias primas de origen vegetal y animal.

Al mismo tiempo, es difícil prever en qué proporción dicha demanda potencial se transformará en demanda efectiva. De hecho, el 95% del aumento previsto de población corresponderá a los países en desarrollo, sobre todo en Asia meridional, en África, en América Latina y el Caribe y en el Medio Oriente. En cambio, se prevé que en la mayoría de los países de Europa, América del Norte y Oceanía el crecimiento natural de la población será muy bajo (inferior al 1%) o nulo. También en Asia oriental el crecimiento de la población se está estancando. Japón ya ha alcanzado tasas de fecundidad por debajo del nivel de reemplazo, con una media de menos de dos hijos por familia, y China posiblemente las alcanzará hacia finales de siglo; similar es la situación en la República de Corea y Tailandia.

Así, en las regiones con mayores perspectivas de crecimiento económico, la población, y por lo tanto la demanda potencial de productos agrícolas, crecerá a ritmos muy lentos. Por el contrario, en regiones como África o América Latina —más dependientes de la exportación de productos agropecuarios— el sector agrícola tendrá que aumentar su producto en cantidades suficientes para alimentar los nuevos contingentes de población, y, al mismo tiempo, tendrá que generar un superávit comercial suficiente para financiar las importaciones de productos industriales.

Puede ser útil esbozar rápidamente un cuadro que permita determinar la posición neta real de las grandes áreas del mundo en el mercado internacional de productos agrícolas. Con este propósito utilizaremos el concepto de saldo agrícola (Boulard, 1990). A lo largo de los últimos veinticinco años las áreas deficitarias han sido cuatro: i) Europa occidental; ii) Japón; iii) Europa oriental y la Unión Soviética, y iv) los países del Golfo Pérsico. Japón ha mantenido su déficit relativamente constante, mientras que los países del Golfo lo han visto crecer en el curso de los años ochenta. Los datos más interesantes son los del aumento del déficit de Europa oriental y la fuerte reducción de la posición deficitaria de Europa occidental. Esta última es hoy, al mismo

tiempo, el más grande exportador e importador mundial de productos agropecuarios. Tanto las importaciones como las exportaciones de Europa occidental crecieron rápidamente a lo largo de los años ochenta, pero la tasa de crecimiento de sus exportaciones fue sensiblemente mayor. Por ejemplo, en el período 1984-1989 las importaciones aumentaron acumulativamente en alrededor de 55.6%, mientras que las exportaciones subieron 70.3%. En muchos rubros Europa occidental es un exportador neto. En la base de esta expansión de sus exportaciones están los grandes excedentes que se han ido generando en muchos países miembros de la Comunidad Europea a raíz de la Política Agrícola Común (PAC) de la Comunidad y de sus mecanismos de ayuda a la producción.

Entre las áreas con superávit, Estados Unidos tiene los saldos activos más altos; sin embargo, esos saldos se caracterizan por experimentar fuertes oscilaciones que hacen variar su valor entre el 5 y el 15 a 16% de las exportaciones agropecuarias mundiales. Estados Unidos obtiene su superávit principalmente de la exportación de cereales.

América Latina, la otra gran área excedentaria, es el principal proveedor de Estados Unidos para la mayoría de los productos agrícolas, aparte de los cereales (60% en 1988). También los saldos de América Latina fluctúan marcadamente por la interacción de la dinámica de las exportaciones de productos tropicales, materias primas agrícolas, cereales y carne de vacuno, por un lado, y de las importaciones de productos alimenticios, por otro.

Otras áreas excedentarias, como Canadá, Australia, Nueva Zelanda y algunos países asiáticos, muestran saldos positivos más estables. Por el contrario, en África, que a fines de los años sesenta presentaba un importante saldo agrícola positivo —igual a casi el 10% del valor de las exportaciones agropecuarias mundiales— el superávit se redujo progresivamente bajo la presión de las crecientes importaciones de productos alimenticios y de la caída de los precios de sus principales productos de exportación.

Este es el cuadro de fondo cuyos rasgos esenciales difícilmente podrán ser modificados en el mediano plazo. Veamos ahora cuáles son las oportunidades que podrían surgir en los mercados como consecuencia de los grandes procesos

de transformación socioeconómica que están ocurriendo en algunas regiones (Europa oriental, el Lejano Oriente) y de las tendencias mundiales a la liberalización del comercio.

En efecto, es posible que se generen importantes cambios en las estructuras del sistema agroalimentario mundial, que traerían consigo aumentos en la demanda de productos agrícolas originarios de los países en desarrollo. Estos cambios podrían resultar de tres procesos paralelos actualmente en curso en el mundo, cuyo desenlace no es aún completamente previsible. Estos procesos son: i) la transformación social, económica y política de los países de Europa oriental y de las repúblicas de la ex Unión Soviética; ii) el proceso de industrialización y la rápida expansión del PIB en muchos países del Lejano Oriente, y iii) las negociaciones en el marco de la Ronda Uruguay sobre la liberalización del comercio internacional de productos agrícolas.

A continuación analizaremos brevemente los efectos que estos procesos podrían tener en el intercambio mundial de productos agropecuarios, y lo que esto podría significar para los países en desarrollo.

### 1. *Los efectos de los cambios al este del Elba*

Los intensos procesos de transformación social, política y económica que están teniendo lugar en los países de Europa oriental y en las ex repúblicas soviéticas afectarán en dos distintas formas la estructura del sistema agroalimentario mundial: de un lado, crecerá la demanda global de estos países; del otro, aumentará su oferta de productos agrícolas. Los dos fenómenos han de ser de interés particular para los países en desarrollo que, en el mediano plazo, tendrán que organizarse para aprovechar las oportunidades y limitar los riesgos que traiga consigo la entrada de nuevos e importantes protagonistas en el mercado agrícola mundial.

Es indudable que una aceleración del ritmo de crecimiento del PIB en los países de Europa oriental y en las repúblicas de la disuelta Unión Soviética elevaría la demanda de algunos productos originarios de los países en desarrollo, particularmente de América Latina y el Caribe. Un mejor nivel de vida en el que fue el mundo comunista se traduciría en mayores importaciones de bebidas tropicales (té, café y cacao), fruta

tropical, algodón, azúcar y otros rubros. Pero aunque la mayoría de los analistas afirman que en el mediano o largo plazo estos países deberían experimentar un importante proceso de crecimiento económico, no es posible prever con certeza su dimensión ni su ritmo, ni el plazo en el cual el PIB y la demanda empezarían a crecer en forma significativa. Por lo tanto, es todavía demasiado temprano para cuantificar esas variables.

Más probable en el mediano plazo podría ser un aumento de las exportaciones de productos agropecuarios desde algunos de estos países—en particular los más cercanos a la CEE— hacia los países de la OCDE. Los cambios radicales ya introducidos en países como Hungría y Polonia están causando aumentos importantes de su productividad agrícola. En 1988 ambos países llegaron a un acuerdo con la CEE, que les permite exportar sus productos agrícolas a la Comunidad libres de impuestos. A la vez, bajo el poderoso estímulo de la liberalización de los mercados internos, los agricultores húngaros y polacos han incrementado marcadamente sus producciones, mientras que el consumo interno ha seguido estancado o hasta en baja como consecuencia de la eliminación de los controles sobre los precios. Esta situación se ha traducido en la rápida generación de importantes excedentes exportables.

Según algunas estimaciones (Fottorino, 1991), los excedentes exportables de mantequilla de Polonia, un país tradicionalmente importador de este producto, serían de 70 000 toneladas. Checoslovaquia ya tiene la capacidad de exportar cerca de 40 000 toneladas de leche en polvo. Y varios países de Europa oriental también tienen capacidad exportadora de carne de vacuno y de animales. (Se estima que en 1990 estos países vendieron alrededor de 80 000 cabezas de bovinos a bajo precio.)

Si el potencial exportador de productos agropecuarios de los países de Europa oriental no es despreciable, el de las repúblicas de la ex Unión Soviética podría ser mucho más importante en el largo plazo. Aunque en su estado actual la agricultura soviética es deficitaria en su conjunto, esto no significa que lo será indefinidamente. Varios analistas consideran que de aquí al año 2000 por lo menos algunas de las repúblicas de la disuelta Unión Soviética, como Ucrania, podrían recuperar la calidad de exportadoras de

Cuadro 2  
UNION SOVIETICA: PRODUCCION TOTAL DE CEREALES, 1986-1990  
(Miles de toneladas métricas)

	1986	1987	1988	1989	1990	Promedio 1986-1990	% del total
Rusia (RSFSR <sup>a</sup> )	117 968	109 084	102 807	112 360	127 000	113 844	53.5
Ucrania	43 063	50 184	47 388	54 900	53 200	49 747	23.4
Moldavia	2 044	2 011	3 052	3 538	2 600	2 649	1.2
Bielorrusia	7 041	9 281	6 922	7 900	8 200	7 869	3.7
Kazastán	28 306	27 444	22 560	20 200	31 200	25 942	12.2
Repúblicas transcaucásicas	2 035	2 057	2 504	1 607	2 400	2 121	1.0
Asia Central	3 447	4 443	4 775	4 071	4 400	4 227	2.0
Repúblicas bálticas	6 164	6 897	5 050	6 324	6 800	6 247	2.9
Total	210 068	211 401	195 058	210 900	235 800	212 645	100.0

Fuente: Departamento de Agricultura de Estados Unidos, Servicio Exterior de Agricultura

<sup>a</sup> República soviética federativa socialista rusa

cereales que tenían antes de 1917. Otros piensan que esto difícilmente podría pasar antes de los años 2005 a 2010. De todas maneras, considerando el tamaño actual del sector cerealero de las ex repúblicas soviéticas,<sup>8</sup> la hipótesis de un desarrollo agroexportador en el mediano plazo tiene que ser considerada con extrema seriedad (cuadro 2).

## 2. El potencial de los mercados asiáticos

En el mediano plazo, es posible que también surjan oportunidades para los países agroexportadores en los mercados de los países asiáticos. En los últimos años estos países han experimentado y continúan experimentando tasas de crecimiento que se hallan entre las más altas del mundo.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> En 1989 la producción soviética de cereales representó el 10.9% del total mundial. En el mismo año la producción de Estados Unidos representó el 15.2% del total y la de Argentina el 0.9% (1.2% en 1988).

<sup>9</sup> Aunque en 1989 se desaceleró el crecimiento económico en Asia y el Pacífico, éste siguió siendo uno de los más rápidos del mundo. La tasa real de aumento del PIB agregado de la región bajó al 5.3% en 1989, desde la cifra sin precedentes de 9.4% registrada en 1988. China e India, las dos mayores economías asiáticas después de Japón, registraron una baja bastante aguda del crecimiento del PIB. En China, éste se redujo del 11.2% en 1988 al 3.9% en 1989, en tanto que en la India descendió de la cifra sin precedentes de 9.5% en 1988 a 4.5% en 1989. En este último año, el PIB agrícola creció 4.5% en China y 2.0% en India. En la región, solamente Nepal, Papua, Nueva Guinea y Samoa experimentaron en

En cuanto al crecimiento del comercio internacional de productos agrícolas de los países asiáticos en los últimos años, entre 1984 y 1989 las importaciones agrícolas de los nueve países considerados crecieron 58.4%. Las tasas más altas de incremento de las importaciones agrícolas corresponden a China, Corea del Sur, Tailandia y Hong-Kong, cuyas importaciones se elevaron, en términos porcentuales, más que las de Japón. Al mismo tiempo, también las exportaciones agrícolas globales de estos países aumentaron a un ritmo alto —alrededor de 45%— entre 1984 y 1989. En este mismo período, el crecimiento de

1989 tasas de crecimiento del PIB inferiores al 2%. No se registró ninguna tasa negativa. En cambio, la República de Corea, Singapur, Tailandia, Indonesia, Malasia, Filipinas, Pakistán, Fiji, las Maldivas y Taiwán (provincia de China), tuvieron tasas de crecimiento del PIB superiores al 5%. Tailandia, con una tasa de aumento del 10.8%, fue la economía que registró el crecimiento más rápido del mundo en 1989. De manera análoga, varios países obtuvieron excelentes resultados en el sector agrícola durante 1989. En Nepal, Pakistán, Myanmar (antes Birmania), Fiji y Vietnam, el PIB agrícola se incrementó en un 6% o más en ese año. Indonesia, Laos, Malasia, Tailandia y Filipinas registraron tasas de crecimiento agrícola que iban del 3.5 al 4%. En 1989 la región de Asia generó casi 90% de la producción arroceras mundial y 42% de la producción mundial de cereales. China, India, Bangladesh y Tailandia obtuvieron cosechas de arroz sin precedentes gracias a una combinación de buen tiempo, mayor uso de variedades de alto rendimiento y aumento de la superficie plantada con este cereal.

Cuadro 3  
ALGUNOS PAISES DEL LEJANO ORIENTE: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS, 1984-1989  
(Millones de dólares)

	Importaciones						Exportaciones					
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Japón	18 446.4	16 865.9	18 129.8	20 934.3	26 805.4	29 059.5	853.7	755.3	834.6	947.5	1 016.3	1 073.6
China <sup>a</sup>	5 736.7	4 785.1	5 386.4	7 439.9	9 740.2	11 074.8	5 589.6	6 248.0	7 886.9	9 056.7	10 058.8	10 168.5
República de Corea	3 431.4	3 074.7	3 267.1	4 055.6	5 282.5	6 308.5	562.1	502.4	590.0	747.1	1 006.2	1 106.4
Hong-Kong	3 569.6	3 542.0	3 707.3	4 758.9	5 738.1	6 293.3	1 279.9	1 467.8	1 644.9	2 173.4	3 020.3	3 272.3
Singapur	2 801.1	2 436.2	2 292.3	2 451.1	3 058.0	3 196.5	2 205.5	1 832.1	1 742.6	1 828.4	2 306.6	2 434.7
Malasia	1 634.0	1 465.9	1 300.2	1 488.1	1 852.9	2 067.2	4 641.9	3 717.9	3 305.0	4 082.7	5 181.9	4 620.5
Tailandia	651.1	547.9	571.1	771.9	1 056.6	1 248.8	3 821.3	3 202.7	3 596.0	3 949.0	5 045.5	6 010.2
Indonesia	1 117.1	903.5	934.7	1 124.0	1 319.3	1 625.2	2 462.0	2 475.2	2 528.3	2 769.9	3 323.0	3 184.4
India	1 941.6	1 650.5	1 311.3	1 582.7	2 319.8	1 426.7	2 259.2	2 264.6	2 376.1	2 373.4	2 207.4	2 469.0
Total	39 329.0	35 271.7	36 900.2	44 606.5	57 172.7	62 299.7	23 678.2	22 466.0	24 504.4	27 928.1	33 166.0	34 339.6

Fuente: FAO, *Anuario de comercio, 1989*, Roma, 1990.

<sup>a</sup>Incluye Taiwán.

las exportaciones agrícolas fue más marcado en China (81%) y Tailandia (57.2%). Así, China casi ha dejado de ser un país deficitario, y Tailandia, Malasia, Indonesia e India son exportadores netos (cuadro 3).

Interesante es notar que, junto con el desarrollo agroexportador, en varios países se observa un crecimiento importante de la agroindustria. En el curso de los años ochenta otras dos naciones, Tailandia y Malasia, se unieron al grupo de los países asiáticos de industrialización reciente.<sup>10</sup> Pero, a diferencia de lo que había pasado hasta ahora con otros países de la región, incluidos en esta categoría, Tailandia y Malasia están desarrollando, dentro de un sector industrial en rápida expansión,<sup>11</sup> un importante subsector agroindustrial estrechamente ligado a la agricultura de exportación (FAO, 1990c, p. 55). Por ejemplo, en Tailandia, la tasa de crecimiento anual media de las exportaciones de aves congeladas en 1984-1989 fue de 26% y la de piña tropical en conserva alcanzó un 14%. En el mismo período, las exportaciones de productos elaborados de Malasia crecieron a una tasa anual media de 10%.<sup>12</sup>

El éxito de Tailandia y Malasia en aumentar la producción y el comercio de productos agro-

pecuarios tradicionales y no tradicionales, junto con su capacidad de crear un complejo agroindustrial dinámico y agresivo con el fin de exportar productos de alta calidad, explica por qué se les considera países recientemente agroindustrializados (FAO, 1990c, p. 55).

El dinamismo de la región asiática, uno de los fenómenos socioeconómicos más relevantes de este fin de siglo, abre oportunidades pero también significa amenazas para los países agroexportadores latinoamericanos. De un lado, su crecimiento económico y la creciente capacidad de consumo de sus habitantes van creando nuevos mercados para la producción de los países latinoamericanos y caribeños. De otro, el gran dinamismo de los agroexportadores asiáticos puede reducir con el tiempo las cuotas de mercado actualmente contratadas por las empresas latinoamericanas, no sólo en la misma región asiática sino que también en Europa o América del Norte.

En efecto, en el principal mercado asiático, Japón, la presencia de las producciones latinoamericanas no es muy grande (5.9% en 1988), a pesar de las grandes posibilidades de complementación entre la economía de este país y la de los países agroexportadores latinoamericanos y caribeños.

### III

## La Ronda Uruguay

#### 1. *La dimensión histórica del proteccionismo agrícola*

La dirección que tomarán los procesos de cambio en los países de Europa oriental, así como los

<sup>10</sup> En los años anteriores esta definición había sido aplicada en Asia a Hong-Kong, la República de Corea, Taiwán (provincia de China) y Singapur.

<sup>11</sup> En los años ochenta la tasa de crecimiento anual del sector industrial fue, en promedio, de 30% en Tailandia y de 20% en Malasia.

<sup>12</sup> Este crecimiento del sector agroindustrial ha sido parte de un crecimiento general de las industrias transformadoras de recursos naturales renovables. Por ejemplo, en los años ochenta las exportaciones tailandesas de pescado y camarón en conserva aumentaron a una tasa media anual de 29% y las exportaciones de productos de madera a una de 21%. Malasia vio crecer sus exportaciones de manufacturas basadas en el caucho y en productos de madera a tasas anuales medias de 33 y 10%, respectivamente.

procesos de desarrollo acelerado que registra el Lejano Oriente, influirán de manera determinante en la evolución del comercio mundial de productos agrícolas en las próximas décadas. Sin embargo, a corto plazo, las novedades más importantes podrían surgir de las negociaciones comerciales multilaterales en el ámbito de la octava ronda del GATT, la Ronda Uruguay. Su desenlace revestirá la máxima importancia para el comercio mundial en general y para los productos agropecuarios en particular. En efecto, la novedad más importante de la Ronda Uruguay respecto de otros ciclos de negociaciones anteriores del GATT ha sido el gran espacio reservado a los temas agrícolas en la agenda.<sup>13</sup> Al avanzar los debates,

<sup>13</sup> En el ámbito del GATT los temas agrícolas habían sido discutidos ya en la Ronda Dillon (1960-1962), y más aún en

parece evidente que el éxito de la Ronda en su conjunto dependerá de la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre la liberalización del comercio de productos agropecuarios.

Otra característica importante de la Ronda Uruguay es la amplitud de las negociaciones, las cuales abarcan no sólo las medidas de protección, como aranceles y contingentes de importación, sino también las políticas de subvención a las exportaciones agrícolas y el tema fundamental de los subsidios y otras medidas de sustentación de la producción agrícola interna.

Un eventual desenlace exitoso de esta Ronda podría conducir a una fundamental inversión de tendencia, después de más de un siglo de proteccionismo agrícola.<sup>14</sup> En efecto, a partir de la depresión de los últimos veinte años del siglo XIX los países europeos empezaron, uno después de otro, a proteger con aranceles sus producciones agrícolas amenazadas por la competencia de Rusia y de los nuevos productores de entonces, es decir, Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Argentina.

Las razones principales que se aducían para justificar la protección eran: i) la exigencia de mantener un determinado nivel de autosuficiencia alimentaria; ii) consideraciones relacionadas con la "especificidad del sector";<sup>15</sup> y iii) la necesidad de proteger el nivel de vida de las poblaciones residentes en las áreas rurales.<sup>16</sup>

---

la Ronda Kennedy, en la cual tomó cuerpo, en forma ya bastante definida, la contraposición entre la Comunidad Económica Europea y Estados Unidos. En la Ronda Tokio (1976-79), la agricultura constituyó uno de los principales puntos de tensión y las discusiones se complicaron también por falta de acuerdo entre Estados Unidos y la CEE, en materia de procedimiento. La experiencia de la Ronda Tokio llevó a la constitución en 1982 de un Comité para el Comercio Agrícola constituido por representantes de 57 naciones con una significativa presencia de países en desarrollo. Los trabajos del Comité permitieron identificar con precisión los temas y los procedimientos de negociación de la Ronda Uruguay. Para un análisis detallado del papel de la agricultura en el ámbito del GATT, véase Basile (1991), Hattaway (1987) y Mine, Ingersent y Rayner (1989).

<sup>14</sup> Para mayores informaciones sobre la evolución histórica del proteccionismo agrícola véase: K. Anderson y Y. Hayami (1986), Basile (1990) y Jones (1989).

<sup>15</sup> El concepto de "especificidad" del sector agrícola hace referencia al hecho de que la actividad agrícola enfrenta un índice de riesgo superior al de otros sectores productivos. Esto porque al riesgo propio de cualquier actividad económica hay que añadir los riesgos climáticos y fitosanitarios.

<sup>16</sup> Con el tiempo los sostenedores del proteccionismo

Con la crisis de los años treinta, la lógica proteccionista se extendió a Estados Unidos, país que a partir de esa década, tuvo una actitud aperturista en materia de comercio de productos manufactureros, y proteccionista en materia de comercio agrícola.

Después de la segunda guerra mundial, Estados Unidos pasó de la defensa de su agricultura a la promoción activa de sus exportaciones agrícolas. Desde su punto de vista se trataba de tutelar una ventaja comparativa natural. Entre los primeros años del decenio de 1950 y el comienzo del de 1970, las exportaciones agrícolas de Estados Unidos se cuadruplicaron y empezaron a desempeñar un papel más importante en la compensación de los déficit comerciales, cada vez mayores a partir de esa época.

Mientras Estados Unidos se planteó como país exportador y la CEE como área importadora, el conflicto entre el énfasis agroexportador norteamericano y el proteccionismo agrícola europeo se mantuvo latente. Sin embargo, cuando la Comunidad empezó a desarrollar un importante potencial exportador en directa competencia con Estados Unidos, el conflicto comercial se manifestó en formas cada vez más abiertas.

Junto con intensificarse el conflicto, se refinaron y diversificaron los instrumentos proteccionistas.<sup>17</sup> A los aranceles se fueron sumando las restricciones cuantitativas, las imposiciones no arancelarias, las barreras técnicas y aduaneras y las distintas formas de intervención directa del Estado en los mercados agrícolas (con subsidios a la producción y la exportación, adquisiciones de productos por agencias gubernamentales en defensa de los precios, e intervención político-diplomática para el logro de acuerdos de autolimitación voluntaria con otros países).

A la evolución de esos instrumentos correspondió, a lo largo de los últimos cien años de proteccionismo, una evolución de los objetivos. Se fue pasando progresivamente de políticas de cierre de los mercados o de reforzamiento de ventajas comparativas naturales a políticas de

---

han subrayado también la "especial relevancia social" del sector agrícola, en términos tanto laborales como de equilibrios políticos y territoriales.

<sup>17</sup> Se ha hablado de una escalada o progresión (*escalation*) de los instrumentos proteccionistas. Véase Basile (1991).



creación de condiciones artificiales de competitividad para los productores agrícolas nacionales.

Es importante destacar que los problemas del comercio internacional de productos agrícolas tienen relevancia política, entendiéndose con esto no sólo las implicaciones del tema en la política interna de los diversos países (peso electoral de los agricultores, precios de los alimentos, políticas regionales, etc.), sino también la creciente dimensión político-internacional del intercambio agrícola. De hecho, casi podría parecer una paradoja que en la última década del siglo xx el aspecto más controvertido de las relaciones comerciales entre las dos mayores áreas económicas del planeta, Estados Unidos y la CEE, sea la agricultura. Esta dimensión político-internacional de los temas agrícolas está destinada a perdurar por varios años, cualquiera sea el desenlace de la Ronda Uruguay, debido a la relevancia cada vez mayor que los equilibrios agroalimentarios tendrán para la estabilidad de varias regiones de África, de Asia meridional y, en perspectiva, de América Latina.

## 2. Las posiciones de los distintos actores

Las reglas del GATT en materia de agricultura son relativamente pocas, bastante genéricas y además formuladas en términos ligeramente ambiguos. De alguna forma están fuertemente condicionadas por las prioridades que las partes contrayentes tenían en el momento en el cual el acuerdo fue ratificado. En efecto, en armonía con el objetivo de permitir la afirmación de un sistema de comercio mundial lo más libre posible, se evitó introducir en el texto alguna referencia o declaración de principio relativa a la "especificidad" del sector agrícola. Sin embargo, para permitir la reconstrucción de las agriculturas europeas se incorporaron algunas normas que, de hecho, iban a consentir distintos grados de protección de las producciones agrícolas nacionales.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Se trata, en primer lugar, de los artículos XI, XII y XIII, que permiten la adopción de restricciones cuantitativas de las importaciones y de las exportaciones por distintas causas (crisis alimentarias, necesidad de control de la producción interna, problemas de equilibrio de la balanza de pagos). Estos artículos son muy importantes porque, en principio, en el GATT no se admite la adopción de estos instrumentos, por considerarlos una forma de protección "no transparente", en contraposición al arancel, única forma de protección

Lo que la Ronda Uruguay se ha propuesto modificar profundamente es, por lo tanto, un complejo de normas y de comportamientos establecidos que han regido el comercio agrícola internacional en los últimos cuarenta años. Además, ha habido la voluntad explícita de medir los obstáculos efectivos al comercio de productos agrícolas, y de establecer una clara conexión conceptual entre las políticas agrícolas nacionales y la distorsión de los mercados.

Los principales protagonistas de los debates en esta Ronda han sido Estados Unidos; la CEE; el Grupo de Cairns;<sup>19</sup> Japón, Corea, los países escandinavos y Suiza, que comparten una fuerte sensibilidad hacia los temas de seguridad alimentaria interna, y los países en desarrollo importadores de alimentos.<sup>20</sup>

Esos debates han puesto de relieve sobre todo las discrepancias entre los dos negociadores principales, la CEE y Estados Unidos, acerca de tres puntos:

i) *La arancelización de los obstáculos a las importaciones, vale decir, la conversión de los obstáculos no arancelarios en derechos aduaneros que, en un primer momento, proporcionarían una protección equivalente, y con el tiempo podrían ser reducidos gradualmente a cero.* Respecto a este punto, hasta ahora no se ha logrado un acuerdo por varias cuestiones técnicas vinculadas a los criterios de determinación de los

"transparente". En seguida, el artículo XVI, de compleja y no muy definida formulación, permite de hecho la adopción de subsidios. Es importante destacar que lo genérico de los criterios y del marco de referencia elegidos en este artículo para disciplinar la adopción de subsidios está en la base de la gran mayoría de las controversias en el ámbito del GATT entre Estados Unidos y la CEE en 1976-1986. Finalmente, el artículo XXV.5 permite una exención temporal de las obligaciones del GATT por "circunstancias excepcionales". Esta norma ha sido utilizada repetidas veces por Estados Unidos a partir de 1951 (productos lecheros).

<sup>19</sup> El Grupo de Cairns, de la homónima ciudad australiana, está integrado por 13 países que son grandes exportadores de productos agrícolas: cinco países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay), cuatro países asiáticos (Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia), tres países oceánicos (Australia, Nueva Zelanda y Fiji), y un país de Europa oriental (Hungría). Como puede verse, se trata de una agrupación de países bastante distintos en su estructura económica general, y que tienen como característica común la de ser exportadores eficientes de productos agrícolas de clima templado.

<sup>20</sup> Entre estos países un papel activo ha sido jugado principalmente por Egipto, Jamaica, Marruecos, México, Nigeria y Perú.

Cuadro 4  
ORGANIZACION DE COOPERACION Y DESARROLLO ECONOMICOS (OCDE):  
TRANSFERENCIAS TOTALES A LA AGRICULTURA  
(Miles de millones de dólares)

	Transferencias fiscales <sup>a</sup>				Transferencias pagadas por los consumidores <sup>b</sup>				Entradas fiscales <sup>c</sup>				Transferencias totales (1) + (2) - (3)			
	(1)	(1)	(1)	(1)	(2)	(2)	(2)	(2)	(3)	(3)	(3)	(3)	(1) + (2) - (3)	(1) + (2) - (3)	(1) + (2) - (3)	(1) + (2) - (3)
	1987	1988	1989	1990	1987	1988	1989	1990	1987	1988	1989	1990	1987	1988	1989	1990
Australia	0.3	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	—	—	—	—	0.7	0.6	0.7	0.7
Austria	1.0	1.0	0.8	1.1	2.8	2.6	2.0	2.7	—	—	—	—	3.8	3.5	2.8	3.8
Canadá	5.6	5.7	4.3	4.7	3.6	3.6	3.5	3.6	0.1	0.1	0.1	0.1	9.1	9.3	7.8	8.3
CE (12 países)	38.2	45.6	41.3	49.3	82.7	75.0	61.9	85.1	0.9	1.0	0.8	1.0	120.0	119.6	102.4	133.4
Finlandia	1.6	1.8	1.7	2.2	3.1	3.3	3.2	3.8	0.3	0.1	—	0.1	4.4	5.0	4.9	5.9
Japón	17.9	19.6	18.0	14.9	60.0	65.6	59.0	54.7	11.5	15.0	11.7	10.6	66.4	70.1	65.3	59.0
Nueva Zelandia	0.1	0.1	—	—	0.1	0.1	0.1	0.1	—	—	—	—	0.1	0.2	0.1	0.1
Noruega	1.8	1.9	1.8	2.1	1.8	1.7	1.6	2.2	0.2	0.1	0.1	0.1	3.3	3.5	3.3	4.2
Suecia	0.6	0.6	0.5	0.5	2.7	2.6	2.7	3.0	0.2	0.2	0.1	0.1	3.1	3.0	3.1	3.4
Suiza	1.7	1.8	1.8	2.1	4.5	4.7	3.9	4.9	0.8	0.8	0.6	0.7	5.4	5.7	5.0	6.2
Estados Unidos	51.6	44.2	47.8	47.1	31.4	26.0	24.2	27.9	1.4	1.0	0.7	0.9	81.5	69.1	71.3	74.1
Total	120.3	122.3	118.4	124.3	192.9	185.6	162.6	188.3	15.3	18.4	14.2	13.6	297.8	289.6	266.7	299.0

Fuente: Estimación de la OCDE.

<sup>a</sup> Las transferencias fiscales incluyen los impuestos estatales, federales y comunitarios.

<sup>b</sup> Las transferencias pagadas por los consumidores representan los reembolsos adicionales que los consumidores nacionales de los diversos países de la OCDE tienen que enfrentar como consecuencia de la política de sustentación de los países y de las medidas proteccionistas.

<sup>c</sup> Las entradas fiscales que se generan como consecuencia de las políticas de precio, se dan únicamente por productos en los cuales los países no son autosuficientes.

precios y de los años de referencia, y por la oposición de la Comunidad Europea a una "arancelización" que no contemple "coeficientes de corrección" aptos para proteger los ingresos de los agricultores frente a variaciones abruptas de los precios internacionales o a fluctuaciones de las tasas de cambio.

ii) *La reducción de la ayuda interna y los criterios para medirla.* La Comunidad Europea ofrecía una reducción del 30% de la ayuda global que se viene aplicando a los productos para los cuales se conoce la existencia de graves desequilibrios estructurales: arroz, cereales, azúcar, carne, alimentos proteicos, aceite de oliva y semillas oleaginosas.<sup>21</sup> Esta propuesta ha sido considerada insatisfactoria por otros negociadores y por Estados Unidos en particular. Aún más paralizante ha sido la discrepancia entre Estados Unidos y la Comunidad Europea sobre los criterios para medir la ayuda interna efectiva. Los negociadores norteamericanos proponían la utilización de indicadores equivalentes del subsidio al productor (*producer subsidy equivalent*), mientras que la Comunidad Europea apoyaba la posibilidad de utilizar una unidad de medida de la ayuda interna (*support measurement unit*), porque individualiza esencialmente la ayuda que afecta a los mercados internacionales.

iii) *Las subvenciones a la exportación.* Estados Unidos propugna la eliminación total de esas subvenciones en un período de cinco años, mientras que la Comunidad Europea propone un sistema de reducción combinado con "coeficientes de corrección".

Tanto el tema de la ayuda interna como el de las subvenciones a las exportaciones son parte de una misma cuestión fundamental para los intereses de largo plazo de los países en desarrollo: la de las transferencias netas de recursos que los países industrializados regularmente hacen a sus agricultores para crear una competitividad artificial, eludiendo las diferencias de costo con los productores de los países en desarrollo. Para aquilatar la dimensión real de estas transferencias, cabe recordar, por ejemplo, que en 1988 las transferencias globales de los países de la OCDE a sus agriculturas representaron acumulativamente 266.7 billones de dólares, es decir, un valor

comparable al de las exportaciones agropecuarias mundiales en el mismo año (287.2 billones de dólares). En 1989 esas transferencias crecieron aún más, llegando a representar 299 billones de dólares, en tanto que las exportaciones mundiales de productos agropecuarios fueron de 299.9 billones de dólares (cuadro 4).

Se puede observar en el cuadro 4 que, con la notable excepción de Australia y Nueva Zelanda, grandes exportadores de productos agropecuarios, todos los países de la OCDE subsidian considerablemente su agricultura.

Es evidente que una reducción de los subsidios y, en general, un desenlace exitoso de la Ronda Uruguay, aumentaría considerablemente la competitividad relativa de los países en desarrollo exportadores de productos agropecuarios. Sin embargo, en el momento actual, los grandes procesos de apertura que están teniendo lugar en muchas regiones del mundo en desarrollo, y en América Latina y el Caribe en particular, están creando una situación desequilibrada entre un Sur aperturista y un Norte proteccionista.

Tras la reanudación de las negociaciones en la Ronda Uruguay, las perspectivas de llegar a un acuerdo en la agricultura podrían mejorar como resultado del debate sobre la reforma de la Política Agrícola Común que tiene lugar al interior de la CE. El presupuesto agrícola, que absorbe las dos terceras partes del presupuesto total de la Comunidad, registró en 1991 un aumento del 20% en relación con el de 1990, y cálculos iniciales sobre el presupuesto de 1992 arrojan un aumento posible de 12.6% respecto de 1991. Ante estos espectaculares incrementos, junto a los crecientes desequilibrios que existen en los mercados de cereales, carne bovina y ovina, leche y vino, la Comisión de la CE ha preparado nuevas directrices para una reforma fundamental de la Política Agrícola Común. Si esta reforma es aprobada finalmente por los países miembros, podría abrirse la vía para un acuerdo en el marco de dicha Ronda (CEPAL, 1991).

Por lo demás, es importante tener presente que dentro de la misma Comunidad las posiciones de los distintos países no son coincidentes. La preocupación principal de Alemania es la defensa de los niveles de ingreso de sus productores agrícolas; otros países, como Francia, quieren además defender la capacidad exportadora de su agricultura. Estas diferencias internas reducen

<sup>21</sup> Algunos de estos productos revisten una gran importancia para la región latinoamericana y caribeña.

marcadamente el margen de maniobra de los negociadores comunitarios.

Para los negociadores norteamericanos, por su parte, la defensa de su superávit agrícola es el objetivo principal. Estados Unidos, en particular, presenta regularmente un saldo exterior agrícola positivo. Pero en los últimos dos años dicho saldo positivo ha empezado a verse amenazado por la reducción de los volúmenes exportados y de los precios obtenidos. En otras palabras, las agroexportaciones estadounidenses han sufrido los efectos de los mismos fenómenos que afectan a las de algunos países en desarrollo. A la luz de esta coyuntura, y considerando la importancia que el superávit agrícola tiene para una balanza comercial deficitaria en su conjunto, como la de Estados Unidos, es fácil entender los esfuerzos que está haciendo este país para tener un mayor acceso a los mercados de Europa y Japón. Estos esfuerzos estadounidenses son prueba evidente de una declarada voluntad de aumentar el volumen de sus exportaciones agrícolas a todos los mercados. Es probable que en los próximos años Estados Unidos intensifique su actividad de promoción en dos áreas geográficas, en particular: en primer lugar, en América

Latina y el Caribe, en el marco de las iniciativas aperturistas que están en curso en toda la región; en segundo lugar, en las repúblicas de la disuelta Unión Soviética, principalmente Rusia. En efecto, de los 4 500 millones de dólares que, hasta este momento (Crisafulli, 1991; Marti, 1992), Estados Unidos ha prometido al conjunto de los miembros de la Mancomunidad de Estados Independientes (MEI), 3 750 millones corresponden a créditos agrícolas garantizados. Paralelamente, a través de un organismo especializado —la *Commodity Credit Corporation*— se otorgarán otros créditos al conjunto de los ex países comunistas para permitir la compra de productos agrícolas provenientes de Estados Unidos. A través de la *Commodity Credit Corporation* se otorgaron alrededor de 2 500 millones de dólares en 1991. Un tercer crédito de 1 250 millones se acordó en noviembre de 1991. Actualmente, la MEI ya absorbe entre el 25 y el 30% de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos; en el corto y mediano plazo, y hasta que la agricultura de las ex repúblicas soviéticas se reorganice completamente, el porcentaje de exportaciones agrícolas estadounidenses destinadas a estos mercados tendría que aumentar.

## IV

### Las perspectivas de liberalización del comercio y los países en desarrollo

Un desenlace exitoso de la Ronda Uruguay llevaría a la liberalización por lo menos parcial del comercio internacional de productos agrícolas. Por ahora, el espacio de maniobra de los negociadores no es muy grande, en particular si se considera la coyuntura electoral en Estados Unidos y el debate sobre la reforma de la PAC en los países de la Comunidad Europea. Sin embargo, con el pasar de los meses, las perspectivas de un acuerdo de compromiso podrían hacerse más reales. Un fracaso abierto de la Ronda Uruguay tendría efectos psicológicos adversos muy fuertes en los agentes económicos, en un momento en el cual las señales de recesión mundial son ya muy serias.<sup>22</sup>

Si las negociaciones tienen resultados satisfactorios, se reforzaría la confianza general y habría un importante efecto antirrecesivo.<sup>23</sup> Por lo demás, la Ronda Uruguay abarca demasiados sectores vitales de la economía mundial como

---

*mundial 1991* de las Naciones Unidas, en 1991, por primera vez después de la segunda guerra mundial, se redujeron la producción y el ingreso totales del mundo.

<sup>23</sup> Como ha declarado expresamente el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional en su discurso ante la Comisión Económica para América Latina y el Caribe el 29 de noviembre de 1991: "Nada podría consolidar con más fuerza las perspectivas de crecimiento a mediano plazo de los países en desarrollo, y también de los países industriales, que la finalización exitosa de la Ronda Uruguay. Se daría con ello un espaldarazo a la confianza en el momento más necesario".

<sup>22</sup> Según una versión actualizada del *Estudio económico*

para fracasar por el *impasse* en lo que se refiere al comercio agrícola.<sup>24</sup>

Parece importante, por lo tanto, imaginar con anticipación qué efectos tendría la liberalización del comercio agrícola internacional en las economías de los países en desarrollo.

En los últimos años se han elaborado varios modelos analíticos, algunos de alta sofisticación formal, expresamente dedicados al problema de los efectos que dicha liberalización tendría en los distintos mercados (Goldin y Knudsen, eds., 1990). El conjunto de modelos presenta escenarios múltiples con distintos grados de liberalización y con diferentes enfoques analíticos (modelos de equilibrio parcial, de equilibrio general; caso de un producto o de varios productos; mercados parciales, específicos, etc.). En general, se les ha criticado, entre otras cosas, que no hayan considerado la existencia de acuerdos comerciales preferenciales (el Acuerdo de Lomé, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, etc.); que no hayan prestado suficiente atención a los temas de seguridad alimentaria; que no hayan tenido en cuenta las reacciones de los países interesados en las hipótesis de variación de los precios, y que no hayan puesto de relieve las diferencias de intereses básicos entre los distintos grupos de países en desarrollo (Ananía, 1990). Sin embargo, es interesante pasar revista rápida a los resultados de esos modelos, los únicos instrumentos analíticos disponibles por ahora para lograr algunas indicaciones de tendencia de los efectos que podría tener la liberalización en los mercados agrícolas.

En general, del análisis de esos resultados se desprende que los países en desarrollo serán los más condicionados, positiva o negativamente según el caso, por la liberalización del comercio agrícola. De alguna forma esto es obvio, dado que el sector agrícola reviste una importancia relativa mucho mayor para los países en desarrollo que para los desarrollados.

En el corto y mediano plazo los países expor-

tadores eficientes, como los países del Grupo de Cairns, aumentarán considerablemente sus envíos y sus ganancias.

Los países importadores de alimentos, por el contrario, serán afectados negativamente en el corto y mediano plazo por el alza que se prevé en los precios de muchos productos. En efecto, todos los modelos prevén que en el corto y mediano plazo los precios de las carnes, de los productos lecheros y del azúcar subirán. Todos, a excepción del modelo MTM de la OCDE (Moreddu, Parris y Huff, 1990) prevén aumentos también en los precios de los cereales para alimentación humana. En el caso de los cereales básicos para alimentación animal los resultados son más controvertidos. En efecto, tanto el modelo MTM como el modelo de Zietz y Valdés (1990) prevén una declinación en los precios como consecuencia de la crisis del sector zootécnico en los países de la OCDE, crisis debida a la liberalización de los mercados. Por el contrario, los otros modelos prevén un aumento de los precios también en el sector de los cereales básicos para alimentación animal.

El examen de los modelos revela asimismo con claridad que, si junto con la liberalización de los mercados de importación de la OCDE hubiera una liberalización de los mercados de exportación de los países en desarrollo, el alza en los precios sería significativamente menor ya en el mediano plazo.

En otras palabras, si las políticas de los países en desarrollo adoptaran un sesgo exportador, y si se abandonaran, por lo menos parcialmente, las medidas impositivas, cambiarias (sobreevaluación del tipo de cambio) y arancelarias (relativas a los insumos) que reducen para el productor la conveniencia de exportar, aumentarían marcadamente las posibilidades de que los agricultores de los países en desarrollo respondiesen con rapidez a las nuevas oportunidades que se crearían en los mercados internacionales como consecuencia de la liberalización en la OCDE.

De esta manera, una liberalización simultánea en el Norte y en el Sur causaría un cambio progresivo en la geografía de las corrientes comerciales, junto con un aumento de la eficiencia general en lugar de un simple incremento generalizado de los precios (Krissoff, Sullivan y Wainio, 1990). Es evidente, entonces, la importancia estratégica fundamental de los mecanismos de transmisión entre precios internacionales y pre-

<sup>24</sup> Los temas negociados en la Ronda Uruguay son 14: 1) aranceles, 2) medidas no arancelarias, 3) productos procedentes de recursos naturales, 4) textiles, 5) agricultura, 6) productos tropicales, 7) artículos del GATT, 8) acuerdos multilaterales, 9) medidas de salvaguardia, 10) subsidios, 11) derechos de propiedad intelectual, 12) inversiones, 13) solución de las controversias, y 14) funcionamiento del sistema GATT.

cios internos en los países en desarrollo que son exportadores.

El alza de los precios internacionales, por lo tanto, sería un fuerte estímulo para la oferta agrícola de los países en desarrollo. En el mediano y largo plazo se estimularía también el cambio tecnológico con aumentos consiguientes de los rendimientos. Con el tiempo, el incremento de los precios internacionales podría ser reabsorbido. Es importante que todo el proceso tenga una progresión gradual: los aumentos rápidos de los costos de los alimentos podrían tener muy graves consecuencias políticas y sociales para los países importadores, en tanto que la gradualidad del proceso podría facilitar el ajuste tanto de los países importadores como de los exportadores.

Es preciso, de todas formas, destacar dos incógnitas que los modelos, por su misma imposición metodológica, no ayudan a resolver. En primer lugar, no está claro qué efecto agregado tendrían a mediano plazo las grandes transformaciones de la estructura de los precios internacionales, sobre la oferta agregada de China, de los países de Europa oriental y de los miembros de la MEI. Dada la magnitud de sus producciones agrícolas globales, incluso aumentos porcentuales moderados de la oferta de países como China o India podrían tener grandes efectos sobre los precios.

En segundo lugar, tampoco está claro cuál sería el impacto de las estrategias de las grandes empresas transnacionales en el mercado agroalimentario. Considerando las cuotas de mercado que controlan estas empresas,<sup>25</sup> la hipótesis de competencia perfecta que está en la base de la gran mayoría de los modelos aparece, por lo menos para algunos productos, como poco realista. La intermediación de las grandes empresas transnacionales hace que los productores agrícolas en los países exportadores se encuentren en muchos mercados frente a un oligopsonio, mientras que

los consumidores en los países importadores son abastecidos a través de un oligopolio.

Para muchos países en desarrollo, las negociaciones específicamente dedicadas a los productos tropicales han tenido una importancia especial. Respecto de estos productos, la posición de los países desarrollados ha sido, en general, más flexible que frente a otros. El objetivo específico del grupo de negociación dentro de la Ronda Uruguay ha sido lograr la más completa liberalización del comercio de esos productos, incluso en forma elaborada y semielaborada, abarcando las medidas arancelarias y todas las medidas no arancelarias que afecten a dicho comercio. Según la Declaración de Punta del Este, este sector debería recibir especial atención, habida cuenta de la importancia que reviste el comercio de productos tropicales para muchos países en desarrollo.<sup>26</sup>

El principal logro de estas negociaciones ha sido la concesión unilateral de reducciones arancelarias por parte de varios países desarrollados, reducciones que comenzaron a aplicarse en enero de 1989. Posteriormente se han presentado otras propuestas más incisivas, pero los países desarrollados han vinculado los resultados de las negociaciones en esta esfera con los que se alcanzen en otros grupos. Además, han tendido a ser menos abiertos cuanto más alto es el grado de elaboración del producto (Ananía, 1990). Esto se ha traducido en el fenómeno ya mencionado de la progresión arancelaria.

Puesto que para los países en desarrollo es muy importante pasar de la fase del desarrollo agroexportador a la del desarrollo agroindustrial, el problema de la progresión arancelaria tiene que ser tomado con la debida consideración por todas las partes interesadas.

Un último punto que conviene destacar es el

<sup>25</sup> Por ejemplo, al comienzo de los años ochenta, cinco grandes empresas controlaban alrededor del 90% de las exportaciones de trigo y maíz procedentes de la Comunidad Europea, casi el 90% de las exportaciones de trigo argentinas y el 90% de las exportaciones de sorgo en Australia. En la misma época, cuatro empresas controlaban entre 60 y 65% del mercado mundial del azúcar, y tres empresas el 60% del mercado del cacao. Sobre estos temas véase Davies (1986), y Cramer y Heid (1983).

<sup>26</sup> Si bien no hay una definición acordada de los productos tropicales, las negociaciones de este grupo se han referido a los siguientes grupos de productos: bebidas tropicales (café y sus productos derivados, cacao y sus productos, té y té instantáneo); especias y aceites esenciales, flores cortadas, plantas, materias vegetales, lacas, etc., y sus productos; ciertos aceites vegetales, semillas y tortas oleaginosas; tabaco y sus productos, arroz, mandioca y otros tubérculos de plantas tropicales, y productos derivados de éstos; banano y sus productos, y otras frutas y nueces tropicales y sus productos, entre ellos el jugo de fruta; maderas tropicales y sus productos derivados, caucho natural y productos de caucho; y yute y fibras duras.

de los posibles efectos de la liberalización de los mercados agrícolas sobre las corrientes de ayuda alimentaria. La existencia de grandes excedentes en el Norte ha sido hasta ahora una condición previa importante de los planes de ayuda alimentaria dirigidos a muchos países en desarrollo. Si la liberalización del comercio terminara no sólo con las tendencias excedentarias de la agricultura

de los países desarrollados, sino también con la ayuda alimentaria, podría haber hambre en varias regiones del mundo. Es importante, por lo tanto, reforzar y modificar oportunamente los mecanismos bilaterales y multilaterales de ayuda alimentaria, para evitar emergencias inmanejables en el momento en que se hagan sentir los efectos de la liberalización.

## V

### Conclusiones

La segunda mitad de los años ochenta fue un período difícil para la agricultura de los países en desarrollo. El deterioro de las relaciones de precios del intercambio, la debilidad de los mercados para sus exportaciones de productos básicos, la carga de la deuda externa y las tensiones inflacionarias, se sumaron en varias regiones del mundo para deprimir los ingresos y los salarios y empeorar el nivel de vida de amplios sectores de la población. Fueron años en los cuales en muchos países se pidió demasiado a la agricultura. Se le pidió, de un lado, alimentar a una población que se multiplicaba y, de otro, liberar los recursos necesarios para financiar la deuda y las importaciones.

Pese a que el ritmo de crecimiento del valor de las exportaciones agropecuarias de muchos países en desarrollo se ha ido reduciendo y que, en todo caso, ha sido inferior al ritmo de expansión de las exportaciones agrícolas de los países de la OCDE o de algunos países asiáticos, la agricultura se ha convertido en varios casos —particularmente en los países en desarrollo desprovistos de recursos mineros— en la fuente principal de divisas.

Cualquiera sea el desenlace de la Ronda Uruguay, los años noventa serán de intensa competencia en los mercados agrícolas internacionales. En caso de que se liberalicen los mercados de importación de la OCDE, cabe prever en un primer momento un alza de los precios de muchos productos de clima templado, entre ellos los cereales básicos para la alimentación humana. Es previsible, sin embargo, que en el largo plazo los precios bajarán nuevamente, si no hay cambios es-

tructurales profundos en la composición de la demanda agrícola mundial.

En efecto, es fundamental considerar un punto clave: el problema básico del comercio agrícola mundial y lo que limita fuertemente sus posibilidades de desarrollo está en la separación entre la demanda potencial y los recursos necesarios para que esa demanda potencial se transforme en demanda efectiva. Mientras los mercados de los países en desarrollo no estén en condiciones de comprar la producción agrícola que necesitan para alimentar a sus crecientes poblaciones, las posibilidades de desarrollo del comercio agrícola mundial serán siempre limitadas.

Los nuevos mercados que se van abriendo para los recursos naturales renovables ofrecen indudablemente grandes oportunidades a los países o las empresas innovadoras que —a través de nuevos productos, nuevas tecnologías de transporte o nuevas estrategias comerciales— logren insertarse exitosamente y aprovechar segmentos o nichos de mercados vírgenes. Pero la experiencia regional y mundial muestra que con el paso del tiempo, entran a los mercados internacionales otros países competidores y que se van generando crisis de sobreoferta y caída de los precios. Los países industrializados tienen mercados restringidos para nuevos productos primarios renovables, y los ciclos de expansión y saturación en la actualidad son relativamente breves. Estudiar esos espacios y ciclos puede ser muy importante para las estrategias nacionales de desarrollo.

Convendría iniciar, expandir o consolidar algunas cadenas agroexportadoras, alentando por

diversos medios su eficiencia y su competitividad, siempre que no se confundan estas opciones con la esencia de una estrategia de crecimiento y desarrollo. Diversificar la producción primaria con fines de abastecimiento interno o de exportación, salvo en situaciones muy particulares, no parece base suficiente para una estrategia de desarrollo a largo plazo, por muy promisorias que algunas cadenas agroexportadoras puedan aparecer.

Es evidente que los diversos países agroexportadores deberán perseguir el desarrollo agroindustrial, para pasar a un nivel productivo más complejo y aumentar la diversificación de las exportaciones. El desarrollo agroindustrial favorece también la articulación interna de la economía, acelera el proceso de modernización social y productiva de las áreas rurales y conduce a la producción de bienes que tienen opción de venta en los mercados internos. Pero el desarrollo agroindustrial, aun concebido en términos más amplios, y orientado tanto al mercado interno como al mercado internacional, no puede por sí solo modificar radicalmente la situación de los países en desarrollo agroexportadores.

América Latina y el Caribe tendrán que seguir con gran atención las transformaciones que se están perfilando en los mercados mundiales de productos agrícolas, entre otras, la evolución de las agriculturas de los países de Europa oriental y las repúblicas de la ex Unión Soviética; los cambios en las economías asiáticas, que están

avanzando decididamente hacia niveles de mayor autosuficiencia alimentaria e incluso hacia la conversión de sus agriculturas en fuente importante de exportación; la evolución de las tensiones entre los grandes países exportadores de productos agrícolas de clima templado, que se vienen canalizando por la vía de la Ronda Uruguay, y la saturación relativamente rápida que ocurre en los mercados de nuevos productos, especialmente tropicales y subtropicales, en los cuales varios países africanos y asiáticos están tratando de incursionar.

Por lo tanto, los procesos de apertura fundados principalmente en la inserción en el comercio internacional por la vía de los productos agrícolas o agroindustriales merecen un atento y prudente seguimiento.

Para concluir, cabe destacar que, en el marco de las tendencias económicas que predominan hoy, la apertura de la economía, unida a la reducción simultánea de la capacidad reguladora del Estado, podría estar creando en algunos países nuevas fuerzas concentradoras de recursos naturales renovables. La dinámica concentradora podría encauzarse a través del intercambio de deuda externa por recursos, y por la vía de la transnacionalización de la propiedad o del uso de los recursos renovables. Este fenómeno estaría reforzado por la tendencia a volver a descubrir ventajas comparativas en torno a la valorización de tales recursos.

#### Bibliografía

- Anania, G. (1990): Liberalizzazione del commercio internazionale dei prodotti agricoli e paesi in via di sviluppo, M. Gongoni y A. Zezza, *Scarsità e sovrapproduzione nell'economia agroalimentare*, Boloña, Italia.
- Anderson, K. e Y. Hayami (1986): *The Political Economy of Agricultural Protection. East Asia in International Perspective*, Sidney.
- Basile, E. (1990): Le radici del protezionismo agricolo. Un ipotesi strutturalista, G. Fabiani, *Tra protezionismo e liberalizzazioni dei mercati. Nuovi assetti internazionali in agricoltura*, Milán, Italia.
- \_\_\_\_\_ (1991): L'agricoltura nel GATT: una lettura contrattuale, M. Gorgoni y A. Zezza, *Scarsità e sovrapproduzione nell'economia agroalimentare*, Boloña, Italia.
- Boulard, A.M. (1990): Les échanges de produits agricoles, *Economie prospective internationale*, N° 44, cuarto trimestre, París.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (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.
- \_\_\_\_\_ (1991): *Internacionalización y regionalización de la economía mundial: sus consecuencias para América Latina* (I.C.L. 644), Santiago de Chile.
- Cramer, G.L. y W. G. Heid (1983): *Grain Marketing Economics*, Nueva York, John Wiley & Sons, Inc.
- Crisafulli, P. (1991): U.S. may boost grain credits to Soviet Union, *The Journal of Commerce*, 28 de octubre.
- Davies, S. (1986): The grain trading companies, N. Butler, *The International Grain Trade: Problems and Prospects*, Royal Institute of International Affairs, Reino Unido.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1990a): *Anuario de Comercio, 1989*, Roma.
- \_\_\_\_\_ (1990b): *Situación y perspectivas de los productos básicos, 1989-90*, Roma.



- \_\_\_\_\_ (1990c): *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1990*, Roma.
- ENCAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (1991): *Estado de la población mundial, 1991*, Nueva York.
- Fottorino, E. (1991): Agricultura: el talón de Aquiles de la Perestroika, *Ceres*, Santiago de Chile, FAO, marzo-abril.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1989): *El comercio internacional 88-89*, vol. II, Ginebra.
- Goldin I. y O. Knudsen (eds.) (1990): *Agricultural Trade Liberalization. Implications for Developing Countries*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Banco Mundial, París.
- Gorgoni M. y A. Zezza (1990): *Scarsità e sovrapproduzione nell'economia agroalimentare*, Boloña, Italia.
- Hathaway D.E. (1987): *Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules*, Washington, D.C.
- Jones, K. (1989): Voluntary export restraint: political economy, history and the role of the GATT, *Journal of World Trade*, vol. 23, N° 3, Ginebra, Werner Publishing Company Ltd., junio.
- Krissoff, B., J. Sullivan y J. Wainio (1990): Developing countries in an open economy: the case of agriculture, I. Goldin y O. Knudsen (eds.), *Agricultural Trade Liberalization. Implications for Developing Countries*, OCDE/Banco Mundial, París.
- Martí, S. (1992): Les milieux agricoles américains trouvent que l'effort des États-Unis en faveur de la CEE est encore très insuffisant, *Le Monde*, París, 21 de enero.
- Mine, R.C., K.A. Ingersent y A.J. Rayner (1989): Agriculture in the Uruguay Round: From the Punta del Este declaration to the Geneva Accord, *Journal of Agricultural Economics*, octubre.
- Moreddu, C., K. Parris y B. Huff (1990): Agricultural policies in developing countries and agricultural trade, I. Goldin y O. Knudsen (eds.), *Agricultural Trade Liberalization. Implications for Developing Countries*, OCDE/Banco Mundial, París.
- Naciones Unidas (1990): *Estudio económico mundial 1990*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.C.1.
- Zietz, J. y A. Valdés (1990): International interactions in food and agricultural policies: effects of alternative policies, I. Goldin y O. Knudsen (eds.), *Agricultural Trade Liberalization. Implications for Developing Countries*, OCDE/Banco Mundial, París.



## La trayectoria rural de América Latina y el Caribe

*Emiliano Ortega\**

En este artículo se aborda el tema rural desde una doble perspectiva. En primer lugar, el análisis se concentra en el medio rural y en su forma particular de vida y de sociabilidad que se conoce como la dimensión rural de una sociedad, o genéricamente, como *ruralidad*. En segundo lugar, el tema se enfoca desde un punto de vista agrario dado que la agricultura, considerada en términos amplios, es el fundamento productivo y económico más importante de la ruralidad y, por lo mismo, su componente esencial.

Esta doble perspectiva obedece al propósito de evaluar los aspectos más relevantes de la sociedad rural y los desafíos que debe encarar para avanzar hacia una mayor equidad, tanto en lo que se refiere a la situación socioeconómica de los distintos agentes agrarios como a la población rural en su condición de tal. El núcleo de lo rural se percibe como el vínculo activo y dinámico que se establece entre la población y los recursos naturales.

\* Asesor Regional de la División Agrícola de la CEPAL, Santiago de Chile.

## I La ruralidad en las sociedades industriales

Por la frecuente referencia que se viene haciendo a la trayectoria seguida por los países industriales y, en particular, por las economías de industrialización reciente, nos ha parecido oportuno analizar la dimensión rural de esos procesos, aunque por la amplitud del tema lo presentaremos sólo en una apretada síntesis. Al abordar este tema estamos lejos de querer sugerir que la trayectoria que condujo a esos países al desarrollo debiera ser la que recorran nuestros países. El único propósito que nos ha guiado ha sido el de mostrar que las transformaciones económicas que ellos experimentaron involucraron estrechamente a la sociedad rural, en cuyo sistema tradicional preindustrial se operaron ajustes más o menos radicales.

### 1. *Cambios dinámicos paralelos y complementarios*

Una constante en la experiencia histórica de las antiguas y nuevas sociedades industriales continúa siendo los cambios dinámicos paralelos y complementarios en las ciudades y el campo. Aunque en algunos casos la revolución agraria precedió a la industrial, más adelante hubo una estrecha interacción entre los dos ámbitos de transformación. Dado que el escenario preindustrial era predominantemente rural, por distintas vías se fueron generando ajustes en el ámbito rural-agrario en función de la evolución urbano-industrial y de los conflictos existentes en este último ámbito. Dichos ajustes eran más intensos cuanto menores eran las opciones que tenían las sociedades rurales de canalizar sus propias tensiones. En algunas de ellas se produjeron migraciones hacia nuevas tierras, empujando la frontera agrícola; en otras, se procedió a la ocupación colonial de territorios ajenos o a canalizar las migraciones masivas a otros continentes o países.

Entre las motivaciones de los procesos sociales que afectaron las dimensiones tanto urbana como rural o industrial y agraria de las sociedades industriales, se señalan: a) la búsqueda de estabilidad social y política mediante la solución del problema agrario en términos amplios, creando mejores opciones de sobrevivencia, a través del cultivo y aprovechamiento de los recursos renovables, para extensos sectores de la población;

b) el aumento de la capacidad de ahorro de las economías rurales y la posibilidad de transferir recursos para impulsar la industrialización del desarrollo urbano; c) la elevación simultánea o sin excesivo retraso del ahorro, la inversión y la productividad en los ámbitos urbano-industrial y rural-agrario; d) la consideración del aporte previsible de los recursos naturales, en particular de los renovables, y de la contribución urbano-industrial, ya que las bases de sustentación y los perfiles del crecimiento industrial han tenido explícita o implícitamente como referencia la dotación básica de recursos primarios; e) el reconocimiento de que existe una correspondencia funcional entre los avances en la urbanización y la industrialización y la gradual desruralización; f) la canalización de los movimientos de población tendiente a la distribución funcional de ésta conforme a la demanda de empleo progresiva generada por el crecimiento urbano-industrial, las posibilidades de ocupar nuevas áreas rurales y las opciones que ofrecía la emigración hacia otros países o continentes.

Los procesos sociales presentaron una amplia gama de alternativas, desde una fuerte movilización social unida a cambios en el sistema político, hasta una intervención planificada en condiciones muy particulares, como en los casos de Japón, Corea y Taiwán.

## 2. Definiciones frente a la ruralidad

El tránsito desde una sociedad rural hacia una sociedad industrial exigió una serie de definiciones respecto a la ruralidad, es decir, a la relación población-recursos renovables. Antes y durante la formación de la sociedad industrial se realizó una profunda readecuación del orden agrario tradicional con objeto de reafirmar a la población rural en su propio medio. Visto *ex post*, el medio rural fue en medida importante la antesala de la industrialización para los países que emprendieron esa tarea, lo que explica que hicieran más equitativo el régimen agrario como una forma de lograr un asentamiento más estable y menos conflictivo y, también, como una forma de liberar recursos para hacer viable la propia industrialización. Lo anterior no significa que las transformaciones agrarias hayan evitado la presión demográfica en las ciudades en vías de industrialización ni que hayan impedido los fuertes movi-

mientos migratorios. Sin embargo, tendieron a aliviar la situación de la población rural y las propias migraciones fueron dejando lugar para el surgimiento de nuevos propietarios y de unidades levemente más grandes.

En la etapa inicial del proceso de industrialización, los países hoy industriales vivieron algunas experiencias comunes, como la tendencia a poner fin a las formas señoriales de explotación de la tierra y del trabajo y a uniformar la distribución de los recursos a base de la propiedad y del cultivo directo de los mismos. Si la modernidad se entendiera como el cambio cultural y social asociado a la industrialización, se podría afirmar que una de sus primeras consecuencias en el ámbito rural de los países hoy industriales fue la mayor igualdad de los sistemas agrarios. La modernidad y la tendencia, contradictoria muchas veces, a la igualdad y a la equidad se encontrarían asociadas. En dichos países, en general, los ajustes agrarios se realizaron en períodos en que la sociedad era predominantemente rural. La importancia de la población rural en el orden socioeconómico y en el aporte al proceso de industrialización fue considerable, al igual que en el proceso sociopolítico con el cual tuvieron estrecha conexión las transformaciones agrarias, ya que éstas formaban parte de un proceso de cambio de mayor alcance.

Haciendo una síntesis extremadamente simplificada, podría decirse que una primera ola de transformaciones recorrió los países de Europa occidental a fines del siglo XVIII y continuó en el siglo XIX, haciéndose más intensa y definitiva en sus postrimerías. A principios del siglo XX, estos procesos se extendieron a los países de Europa oriental, alcanzando a la propia Rusia (1905). En el Japón, los ajustes agrarios se iniciaron con anterioridad a la segunda guerra mundial y se consolidaron en la postguerra. En Taiwán, la formación de estructuras de propiedad igualitarias ocurrió en el decenio de 1940. En Corea se iniciaron con la retirada de los japoneses y se consolidaron hacia 1950. En Europa, en las zonas meridionales de algunos países (España, Italia, Yugoslavia) se puso fin a las últimas estructuras tradicionales vigentes mediante reformas agrarias o procesos de ordenación parcelaria, también con posterioridad a la segunda guerra mundial.

En los países europeos de menor tamaño y alta densidad demográfica, la estructura agraria

se ajustó a patrones de tamaño muy reducido, como ocurrió por ejemplo en Bélgica, que en 1860 el 84% de las explotaciones tenía menos de tres hectáreas y de ellas el 65% eran menores de una hectárea. En Holanda, alrededor de 1880, la superficie de las explotaciones agrícolas no alcanzaba en promedio a 1.2 hectárea. En Corea, la tierra de cultivo por familia campesina después de las reformas, en 1949, era de 1.2 hectárea y el límite máximo permitido por familia era de tres hectáreas. En el Japón, en 1955, el tamaño medio de las explotaciones agrícolas alcanzaba a una hectárea y todas las fincas eran cultivadas directamente por las familias propietarias. En Taiwán, en 1952, después de las reformas, las familias campesinas disponían en promedio de 1.1 hectárea, que cultivaban también en forma directa. Un hecho relevante en la historia del desarrollo de estos países asiáticos es el ajuste agrario radical que llevaron a cabo y que les permitió elevar la productividad agrícola y reducir la dependencia alimentaria, con el objeto de encarrilar la industrialización.

### 3. Efectos del ajuste agrario en la trayectoria rural

Entre los diversos efectos del ajuste agrario, el arraigo de las poblaciones rurales en la tierra y en la localidad, mediante la propiedad privada de los recursos, se destaca en primer lugar. En segundo lugar, la ampliación y consolidación de un estrato de agricultores independientes, propietarios de la tierra y, que en gran parte, la cultivaban directamente. En tercer lugar, la mayor retención de los ingresos generados por los cultivadores directos y el incremento de su capacidad de ahorro e inversión y de su productividad. Finalmente, la urbanización y la industrialización, al ampliar los mercados de los productos agrícolas, tendieron a dar paso a una mercantilización y monetarización cada vez mayor de la economía rural, a la vez que ésta se fue constituyendo en un mercado progresivamente más amplio para los productos y servicios urbano-industriales. Desde el punto de vista de la estratificación social, la industrialización condujo a la formación de productores independientes, asociados solidariamente con distintos propósitos, y que eran tanto propietarios de la tierra como copropietarios de capitales y equipos. La cooperación fue indispensable para el progreso agrí-

cola y rural y también para la articulación social con la industria. Paralelamente a estos procesos, fueron disminuyendo progresivamente los trabajadores agrícolas sin tierra o proletariado rural. Los reajustes rurales y agrarios que acompañaron al proceso de industrialización lograron, además de los objetivos económicos, mayor estabilidad social al hacer más gradual el abandono del campo, y mayor estabilidad política, al satisfacer las demandas elementales de la población rural.<sup>1</sup>

El surgimiento de actores socioeconómicos independientes (comerciantes, artesanos, agricultores, etc.) con posterioridad al derrumbe del sistema señorial, creó un clima de fuerte independencia en el ámbito social y, a veces, en el político, comparado con el existente en los sistemas tradicionales, que en sí eran muy cerrados y bastante descentralizados. El resultado fue un vigoroso desarrollo de las instancias políticas básicas en el orden espacial físico, como son las comunas, con sus municipalidades y organización e instituciones locales. En un buen número de casos, la participación fue mayor a nivel local que a otros niveles y los procesos de democratización se generaron o se permitieron más en ese ámbito que en otros más amplios.<sup>2</sup>

Los procesos nacionales de ajuste de las estructuras agrarias condujeron a unidades de escala relativamente similar, cuyo tamaño medio dependía tanto de la dotación de tierras cultivables, pasturas y bosques, como de la presión demográfica. Las dimensiones territoriales como la riqueza y fertilidad de los recursos renovables condicionaron no sólo el logro de un relativo equilibrio rural-urbano dinámico sino también la definición de opciones en materia de industrialización, comercio exterior y, en general de

<sup>1</sup> En los países que hoy integran la Comunidad Económica Europea, aproximadamente el 36% de la población habitaba en el campo hacia 1970.

<sup>2</sup> En los países europeos, la temprana "municipalización" de la sociedad, con el municipio como el núcleo básico del gobierno local, en tiempo de alta ruralidad, se mantuvo vigente hasta años recientes en que el proceso de urbanización hizo necesaria su reestructuración. En Alemania Federal, en 1950 había 24 513 municipios y se redujeron a 8 594 en 1970. En Francia, en 1970 había 37 000 municipios (de los cuales 24 000 comunas tenían menos de 500 habitantes) y se redujeron a 36 500 en 1985, continuando este proceso con posterioridad.

desarrollo.<sup>3</sup> Los países industriales establecieron, además, en el curso de su evolución socioeconómica, distintos mecanismos, reglamentaciones y políticas para inducir ajustes automáticos u orientados por las instituciones públicas, con el objeto de generar una dinámica rural más o menos funcional al crecimiento urbano-industrial.<sup>4</sup> La magnitud de las escalas resultantes de los ajustes agrarios indujo, a su vez, la creación de tecnología endógena, con una composición variable de capitales, y también el desarrollo de la industria proveedora de insumos físicos para la agricultura. Resultado de ello fue una gran diferencia entre los sistemas tecnológicos y de producción de los distintos países actualmente industriales. Los mayores contrastes se registraron entre los Estados Unidos y Canadá y entre el Japón y el Sudeste asiático. La estructura agraria de los países que tuvieron éxito en la industrialización hizo viables modelos tecnológicos endógenos que se ajustaron a los procesos demográficos y a la dotación de recursos renovables, y condujo a una sólida articulación entre la agricultura y la industria.

Esos nuevos sistemas agrarios, que permitieron mayor autonomía, iniciativa e igualdad a los agentes de producción, fueron terreno fértil para procesos asociativos con distintos propósitos (ahorro, crédito, tecnificación, construcción de infraestructura, comercio e industrialización), creándose así las condiciones para la formación de un sistema cooperativo y gremial (sindical) fuerte. Mediante estos organismos intermedios se logró una articulación económica más coherente entre la agricultura y en general la econo-

<sup>3</sup> La relación se percibe con mayor claridad en los casos de Corea, Japón, Taiwán, etc.

<sup>4</sup> Mediante instrumentos jurídicos se han otorgado derechos preferenciales para la compra de tierras a un heredero o a los vecinos inmediatos; se han reglamentado los contratos de arriendo, otorgando preferencia a los arrendatarios en caso de venta de la propiedad; se han reglamentado los límites máximos de acumulación de recursos renovables; se han establecido líneas de financiamiento para comprar tierras; se han definido políticas para retener población en la agricultura de montaña; se ha subsidiado la habilitación de tierras o el riego al igual que la formación de bosques. En otros casos, se han establecido políticas tributarias tendientes a promover estructuras agrarias relativamente homogéneas, mediante la aplicación de impuestos territoriales progresivos. De ese modo se obtenían ciertos ajustes automáticos acompañados de un lento incremento de la escala de producción y abandono de las tierras marginales.

mía rural, y la industria y la economía urbana. Los procesos asociativos fueron posibles porque se dio una relación horizontal entre iguales que permitió capturar economías de escala y compartir costos y beneficios.<sup>5</sup>

La expansión de la agricultura y el aumento de la productividad se lograron gracias a los agentes socioeconómicos existentes en el ámbito rural, a sus recursos, su experiencia y cultura, sus organizaciones, sus instituciones y a su iniciativa y capacidad de innovación. En los países europeos fue difícil y, en alguna medida lo es todavía, que una persona que no fuera agricultor tuviera acceso a la tierra cultivable, ya que todo se orientaba a consolidar a los propios agricultores, con normas que los privilegiaban relativas a la tierra, el crédito y el mercado. Esta base agraria se complementó con un aparato científico-tecnológico que se desarrolló con un potencial cada vez mayor para impulsar el incremento de la productividad y la eficiencia. Algo similar ocurrió con los sistemas financiero, comercial e industrial.

Los procesos de industrialización particularmente dinámicos han tenido lugar en las sociedades cuya agricultura ha dado saltos importantes en su productividad. Históricamente ha habido una cierta correlación entre el producto agrícola y la producción manufacturera, ambos per cápita. Esta relación es evidente sobre todo en los cuatro países de colonización relativamente reciente (desde el punto de vista histórico) como son los Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Pero también lo es en los países con sociedades de menores recursos y cultura antigua que siguieron caminos paralelos en el mejoramiento de la productividad y en la industrialización. En contraposición, la experiencia de la

<sup>5</sup> En los países europeos, una alta proporción de la cosecha de cultivos se vende por intermedio de cooperativas (en Irlanda, el 97%; en los Países Bajos, el 86%; en Alemania Federal, el 65%; en Francia, el 50%; en Bélgica, el 65%; en Italia, el 32% y en España, el 10%). En el caso de la fruta se vende a través de cooperativas el 90% de la cosecha en Dinamarca; el 70% en Bélgica; el 65% en Alemania; el 82% en los Países Bajos; el 45% en Francia e igual proporción en Grecia; el 31% en Italia; el 26% en España y el 25.8% en el Reino Unido. Se podrían multiplicar los ejemplos con datos de otros productos y de otros países como Japón y Corea. Los niveles de cooperación relativamente bajos de España y otros países europeos meridionales han dado lugar a reflexiones interesantes, aplicables en algunos aspectos a Hispanoamérica.

Unión Soviética o de los países balcánicos sugiere que el atraso agrícola ha dificultado su industrialización. Esta correlación deriva de la función macroeconómica de la agricultura en la etapa inicial de la industrialización y también de la contribución cada vez mayor de la industria al aumento de la productividad agrícola. En muchos países, el tamaño del sector industrial depende directamente de la productividad agrícola, al igual que el tipo y naturaleza de la industrialización (países nórdicos).

Si la agricultura logra producir cantidades suficientes de alimentos para una población urbana-industrial en crecimiento y, también, de materias primas para la industria, esta última actividad puede desarrollarse y las áreas rurales pueden transformarse en mercados para los productos industriales de consumo y para los insumos de la producción (Fonquín y otros, 1991). Cuanto más eficiente sea la agricultura mayor será su potencial de correlación con la industria y tanto mayores las oportunidades de crear conexiones intraindustriales dinámicas (Senghaas, 1985).

En la formación y ampliación progresivas de los mercados de productos agrícolas, la organización de los propios productores, la creación de agroindustrias, el establecimiento de la "denominación de origen" de los productos, la valoración de la calidad local, han contribuido a una articulación bastante estable, que ofrece mayores perspectivas a la inversión y mayor seguridad de colocación a una parte importante de los productos. Una gran proporción de los productos se vende con contratos a futuro.

La diferenciación en la capacidad de innovación ha sido un fenómeno general; sin embargo, las innovaciones se difundían rápidamente al conjunto agrario, sin que hubiera períodos muy prolongados de niveles desiguales de productividad, sea porque se socializaba el cambio tecnológico mediante las organizaciones socioeconómicas, sea porque la oferta de tecnología era mayor y más adecuada a las propias escalas de producción.

La funcionalidad entre lo rural y lo urbano industrial tuvo fundamentos más o menos comunes: propiedad de los recursos naturales; distribución relativamente igualitaria de los recursos; priorización de las unidades agrícolas de tipo familiar; creación de tecnología y su adecuación

ad hoc a la evolución estructural; fuerte promoción de la organización mediante estímulos educativos y financieros; estímulo a la comercialización e industrialización asociativas (al menos en sus primeras fases); formación profesional y técnica; preparación en gestión empresarial; construcción de infraestructuras locales; amplio poder de administración local; responsabilidad de los municipios en el control del uso de los recursos renovables (bosques, agua, fauna, caza, etc.) y, en muchos casos, propiedad municipal de los recursos de uso común (bosques, tierras de pastoreo, etc.).

La articulación de la economía rural, en particular de la economía agrícola, con otros sectores como los servicios y la industria proveedora de insumos para la agricultura o con la industria transformadora de bienes agrícolas, fue estrecha y progresiva. Y se llevó a cabo mediante procesos asociados y coetáneos que en cada país tuvieron un perfil propio según la dotación de recursos renovables, la estructura agraria, la disponibilidad de mano de obra y, según se fue dando, el progreso tecnológico. La mayor uniformidad en las escalas de producción en el agro implica también tecnologías más homogéneas, lo que a su vez redundaba en una demanda homogénea de bienes de capital. Esto permite ligar la producción de bienes de consumo con la producción de bienes de capital —una de las concatenaciones más importantes para el desarrollo—, que es uno de los fundamentos de la competitividad industrial.

En la búsqueda del equilibrio rural-urbano, las economías industriales, para mantener un volumen importante de población rural, en distintas circunstancias tendieron a proteger a sus agricultores y a su agricultura.<sup>6</sup>

Para mantener en la sociedad un estrato rural compatible con la superficie ocupada del territorio, la conservación del medio ambiente y la defensa del patrimonio cultural y de un cierto

<sup>6</sup> Es la situación que se vivió en Europa a fines del siglo XIX al surgir los nuevos exportadores de productos agrícolas (Argentina, Nueva Zelanda y Uruguay); y también en la segunda postguerra con respecto a los Estados Unidos y los países mencionados. La excepción fue la Inglaterra Imperial. Los procesos de proletarianización y migración acelerada en las postrimerías del siglo XIX en Europa indujeron al proteccionismo. En las economías de industrialización reciente la protección es aún más elevada que en Europa.

equilibrio social, se tendió a garantizar el ingreso medio rural, aproximándolo al urbano y se procuró que la calidad de vida se asimilara en aspectos básicos a la de la población urbana. Estas medidas de protección explicitan el reconocimiento social de las externalidades positivas derivadas de la permanencia de las propias sociedades rurales, no capturables por ellas mismas. Los subsidios a la agricultura, según la Secretaría de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en 1988 costaron a sus 18 países miembros alrededor de 270 000 millones de dólares estadounidenses (OCDE, 1989), cifra muy similar a la del valor total del comercio agroalimentario mundial en dicho año. En el proceso

de industrialización, además del costo inicial de liberar de la servidumbre a los campesinos para formar agentes económicos libres y dinámicos en el medio rural, las sociedades industriales debieron pagar con posterioridad un costo adicional para compensar a su población rural por el hecho de mantenerse como tal. Con ese fin se ha protegido la economía agraria o se han transferido recursos al sector rural para mejorar su calidad de vida. A estas sociedades les ha significado un costo elevado crear condiciones de vida y de ingresos que permitan retener en el campo una cierta proporción de su población, por razones culturales, ambientales, geográficas y económicas.

## II

### La ruralidad en la región

En la historia latinoamericana y caribeña el sistema patronal tuvo una enorme significación social, económica y cultural, siendo calificado por Tannembaum como la estructura más importante de estas sociedades. Salvo en dos o tres de ellas, ni las revoluciones sociales ni las reformas agrarias le quitaron su protagonismo. La transición desde el sistema patronal representa más un continuum que una ruptura del mismo, ya que fortalece sus estructuras productivas mediante el progreso tecnológico. Si se entiende la ruralidad como el vínculo activo y dinámico entre la población y los recursos renovables, según la hemos definido, históricamente tanto las etnias como los pueblos indígenas y la población rural en general, han enfrentado dificultades para retener la tierra o tener acceso a ella. En América Latina y el Caribe, la población rural o no tiene tierra o dispone escasamente de este recurso. A este fenómeno lo hemos denominado ruralidad precaria, ya que la precariedad del vínculo de la población rural con la tierra es una de las principales características de la trayectoria agraria de la región.

La falta de valoración de sus funciones de producción, generación de empleo, arraigo en la tierra, proveedora de alimentos básicos y de reproducción de la cultura rural y de la ética laboral propia del campesinado, ha impedido el

progreso de la agricultura campesina. El protagonismo patronal-empresarial ha venido proyectando una sombra sobre el potencial económico, social y cultural del campesinado. Y las estrategias públicas no han logrado mantener con constancia y seriedad opciones abiertas al universo de las economías campesinas.

Las nuevas estructuras empresariales que se están estableciendo en el medio rural han introducido el trabajo agrícola asalariado. Los trabajadores más calificados han logrado insertarse en forma orgánica y estable en las estructuras empresariales, a semejanza de lo que ha ocurrido en otros ámbitos de la sociedad. Sin embargo, la inmensa mayoría de los trabajadores asalariados sólo logran formas de contratación muy segmentadas en el tiempo, inestables y con largos períodos de desempleo. La creación de mercados laborales rurales para las faenas temporales que requieren mano de obra abundante atrae a la población urbana desempleada, lo que hace más vulnerable la organización de los trabajadores rurales y casi inviable la negociación colectiva. El proletariado rural o los campesinos propietarios de unidades minifundiarias que acuden también a estos mercados laborales, tropiezan con serias dificultades para insertarse en el mundo del trabajo en forma más orgánica.



Cuadro 1  
 AMERICA LATINA Y EL CARIBE: PESO RELATIVO DE LA POBLACION TOTAL  
 DE CADA CATEGORIA DE PAISES SEGUN RURALIDAD, 1950 A 1990  
 (Porcentajes)

Países de:	1950	1960	1970	1980	1990
Población total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Alta ruralidad <sup>a</sup>	9.9	9.7	9.6	9.6	10.0
Mediana ruralidad <sup>b</sup>	4.9	4.9	5.0	5.1	5.2
Baja ruralidad o de rápida urbanización <sup>c</sup>	66.3	67.4	68.7	69.2	69.3
Muy baja ruralidad o tradicionalmente urbanos <sup>d</sup>	18.9	18.0	16.7	16.1	15.5

Fuente: Elaborado por la División Agrícola de la CEPAL sobre la base de datos del CELADE.

<sup>a</sup> (Más de 50% de población rural): Barbados, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay, Surinam y Trinidad y Tabago.

<sup>b</sup> (Entre 30 y 50% de población rural): Ecuador, Jamaica, Panamá y República Dominicana.

<sup>c</sup> (Entre 15 y 30% de población rural): Brasil, Colombia, Cuba, México y Perú.

<sup>d</sup> (Menos del 14% de población rural): Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela.

### 1. La ruralidad en el orden demográfico

Si se aplica un criterio demográfico para estimar la dimensión rural de América Latina y el Caribe en su conjunto, se presenta una región de baja ruralidad, ya que sólo el 27.9% de su población vive actualmente (1990) en el campo. En términos comparativos, los continentes de Asia y África presentan niveles muy altos de ruralidad (69.7% y 64.5%, respectivamente). Desde esta perspectiva, la región ha alcanzado una condición eminentemente urbana dado que el 72.1% de la población reside en las ciudades. En este sentido su nivel de urbanización se acerca más al de los países europeos (82.8%) aunque cualitativamente está muy lejos de resistir comparación alguna.

Considerando las tendencias globales de la población rural a nivel regional, se podría afirmar que se está llegando a una situación relativamente estable, ya que el crecimiento medio anual de dicha población en el último decenio sólo habría alcanzado a 0.4%. Pero como muchos resultados globales a nivel regional encubren la realidad particular de cada país, en la región existen países con distintos niveles de ruralidad. Con propósitos analíticos se han identificado cuatro categorías de ruralidad: alta (más del 50% de la población); mediana (entre 30 y 50% de la población); baja (entre 30 y 15%); y muy baja (inferior a 15%). Aplicadas estas categorías los re-

sultados (para 1990) indicaron que en la región existirían: a) diez países de alta ruralidad, que en conjunto reunían el 10% de la población total de América Latina y el Caribe; b) cuatro países de ruralidad mediana, que abarcaban sólo el 5.2% de la población total; c) cinco países de baja ruralidad, que representaban el 69.3% de la población regional total; y d) cuatro países con muy baja ruralidad, que comprendían el 15.5% de esa población (cuadro 1).

Entre los países de más rápida desruralización, en términos relativos, se encuentra Brasil que en 1950 presentaba un 65.5% de ruralidad y en 1990 sólo 23.1%. En 1950 en América Latina ningún país estaba en una situación de muy baja ruralidad, en tanto que en 1990 ya había cuatro países con una población rural inferior a 15%. A su vez, en ese mismo año, cinco países ingresaron a la categoría de baja ruralidad (con menos de 30% de población rural), los que en conjunto reunían un 69.3% de la población total de América Latina y el Caribe.

En síntesis, nueve países (85% de la población latinoamericana) se encontraban en 1990 en situación de baja o muy baja ruralidad, a la vez que su población rural disminuía en términos absolutos. Los países de baja ruralidad (Brasil, Colombia, México y Perú) en conjunto, registraron procesos de desruralización absoluta a una tasa media anual de 50.5% en los años ochenta; en los de muy baja ruralidad, la tasa media anual

Cuadro 2  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCION DE LA RURALIDAD POR CATEGORIAS DE PAISES,  
1950 A 1990  
(Porcentajes de la población total)

Países de:	1950	1960	1970	1980	1990
Alta ruralidad <sup>a</sup>	72.0	69.3	66.5	63.2	57.8
Mediana ruralidad <sup>a</sup>	72.5	66.3	59.1	52.3	45.0
Baja ruralidad o de rápida urbanización <sup>a</sup>	62.2	52.6	42.6	33.3	25.6
Muy baja ruralidad o tradicionalmente urbanos <sup>a</sup>	37.1	28.5	22.5	17.4	13.6
Ruralidad de América Latina y el Caribe	58.9	50.5	42.5	34.5	27.9
Población total de América Latina y el Caribe	161 256 000	212 733 000	279 148 000	355 054 000	438 924 000

Fuente: Elaborado por la División Agrícola de la CEPAL sobre la base de datos de CELADE.

<sup>a</sup> Véanse las notas del cuadro 1.

Cuadro 3  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO DE LA POBLACION RURAL  
POR CATEGORIAS DE PAISES, 1950-1960 A 1980-1990  
(Tasas de crecimiento medias anuales)

Países de:	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990
Alta ruralidad <sup>a</sup>	2.2	2.2	2.0	1.6
Mediana ruralidad <sup>a</sup>	1.8	1.7	1.4	0.8
Baja ruralidad y de rápida urbanización <sup>a</sup>	1.3	0.9	-0.1	-0.5
Muy baja ruralidad tradicionalmente urbanos <sup>a</sup>	-0.4	-0.3	-0.6	-0.7
Total	0.8	0.6	0.4	0.4

Fuente: Elaborado por la División Agrícola de la CEPAL sobre la base de datos de CELADE.

<sup>a</sup> Véanse las notas del cuadro 1.

correspondiente fue de -0.7% en el mismo período (cuadros 2 y 3).

Aunque en términos absolutos muestra aún pequeños incrementos, en términos relativos la población rural ha disminuido, pues del 58.9% de la población regional total que representaba en 1950, descendió al 27.9% en 1990.

Es sabido que a los procesos de crecimiento e industrialización acompaña una desruralización de las sociedades. Al elevarse la productividad agrícola y la productividad general, se requiere progresivamente una dotación menor de población dedicada a las actividades primarias agrarias (cuadro 4). Los países de muy baja ruralidad, también en el caso de América Latina, tienen el ingreso per cápita más elevado. Sin em-

bargo, un rasgo peculiar de la trayectoria rural de América Latina y el Caribe es la temprana

Cuadro 4  
RURALIDAD E INGRESO PER CAPITA  
SEGUN CATEGORIAS DE PAISES, 1990  
(Porcentaje y dólares de 1980)

Países de:	Población rural	Ingreso per cápita
Alta ruralidad <sup>a</sup>	57.8	820
Mediana ruralidad <sup>a</sup>	45.0	1 273
Baja ruralidad <sup>a</sup>	25.6	1 889
Muy baja ruralidad <sup>a</sup>	13.6	2 625

Fuente: Elaborado por la División Agrícola de la CEPAL sobre la base de datos de CELADE.

<sup>a</sup> Véanse las notas del cuadro 1.

Cuadro 5  
DISPONIBILIDAD DE TIERRAS SEGUN GRANDES AREAS  
GEOGRAFICAS, 1989-1990  
(Hectáreas por habitantes)

Áreas geográficas	Tierras cultivables	Tierras de pasto	Tierras de bosques
Asia	0.14	0.22	0.17
África	0.29	1.26	1.08
Europa	0.28	0.16	0.31
América Latina	0.41	1.30	2.18
Comunidad de Estados Independientes (ex URSS)	0.80	1.28	3.27
Norteamérica	0.86	1.00	2.26
Oceanía	1.86	16.85	5.99

Fuente: Elaborado por la División Agrícola de la CEPAL a base de FAO, *Anuarios de Producción*, Roma, 1989 y 1990.

Cuadro 6  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DISPONIBILIDAD DE TIERRAS  
SEGUN NIVELES DE RURALIDAD, 1989-1990  
(Porcentajes y hectáreas por habitante)

Países de:	Ruralidad	Tierras agrícolas	Tierras con pasto	Tierras con bosques
Alta ruralidad <sup>a</sup>	57.8	0.28	1.31	2.61
Mediana ruralidad <sup>a</sup>	45.0	0.23	0.39	0.73
Baja ruralidad <sup>a</sup>	25.6	0.39	1.05	2.43
Muy baja ruralidad <sup>a</sup>	13.6	0.67	2.78	1.48
Total América Latina	27.9	0.41	1.30	2.18

Fuente: Elaborado por la División Agrícola de la CEPAL sobre la base de datos de CELADE.

<sup>a</sup>Véanse las notas del cuadro 1.

desruralización de la sociedad, sin que este fenómeno haya correspondido a un crecimiento económico suficiente, a niveles de productividad que justifiquen la acelerada urbanización, ni a escasez extrema de recursos renovables.

## 2. La ruralidad y los recursos renovables

América Latina y el Caribe se encuentran en situación relativamente ventajosa con respecto a otros continentes, en lo que se refiere a disponibilidad de tierras de cultivo, de praderas y de bosques (cuadro 5).

En cuanto a superficie ocupada con recursos renovables, la región se encuentra en mejores condiciones que Asia y África e incluso que Eu-

ropa. Sólo la superan las grandes áreas representadas por la Comunidad de Estados Independientes (ex Unión Soviética), Oceanía y Norteamérica (Canadá y los Estados Unidos). El análisis de la dotación de recursos a partir de las categorías de ruralidad definidas, muestra que la región posee potencialidades naturales para realizar actividades agrícolas muy diversas (cuadro 6).

En general, los países de alta ruralidad tienen una dotación baja de tierras de cultivo y de pastizales, per cápita, contrariamente a lo que ocurre en los países de baja y muy baja ruralidad en que ella es bastante mayor. Hipotéticamente, se podría plantear que estos últimos países con un fundamento agrícola más adecuado, habrían alcanzado niveles más altos de urbanización e indus-

trialización. Por su parte, los países de alta y mediana ruralidad, al tener mayores dificultades para apoyar su desarrollo en la agricultura, habrían permanecido más rurales por las dificultades originales con que tropezaron para fundamentar su diversificación productiva.

América Latina y el Caribe han mostrado escasa capacidad para integrar en forma equilibrada los recursos naturales renovables en una estrategia de industrialización; en otros términos, para inculcar en el conjunto de la sociedad una actitud hacia lo rural que tienda a crear las condiciones necesarias para la introducción de tecnología y para una amplia articulación de lo rural con los ámbitos socioeconómico y político. La abundancia relativa de recursos naturales renovables no se tradujo efectivamente en la retención de la población rural que podría haberse esperado. El efecto de retención de la propiedad de la tierra ha sido débil con respecto al registrado en sociedades industriales a igual nivel de desarrollo. La dotación relativa de recursos naturales renovables de la región comparada con la de los países industriales, tomando en consideración la población de los países respectivos (cuadro 5), ha sido bastante más abundante y adecuada como para haber inducido un mayor equilibrio intrarrural si se hubiese realizado un ajuste estructural con el propósito de hacer más igualitaria la distribución de los recursos.

Una característica propia de la región es la *expansión progresiva de la frontera agrícola*. En cuatro décadas (1950-1990) se han incorporado a la agricultura más de 200 millones de hectáreas, superficie que se aproxima al territorio agrícola cultivado en Europa occidental. Este fenómeno quizá sea el mejor indicador para apreciar la demanda de tierra que aún existe en la sociedad rural de la región. La importancia de esa expansión en el aumento de la producción agrícola (60% del incremento se explica por esa vía) fue hasta el decenio de 1970 mayor que la del cambio tecnológico y el aumento de la productividad, situación que sólo se revirtió en los años ochenta.

Dicha expansión ha provocado un grave deterioro de los recursos renovables y la expulsión, y a veces el deterioro, de la población de las comunidades indígenas y sólo ha permitido un acceso limitado de los campesinos u otras categorías sociales al recurso tierra. Las nuevas estructuras agrarias han reproducido en las nuevas áreas

agrícolas la profunda heterogeneidad propia de la agricultura tradicional.

### 3. Los desequilibrios intrarrurales

Una de las mayores dificultades que enfrenta la sociedad latinoamericana y caribeña son los desequilibrios intrarrurales y, como consecuencia directa o indirecta, el desajuste entre la dinámica rural y la urbana. Esta ha sido una constante que se viene repitiendo secularmente en los análisis de la realidad agraria de todos los países de la región. La trayectoria rural de América Latina y el Caribe presenta desajustes graves en la vinculación de la población con los recursos naturales renovables.

El parámetro elemental de toda estructuración agraria es la asignación de la tierra y ésta muestra en la región una marcada inequidad. Si se comparan los índices de concentración de la propiedad de la tierra con los de los países de Asia y del Pacífico se verá el fuerte sesgo concentrador característico de las estructuras fundiarias de nuestra región (cuadro 7).

La persistente tendencia a reproducir patrones inequitativos de distribución y de acceso a la tierra, ha conducido a la proliferación de unidades agropecuarias de tipo minifundiaro. En Brasil, por ejemplo, en el curso de 45 años, los predios agrícolas de menos de una hectárea se multiplicaron por 16, los de una a diez hectáreas se cuadruplicaron y los de más de 50 hectáreas se duplicaron. El minifundismo es una característica endémica del agro latinoamericano. Por todo lo anterior, la población rural se compone principalmente de campesinos sin tierra o con muy poca tierra (cuadro 8).

Un rasgo específico de América Latina, más destacado que su dualismo urbano-rural, es su inmovible dualismo intrarrural, que no fue resuelto a su debido tiempo y que imprime un sello propio al conjunto social. La dualidad de áreas en una economía —una moderna y otra tradicional— es parte del proceso de transformación social en el tránsito hacia la industrialización. Sin embargo, en América Latina y el Caribe la heterogeneidad agraria tiende a profundizarse con el proceso de industrialización, contrariamente a lo ocurrido en los países industriales en que el avance tecnológico, las demandas sociales y las exigencias económicas propendie-

Cuadro 7  
INDICES DE CONCENTRACION DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA,  
1970-1971

Gama del coeficiente de Gini	Países desarrollados <sup>a</sup>	Asia y el Pacífico	América Latina
0.80 y más	1	1	10
0.70-0.79	5	—	5
0.60-0.69	2	3	1
0.50-0.59	4	4	1
0.40-0.49	6	—	0
Inferior a 0.40	2	1	0
<i>Total</i>	<i>20</i>	<i>9</i>	<i>17</i>

Fuente: Estimaciones de la Dirección de Estadísticas de la FAO, a base de datos de los censos agropecuarios.

<sup>a</sup> Se excluyen las economías de planificación centralizada.

Cuadro 8  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE:  
ESTIMACION DE LAS FAMILIAS CAMPESINAS  
SIN TIERRAS O CASI SIN TIERRAS  
EN ALGUNOS PAISES

Países	Porcentaje del total de familias rurales
Bolivia	85
Brasil	70
Colombia	66
Costa Rica	55
Ecuador	75
El Salvador	80
Guatemala	85
México	60
Perú	75
República Dominicana	68

Fuente: E.J. Easman, *Landlessness and Near-landlessness in Developing Countries*, Cornell Rural Development Committee, Ithaca, 1978, citado en R. Sinha, *La condición del campesino sin tierras: un problema que se agrava*, FAO, Roma, 1984.

ron a la creación de estructuras agrorurales más igualitarias.

La gran escala de las unidades agrarias, característica de la región, impidió el arraigo más extenso y más prolongado de la población en el medio rural, y la mayor parte de ella quedó constreñida a áreas mezquinas y de baja fertilidad. La distribución de los recursos naturales renovables no ha experimentado mayores variaciones ni siquiera en los países en que ha habido una

enorme expansión de la frontera agrícola, como el Brasil (cuadro 9).

La región no ha abordado con profundidad el tema del desequilibrio intrarrural. Los intentos que se realizaron a partir de los años cincuenta una vez iniciado el proceso de industrialización sustitutiva, fueron tardíos y de alcance limitado. Esta postergación ha tenido graves consecuencias en el desarrollo económico y social y en las situaciones de inestabilidad política de América Latina y el Caribe.

La intervención pública, como la reforma agraria o la colonización de nuevas tierras, no logró modificar la heterogeneidad agraria predominante en la región (Sinha, 1984). Las razones de la frustración de esos intentos fueron diversas. Quizá no se tomó en consideración que el ajuste agrario podría contribuir en forma decisiva al proceso de industrialización si se utilizaban los recursos inmovilizados de los terratenientes para la formación de empresas industriales. En este sentido, las indemnizaciones establecidas en la legislación de la reforma agraria representaban más un castigo que un estímulo para su relocalización en el ámbito industrial. Por otra parte, la reforma se aplicó cuando los procesos de capitalización, innovación tecnológica y modernización agrícola ya se habían iniciado en las economías patronales y existían numerosos ejemplos de eficiencia y de altos niveles de productividad. Esto provocó una larga polémica sobre las opciones agrarias y rurales que se abrían para el

Cuadro 9  
BRASIL: EVOLUCION DE LA CONCENTRACION DE  
LA TIERRA MEDIDA POR EL COEFICIENTE DE GINI  
PARA LAS MACRORREGIONES, 1960-1985

Regiones	1960	1970	1975	1980	1985
Norte	0.944	0.839	0.868	0.835	0.800
Noreste	0.846	0.855	0.863	0.862	0.870
Sureste	0.771	0.761	0.762	0.771	0.774
Sur	0.727	0.727	0.735	0.745	0.753
Centro oeste	0.845	0.856	0.856	0.845	0.841
<i>Brasil</i>	<i>0.842</i>	<i>0.844</i>	<i>0.855</i>	<i>0.857</i>	<i>0.858</i>

**Fuente:** R. Hoffman, "Evolução da desigualdade na distribuição da Posse da terra no Brasil no período 1960/80", *Reforma Agraria*, N° 12, 1987.

futuro de la región. Entre otros de sus resultados está el engorroso sistema jurídico de la reforma agraria que por complicado permitió, en muchos casos, soslayar la reforma, aprovechando los resquicios legales o reglamentarios.

Si se hace un análisis comparado de los momentos en que los países industrializados realizaron el cambio agrario en función de la industrialización, se comprobará que en el caso de América Latina y el Caribe los escasos intentos fueron tardíos y que no se previó en ellos el papel de la población rural en el equilibrio macrosocial. Debido a esta situación, la experiencia agraria regional es muy distinta, en sus elementos socioeconómicos fundamentales, a la de los países industriales. Las políticas fundiarias (colonización, reforma agraria, reglamentación de arrendamientos y aparcerías, venta de tierras públicas, protección de las tierras controladas por los pueblos indígenas) sólo alcanzaron, en algunos casos, a conmover las estructuras agrarias de gran escala y de naturaleza patronal e, indirectamente, a acelerar su propia transformación productiva, pero en ningún caso a consolidar un campesinado-agricultor maduro y socialmente relevante. Los procesos reformadores tuvieron un alcance mayor que el estrictamente ligado a la redistribución de la propiedad de la tierra, pues el sistema patronal tendió a transformarse más aceleradamente y las estrategias públicas estimularon este cambio. Los campesinos, en general, no tuvieron acceso a la propiedad de la tierra ni se transformaron en agricultores independientes, en forma masiva, como en otros continentes. Tampoco se facilitó con decisión la formación de

un campesinado con tierra por la vía administrativa en el caso de la enajenación de tierras fiscales y en otras situaciones creadas por políticas públicas, como las inversiones en regadío realizadas con recursos fiscales. Algunos subsidios públicos para actividades forestales fomentaron directa e indirectamente la concentración masiva de recursos.

Por la vía del mercado de recursos naturales, y por sus mismas imperfecciones, el acceso a la tierra por parte de las familias rurales ha sido muy lento. Al tener que autofinanciar la compra de tierras y al no existir líneas de financiamiento especiales para este efecto, se les ha hecho muy difícil llegar a ser propietarios. De la experiencia conocida en la región, cuando se ha procedido a levantar las restricciones a los mercados de recursos renovables, eliminando todo límite a la compra de tierras, no sólo éstas se han hecho más inaccesibles a las familias rurales sino que por la vía del mercado se ha tendido a acumular recursos en perjuicio del arraigo o permanencia de esas familias. La compra de tierras en gran escala que se está efectuando desde hace algunos años está creando presiones sobre la tierra que dificultan y limitan aún más gravemente el acceso a ella por parte de los campesinos, provocando el éxodo hacia ciudades medianas o grandes o la formación de nuevos asentamientos humanos extremadamente precarios.

En las áreas de frontera agrícola, después que las familias rurales desmontan y habilitan las tierras para el cultivo, se crean mercados locales de tierras y se desplaza de ellas a parte de las familias colonizadoras. Con todo, el avance hacia

nuevas áreas agrícolas ha permitido a los campesinos un acceso a la tierra mucho mayor que la reforma agraria (Ortega, 1986).

En el medio rural latinoamericano viene ocurriendo algo inédito en otros continentes. La tierra pertenece cada vez más a personas que viven en las ciudades o a empresas nacionales o extranjeras y, lo que es más original, los trabajadores agrícolas, en una alta proporción que va en aumento, también residen en las ciudades. Al cerrarles los propietarios urbanos el acceso a la tierra, impidiéndoles trabajar y vivir en tierra propia, y al no tener acceso tampoco a los elementos básicos de la modernidad, como la electricidad y otros, terminan optando por trasladar su residencia a las ciudades.

El modelo agrario regional ha obligado a los campesinos a emigrar a las ciudades (algo quizá incomprendible para un europeo o un asiático) y cuando no encuentran oportunidades de empleo en ellas vuelven parcialmente a buscar trabajo en el campo.

#### 4. La evolución de las estructuras agrarias

Según algunos analistas, la gran desigualdad en la estratificación socioeconómica ha podido sustentarse en las economías exportadoras primarias que frenaron o impidieron no sólo el ajuste agrario sino el deseo y la voluntad de emprender el camino hacia la industrialización. Esta situación fue en gran parte consecuencia de haber permitido a ciertos estratos de la sociedad tener altos niveles de consumo, similares a los de los países evolucionados, y también solventar en alguna medida el gasto fiscal y servir, de distintas maneras, de sostenedores del aparato estatal.

Uno de los factores decisivos de la persistencia y rigidez de la trayectoria rural parece haber sido la inserción de las economías regionales en los mercados centrada secularmente en la exportación de recursos renovables (y no renovables, como los energéticos y mineros).

La *plantación* y la *estancia* y, en alguna medida, la *hacienda*, encontraron en la producción de bienes exportables su mejor opción para acceder al mercado y obtener alta rentabilidad. Por esta razón, en cada ciclo expansivo de la economía basado en recursos renovables como el azúcar, el tabaco, el café, el algodón, el cacao, el banano, el trigo, la carne, la soya, y otros se fortalecía el

sistema patronal de producción en gran escala. La naturaleza de la inserción internacional parece haber influido fuertemente en el control tan rígido de los recursos renovables que ejercieron algunos grupos sociales minoritarios. Pues ser cafetalero, cacaotero, cañero, bananero, viticultor, fruticultor o maderero, ha representado no sólo una categoría productiva sino también social.

Cuando la economía no se diversifica ni se avanza en la industrialización, no sólo la agricultura y el medio rural se impregnan de los rasgos particulares de la estructura agraria predominante; también la sociedad los refleja en lo económico y en lo sociopolítico. Debido a la inserción prolongada y persistente de la región en el mercado internacional por la vía de los productos agrícolas, el control de la tierra y del trabajo se constituyó en el fundamento no sólo de los ingresos privados y públicos sino también de la organización socioeconómica y política. De ahí que el orden agrario fuera tan importante en la sociedad en su conjunto y además tan intocable.

En la misma medida en que se empeñaba en avanzar en la industrialización y en el progreso tecnológico, América Latina debía enfrentarse al orden agrario patronal al que la "pátina de los siglos confería un especial derecho de legitimidad". El poder del sistema patronal emanaba no sólo de la propiedad de la tierra, de la disposición de mercados o de su prestigio, sino del "peso del pasado" es decir, de su propio protagonismo histórico. Por otra parte, a diferencia del sistema feudal, el orden patronal fue más flexible, porque tuvo mayor conexión con los mercados, en especial con los de exportación, lo que lo hizo más permeable y sensible a las corrientes comerciales y también tecnológicas. Esta característica se ha reconocido explícitamente en el caso de la *plantación*, pero también en el de la *estancia* y en el de cierto tipo de *hacienda*. En una gran proporción de los cultivos y de la ganadería, esta conexión con los mercados externos y a veces internos, exigió una integración vertical elemental o una cierta articulación con actividades industriales o de empaquetado, a veces tradicionales pero que requerían cierta dotación de capital y de equipos. Fue el caso del cultivo de la caña de azúcar, el algodón, el cacao, el café, la yerba mate, de la viticultura, de la ganadería bovina y de la ovina, entre otros.

Un elemento clave de la trayectoria rural la-

tinoamericana fue la condición de productores de los terratenientes. En los sistemas señoriales o feudales, por siglos los feudatarios entregaban gran parte de la tierra para su cultivo a los campesinos, de los cuales obtenían rentas y servicios. En la región, los grandes terratenientes, en su inmensa mayoría, fueron también productores que manejaban sus propias actividades agrícolas o pecuarias, aunque por la escasez de mano de obra o por otras razones cedían parte de sus tierras en arriendo, aparcería o colonato.

Esta relativa flexibilidad de los terratenientes en su relación con los mercados unida a su estrecha vinculación con el Estado hizo posible esta transición, tan propia de la trayectoria rural latinoamericana como lo es la conversión del sistema patronal en conductas mucho más económicas y progresivamente más cercanas a las estructuras productivas de carácter empresarial, es decir, organizadas en función de la producción y de la rentabilidad. Este tipo de transformación productiva en gran escala, con incorporación de tecnología y de capitales, y con empleo de mano de obra asalariada, ha pasado a ser un rasgo muy particular de la trayectoria que comentamos.

Con el transcurso del tiempo se ha venido legitimando un nuevo orden, fundado en la eficiencia económica y en la acción de carácter corporativo y gremial, que los propios agricultores dirigieron y que les permitió enfrentar los intentos reformadores que pretendían redistribuir la tierra a los campesinos o las movilizaciones sociales, acompañadas a veces de violencia. El orden social agrario tradicional ha venido realizando desde hace décadas sus propios ajustes, conservando el control de la tierra, con un significativo apoyo público, mediante estrategias que si bien no siempre garantizaron los precios de los productos agrícolas, recompensaron a los productores con una fuerte prescindencia en el orden laboral y salarial, con una tributación relativamente baja, con créditos hipotecarios a veces no reajustables, o créditos blandos, y con distintas formas de transferencias públicas directas o indirectas otorgadas al estrato patronal. En momentos difíciles, el Estado intervino de manera de salvaguardar las estructuras agrarias patronales. Surgieron, así, verdaderas ideologías con respecto a la agricultura, a su condición estratégica, a su importancia en la balanza comercial y para la generación de divisas, y aún en el empleo y en

el orden social. "La agricultura" se redujo, en ciertas categorías de lenguaje, a los "agricultores" o a los "ganaderos", dando por entendido que se trataba y se trata de un estrato con un rango particular.

##### 5. *Transformación productiva y ruralidad*

Este fundamento histórico-ideológico de la trayectoria rural latinoamericana dejó poco lugar a la conservación de los recursos o territorios ocupados por grupos étnicos colectores o agricultores y también a una agricultura familiar independiente, de propietarios cultivadores directos de la tierra. Una cuestión central, más allá de la comprobación de este hecho social, es identificar las causas o factores que impidieron o limitaron la formación de esos estratos campesinos que con el transcurso del tiempo se transformaron en cultivadores directos de su tierra, como ocurrió prácticamente en todos los países hoy industriales. Uno de los factores más decisivos es el hecho de que las unidades patronales que producían en gran escala no se desintegraron sino que se transformaron en empresas y se consolidaron.

En esta transición hacia empresas agrícolas modernas, a veces de menor tamaño aunque de dimensiones económicas mayores, surge la demanda de trabajo calificado. Desde las pirámides administrativas cuya función principal era vigilar la mano de obra, factor clave en esos regímenes de producción, se avanza hacia la formación de un estrato técnico-administrativo capaz de operar con nuevos capitales, en sus distintas formas tecnológicas. Este nuevo estrato tiene una esfera de acción que rebasa los límites físicos de la unidad productiva ya que mantiene relaciones con los centros técnicos, comerciales, financieros, industriales y de servicios que trabajan para la agricultura, siendo el encargado de participar en el intercambio que se realiza con dichos centros. El orden agrario en construcción, fundado en nuevas estructuras tecnológicas, ha necesitado, además, la colaboración de un nuevo estrato de trabajadores agrícolas cuya función es ejecutar los trabajos especializados que exigen capacitación en el uso de equipos, maquinaria, productos biológicos, productos químicos, alimentos concentrados, y conocimientos para la aplicación de paquetes tecnológicos específicos. Estos trabajadores agrícolas especializados son la contrapartida



social de los sistemas de producción modernos, lo que les confiere una cierta posición negociadora. Según algunos antecedentes disponibles, ellos sólo representan una fracción relativamente pequeña de los trabajadores agrícolas. Tanto el estrato técnico-administrativo como el de los trabajadores especializados tienen un nivel de ingresos relativamente alto comparado con el bajo nivel medio de las remuneraciones que se pagan en el campo.

Cabe preguntarse si la estructura patronal fue tan decisiva en la sociedad latinoamericana como para resistir, primero, los cambios que normalmente acompañaron a la industrialización y establecer, después, una estrategia que le permitiera automodernizarse. La respuesta es, sin duda, afirmativa, por lo que cabría retomar la idea expuesta por algunos científicos sociales (Dahrendorf, 1979) de que en ciertas circunstancias históricas algunos estratos sociales pueden adquirir una real capacidad de veto en el interior de una sociedad.

Sin embargo, cabe preguntarse también si algunos elementos de la propia realidad no pudieron haber interferido o frenado la formación de ese campesinado independiente dentro de los propios estratos rurales, inhabilitándolos para actuar con miras a sustituir el régimen patronal. Podría pensarse que el campesinado carecía de tradición o de rango, del mito de la legitimidad, o del "prestigio del origen". Las comunidades indígenas o grupos étnicos con tradición agrícola sí constituyeron y siguen constituyendo núcleos de "campesinización" (cultivo directo de la tierra) y continúa la demanda de tierras de cultivo o para ganadería. Las plantaciones de caña o de algodón y otras plantaciones, acudieron a la mano de obra esclava o asalariada, lo que no estimuló la campesinización de las familias rurales, las que más bien se restringieron a pequeñas áreas de cultivo de productos alimenticios.<sup>7</sup> La cesión de tierra a colonos o inquilinos, propia del sistema patronal, en particular en el caso de las haciendas, permitió la formación de una cultura

<sup>7</sup> Algo similar se registra en la trayectoria rural de algunas regiones de los Estados Unidos en que se modernizaron grandes unidades con uso intensivo de capital y tecnología y escasa utilización de mano de obra permanente. También en este caso, a semejanza del de América Latina y el Caribe, tuvo importancia el trabajo temporal (*migrant workers*) fuese de ex esclavos y de *wetbacks* (trabajadores mexicanos ilegales).

campesina de estratos importantes en varios países. Esta identificación con la tierra, en ciertas circunstancias sociopolíticas activaba las aspiraciones a la propiedad y las respuestas reformadoras.

La apertura de nuevas fronteras agrícolas es un testimonio vivo y activo de la tendencia campesinante de la población rural. Esta continúa realizando esfuerzos sobrehumanos por incorporar nuevas tierras al cultivo, las que con frecuencia no pueden retener por falta de financiamiento, mercados para sus productos y de autoridades competentes que orienten socialmente estos proyectos para así evitar la venta de las tierras habilitadas.

#### 6. Los mercados laborales y el trabajo

Los terratenientes, además de agricultores, eran principalmente patronos, es decir regían directa o indirectamente la organización social y cultural, y las relaciones laborales y otras de carácter económico en cada hacienda, estancia o plantación, y también en la localidad así como en el orden político más general. La tradición patronal se ha perfilado de distintas maneras en la conducta del empresariado agrícola que se ha venido formando en la región y, en particular, en el trato y la remuneración de la mano de obra debido, entre otros factores, a la abundancia de la fuerza de trabajo disponible en el medio rural y en el urbano. De este modo, la transformación económica del sistema patronal no ha significado que el aumento de la productividad se comparta con los trabajadores por la vía de las remuneraciones, lo cual explica la coexistencia de áreas modernizadas y situaciones de pobreza o miseria.

En las economías industriales, en general, se ha concedido gran importancia al arraigo en la tierra de la población rural, habiéndose llegado en algunos países a la intervención pública para formar unidades de muy pequeña escala pero que permitieron crear unidades mínimas de subsistencia o actividades agrícolas con jornada parcial, en las cuales los ingresos agrícolas de los hogares se complementaban con el percibido en actividades industriales o en servicios en las ciudades aledañas. En América Latina, por el contrario, dada la abundancia de mano de obra urbana, se registran algunas tendencias a que las labores propias de la agricultura las realicen per-

sonas que viven en las ciudades. Así, por ejemplo, en São Paulo, Brasil, en 1970 el 26% de la población agrícola económicamente activa era de origen urbano, proporción que se elevó al 38% en 1980. Para el conjunto del Brasil, el incremento entre esos mismos años fue de 12.3% a 17.7% (FAO, 1988) y en México, de 23.8% a 26%.

En algunos países, por el temor a la reforma agraria o por efecto de la capitalización, mecanización y tecnificación de la producción, se optó por desarraigar a las poblaciones campesinas que vivían y trabajaban en las grandes explotaciones y se redujeron drásticamente los sistemas de aparcería y otros (colonaje, inquilinaje) que secularmente cedían parte de la tierra patronal a las familias que estaban asentadas en ellas. A la modernización de los sistemas patronales ha acompañado el desarraigo, contrariamente a lo sucedido en los países industriales donde se buscó explícitamente arraigar para modernizar.<sup>8</sup> La modernización, al permitir a los terratenientes que ampliaran su escala de producción, fue cortando también el acceso de los agricultores campesinos a la tierra patronal que arrendaban o cultivaban en aparcería. Esta articulación, que el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola denominó complejo latifundio-minifundio, ha tendido a desaparecer, y ahora se ha rearticulado la relación entre empresarios agrícolas y campesinos o trabajadores agrícolas, mediante el mercado de trabajo.

En la región, la población rural se divide en trabajadores asalariados y campesinos con tierra. La economía campesina tiene gran importancia en la oferta de productos agrícolas. La categoría social que pareciera estarse expandiendo es el proletariado rural que vive del trabajo asalariado. A este respecto, la trayectoria rural es distinta de la que siguieron los países industriales ya que en ésta se fue incrementando el segmento de propietarios agricultores. La tendencia demográfica en esta trayectoria regional es, por consiguiente, distinta ya que no es igual el arraigo que origina la propiedad de la tierra al arraigo que puede originar el mercado laboral, sobre todo si es ocasional. Las características que han ido perfilando al segmento de trabajadores rurales o agrícolas

derivan de las situaciones de anomia y falta de estabilidad que crea la discontinuidad geográfica o temporal en el trabajo, lo que hace difícil reglamentar las relaciones laborales tanto para los efectos propiamente laborales como sociales o previsionales. Por otra parte, esto se manifiesta en el orden familiar y grupal y sobre todo en las posibilidades de articulación de sus intereses y de su representación social.

Como se señaló, a los mercados laborales acuden cada vez más trabajadores urbanos, en especial para realizar trabajos temporales (cuadro 10). Como contrapartida, una proporción que va en aumento de campesinos trabaja en actividades no agrícolas en el medio rural o fuera de él. En México por ejemplo, en 1980, el 42.4% de la población económicamente activa rural realizaba actividades no agrícolas, fenómeno que cobra mayor importancia si se considera que en 1970 esa proporción era sólo de 23.1%. Algo similar está ocurriendo en Costa Rica, Nicaragua y el Ecuador (cuadro 10).

La dinámica del mercado de trabajo rural se ha venido modificando en varios sentidos. En primer lugar, en el proceso de transformación desde los sistemas patronales hacia sistemas agrícolas de carácter empresarial, se han reducido las formas de arraigo de las poblaciones que permanentemente habitaban y trabajaban en las tierras de las grandes unidades, habiendo disminuido la fuerza de trabajo interna de esas unidades, y se acude cada vez más a los mercados de mano de obra independiente que se ha radicado en los pueblos e incluso en las ciudades. Como también se señaló con anterioridad, el fuerte incremento de la demanda de mano de obra para algunos trabajos temporales (cosecha y otros) ha llevado a la contratación de cuadrillas en los pueblos y ciudades gravemente afectados por la falta de oportunidades de trabajo. La estacionalidad de la demanda de trabajo ha otorgado mayor significación al empleo temporal que al permanente, y ha permitido que el proletariado urbano acuda a realizar estas faenas, en competencia con los trabajadores rurales. De esta forma, en algunas áreas o zonas se observa una sobresaturación de la oferta de mano de obra en los mercados de trabajo rurales, a los cuales procuran acceder los campesinos propietarios de unidades minifunditarias y los trabajadores rurales sin tierra. Se advierte también una mayor

<sup>8</sup> En algunas regiones de algunos países industriales, como los Estados Unidos por ejemplo, este proceso de arraigo sólo se dio en forma limitada.

Cuadro 10  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA DEL EMPLEO EN LA AGRICULTURA  
Y EN EL SECTOR RURAL

Países	Años	Proporción de la PEA agrícola de origen urbano	Proporción de la PEA rural que trabaja en empleos no agrícolas
Brasil	1970	12.3	15.2
	1980	17.7	
Pernambuco	1970	13.1	
	1980	16.3	
São Paulo	1970	26.6	
	1980	38.0	
Costa Rica	1963	5.4	29.1
	1973	6.2	41.2
Ecuador	1962	6.5	19.3
	1974	6.8	26.4
México	1970	23.8	23.1
	1980	26.0	42.4
Nicaragua	1963	11.0	12.8
	1971	11.7	20.0
Perú	1961	18.3	20.1
	1972	23.7	18.8

**Fuente:** Para México, los Censos Generales de Población y Vivienda de 1970 y 1980. Para el Brasil, los Censos Demográficos de 1970 y 1980. Para otros países: Naciones Unidas, *Modalidades del crecimiento de la población urbana y rural*, Estudios demográficos, N° 68, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, 1980. Publicación de las Naciones Unidas N° de venta: S.79.XIII.9.

apertura y fluidez de estos mercados de trabajo cuyo radio o ámbito de operación es cada vez mayor, por las posibilidades que tiene la población urbana y rural de trasladarse a lugares cada vez más distantes. Existen también algunas áreas de producción modernizadas y con cultivos que requieren mano de obra abundante, en las cuales comienza a sentirse cierta escasez de este factor.

En las áreas de empleo más intensivo de mano de obra, en las cuales las familias pueden encontrar trabajo por un período suficiente que les permita elaborar una estrategia de sobrevivencia, tienden a establecerse asentamientos de poblaciones procedentes de otras áreas en que las necesidades de fuerza de trabajo son menores o la pobreza es mayor y se provocan con el tiempo migraciones hacia puntos con mayores oportunidades de trabajo.

El cambio de hábitos de vida, la transición demográfica, que reduce el tamaño de la familia, y la aceptación más amplia del trabajo de la mujer, han creado un clima de mayor movilidad de la mano de obra en función de las opciones de trabajo que se ofrecen, aunque éste sea temporal.

La transición desde sistemas agrarios de tipo

patronal hacia sistemas de carácter empresarial, unida a los cambios productivos y tecnológicos, ha ido creando las condiciones necesarias para la formación de mercados laborales en el espacio rural cada vez más unificados y referidos a los niveles de remuneración de la mano de obra en los pueblos y ciudades. Los criterios de arraigo y control de la fuerza de trabajo prevalecientes en los sistemas patronales se han ido reemplazando por criterios de carácter salarial. La importancia que han adquirido los mercados laborales con posterioridad a los procesos reformadores de los años sesenta y a la innovación tecnológica que ha experimentado la agricultura en los últimos decenios, ha ido en aumento y también ha sido mayor su significación en los ingresos de la población rural.

### 7. El campesinado

Entre los temas que surgen con gran fuerza, primero en el ámbito de las ciencias sociales (en el decenio de 1970) y después en las esferas pública y privada (organizaciones no gubernamentales), está el relativo a la economía o agricultura cam-

pesina, que había quedado opacado tradicionalmente por el polo patronal y, además, por el ideologismo agrario de los años cincuenta y los años sesenta. La escasez crónica de tierras que afecta a una elevada proporción de familias es una característica relevante de la experiencia campesina latinoamericana. El fenómeno de la minifundización tiene como contrapartida el proceso de semiproletarización, al obligar a los hogares a adoptar estrategias de sobrevivencia que incluyen como elemento decisivo la venta de fuerza de trabajo familiar. A causa de la minifundización que vienen experimentando las unidades pertenecientes a las familias que poseen algo de tierra y de la restricción del acceso a la tierra por los sistemas patronales, ya que se observa una tendencia a disminuir los sistemas de aparcería, mediería, arriendo de tierra y remuneración en cesiones de tierra para su cultivo, las familias campesinas han tenido que acudir cada vez más al mercado de trabajo. Sin embargo, en algunos casos, el ingreso salarial no ha alcanzado a compensar el empobrecimiento que representa la minifundización. Como lo señala Figueroa (1990), en ciertas circunstancias surge una tendencia a la pauperización en la economía campesina.

En la región, la importancia social del campesinado es aún alta, tanto en relación con la población rural como con el total de la población. Por esta razón, todo intento de buscar respuestas a sus problemas adquiere una alta prioridad. Además, tiene importancia relativa la cantidad de recursos que controlan, resultante de la agregación de millones de pequeñas unidades que en conjunto representan una parte no despreciable de los recursos agrícolas de la región. Los campesinos no controlan, sin duda, las tierras más productivas por lo que deben realizar esfuerzos más intensos y más duros para lograr sus frutos.

Elevar la productividad y los ingresos de las economías rurales familiares en forma razonable desde el punto de vista medioambiental, es hacer equidad. Esto supone buscar más afanosamente que hasta ahora la forma de modernizar esas economías. Supone, también, aceptar la originalidad cultural, mejorando la calidad y presentación de los productos tradicionales de modo que se valoricen en los mercados internos y externos. Los servicios tecnológicos, de asistencia técnica, financieros, y de seguros, no llegan a los sectores

modestos ni están diseñados para ellos. Por el tradicional abandono de las economías rurales familiares por parte de los sistemas científico-tecnológico y financiero, entre otros, las agroindustrias y los complejos agroindustriales han asumido un papel que puede ser de gran importancia en la apertura de las economías rurales tradicionales para su integración a los mercados y al conocimiento. Este tipo de vinculaciones encierra una opción de interés para el desarrollo rural, según lo indica la experiencia de un buen número de casos, siempre y cuando se trate de una relación social y económicamente equilibrada.

En síntesis, tanto los trabajadores asalariados como el campesinado con tierras —los dos segmentos principales de la población rural latinoamericana y caribeña— tienen serias restricciones para su inserción en la economía, la organización social y la representación de sus intereses, lo cual complica la posibilidad de resolver la situación de inequidad que los afecta.

#### *8. Las fuentes de ingresos de los estratos rurales más importantes*

Un análisis detallado de las fuentes de ingresos de los segmentos más importantes de la población rural revela la importancia relativa de las remuneraciones, los ingresos del trabajo por cuenta propia y las transferencias. Lo primero que se advierte es la importancia cada vez mayor de los mercados laborales y las transferencias.

La importancia de los mercados laborales se aprecia al comprobar que de los ingresos de los hogares rurales, por ejemplo en Brasil en 1979, el 39% correspondía a sueldos y salarios, proporción que se elevó a 43% en 1987. A su vez, la participación de los ingresos por trabajo independiente (por cuenta propia) se reducía de 47% en 1970 a 42% en 1987. El resto correspondía a transferencias (cuadro 11). En Costa Rica, la importancia de los sueldos y salarios se mantenía estable en torno al 57% de los ingresos. Comparada con la de otros países resulta muy alta pero esto obedece a la elevada proporción de cultivos permanentes en la agricultura. En Chile, los sueldos y salarios aportan el 30% de los ingresos de los hogares rurales, lo que no debe interpretarse como resultado de la estrechez de los mercados laborales ya que éstos son muy amplios y crecientes. La explicación está en que un 25% de la

Cuadro 11  
PAISES DE AMERICA LATINA:  
FORMACION DEL INGRESO DE LOS HOGARES RURALES  
(Porcentajes)

Países	Año	Sueldos y salarios	Ingresos por trabajo independiente	Transferencias
Brasil	1979	39	47	12
	1987	43	42	13
Costa Rica	1981	57	23	12
	1988	57	28	6
Chile	1987	30	58	12
Venezuela	1981	44	47	9
	1986	41	48	10

Fuente: CEPAL, División de Estadísticas y Proyecciones.

fuerza de trabajo que se emplea en la agricultura vive en las ciudades y por lo tanto se deduce que existe un importante segmento de la población urbana que percibe remuneraciones por realizar trabajo agrícolas.

#### 9. El "casillero vacío" y lo rural

Una de las explicaciones del "casillero vacío", es decir, la ausencia de crecimiento con equidad característica de la región, radicaría en la trayectoria rural por la que han transitado largamente los países latinoamericanos y del Caribe.

La notable expansión que ha experimentado la economía agrícola y rural en los últimos cuarenta años<sup>9</sup> parece no haber contribuido mucho a aliviar el cuadro de pobreza e indigencia que por siglos exhibe el medio rural de la región. Según datos estadísticos, de 75.2 millones de pobres rurales que existían en 1970 se llegó a 79.5 millones en 1989, vale decir que la proporción de pobres en el total de la población rural se movió de un 65% a un 61% en esos 19 años. A su vez, entre los años setenta y los años ochenta la situación de indigencia se mantuvo, afectando a alrededor del 30% de los hogares rurales. En algunos países, como Chile, la indigencia redució de 11% a 16% entre 1970 y 1987 y en otros, como México, continuó en torno al 19% de los hogares rurales.

No obstante el crecimiento de la producción, su tecnificación y diversificación, la gran expan-

sión de la frontera agrícola, y el conjunto de transformaciones económicas y sociales, persiste en el medio rural un alto grado de inequidad. Esta trayectoria, sólo en algunos casos parece justificarse por el crecimiento, en términos absolutos, de la población rural. En la práctica, para escapar de esta situación, enormes contingentes de población han optado por emigrar hacia las ciudades y hacia nuevas tierras, en ese orden de preferencia. Difícilmente podría sostenerse, entonces, que la pobreza rural se habría originado en el aumento desmesurado de la densidad de población respecto a los recursos renovables. Además, como ya se señaló, en los últimos tres decenios la población de América Latina y el Caribe se ha vuelto esencialmente urbana.

La pobreza parece estar más ligada a la falta de equidad distributiva y redistributiva. La sociedad latinoamericana no ha abierto suficientemente los espacios físico, cultural, económico e institucional a su sociedad rural. De acuerdo con la experiencia, las situaciones más críticas de ingresos, oportunidades de trabajo, y en general de pobreza e indigencia, se presentan: a) en las poblaciones campesinas de las zonas semiáridas, donde el problema de la escasez de agua es crucial; b) en los pueblos indígenas, ya que aún persiste en la región el trato marginador dado a las etnias y en general pueblos indígenas, causante de que no se respeten sus territorios y recursos, ni sus valores sociales y culturales; c) en las familias campesinas que intentan habilitar nuevas tierras en la frontera agrícola y que son despojadas de ellas, convirtiéndose estas áreas en núcleos de conflicto y de condiciones de extrema

<sup>9</sup> El valor de la producción agrícola se triplicó en el período 1950-1990.

pobreza; d) en las poblaciones campesinas asentadas en tierras de laderas de montañas, degradadas y de alta densidad demográfica, las que suelen corresponder a etnias y comunidades indígenas; y e) en las masas rurales con trabajo temporal muy limitado (4 a 6 meses al año) y que carecen de infraestructura básica (espacio, vivienda, servicios públicos, autoridad). De estos grupos, uno de particular preocupación por su indigencia es el ligado a la economía forestal y a la explotación de bosques y selvas.

#### 10. *La trayectoria rural y las instituciones públicas*

La no sustitución de las funciones políticas y sociales del sistema patronal, al perder éste su poder y rol tradicionales, por una institucionalidad de reemplazo, ha creado un vacío en el ámbito rural que ni el Estado ni la sociedad civil han resuelto. Por otra parte, la prolongada mantención del orden patronal agrario impidió la creación de una institucionalidad más descentralizada. Durante la vigencia de ese orden el quehacer social se enmarcó dentro de la institucionalidad y tradiciones de la hacienda, la plantación y la estancia. En este sentido, el acontecer rural dependía estrechamente de las estructuras agrarias predominantes, cuya organización y cuyas normas se proyectaban en el ámbito local y regional, de manera que el sistema patronal era la real expresión del poder (Ortega, 1987, pp. 217 a 220).

En el pasado, la sociedad rural permanecía bajo el control del sistema patronal, situación que condujo a una gran insuficiencia de poderes públicos locales. Es por ello que en general en América Latina y el Caribe, con algunas excepciones, se da el fenómeno que hemos denominado submunicipalización, es decir, una muy baja densidad de poderes públicos locales y una seria limitación de sus funciones. En general, para las poblaciones rurales la institucionalidad es limitada y difícil el acceso a los centros de decisión y de servicios públicos e, incluso, a los beneficios sociales. La manifestación más evidente del centralismo político y administrativo es la debilidad del orden comunal y municipal, que no alcanza a tener la relevancia que históricamente ha tenido en los países industriales. Lo municipal es ajeno a lo rural, sin embargo, es esencial para el desarrollo integral del medio rural.

Nuestra sociedad rural, por lo tanto, carece de una autoridad pública que exprese la voluntad y aspiraciones de la población y que conduzca el progreso social. Debido a esta deficiencia no es posible canalizar ninguna iniciativa ni contribución en recursos, trabajo y proyectos que surjan, como cuando existen condiciones abiertas a la participación. Es manifiesta la falta de autoridades que velen por el bien y el progreso públicos. El gobierno local no alcanza al ámbito rural y por ello carece de efectividad. La debilidad o ausencia de autoridad en las comunidades rurales socava más que ningún otro factor, posiblemente, las posibilidades de desarrollo de esa sociedad. Por otra parte, esta situación induce al inmovilismo, a actitudes pasivas y al caudillismo o caciquismo que en situaciones extremas se expresa en arbitrariedad. A su vez, puede pensarse que existe una correlación positiva entre la falta de participación y de protagonismo canalizada institucionalmente y las vías extrapolíticas de acción social. La violencia en el medio rural puede estar relacionada con la debilidad institucional allí existente.

#### 11. *La debilidad de las expresiones asociativas*

En el ámbito gremial asociativo o cooperativo de las sociedades agrarias o rurales de la región reaparece una diferencia notoria con respecto a los países industriales. En éstos, los gremios y las organizaciones son muy antiguos y cumplen una amplia variedad de funciones que les permite un elevado nivel de descentralización económica y de articulación entre la agricultura, la industria y los servicios. En nuestra experiencia, la ausencia de organizaciones representativas y funcionales al proceso de desarrollo es notable. La importancia de las empresas cooperativas en la asesoría técnica, la distribución de insumos o la venta de productos, es muy pequeña. En el ámbito crediticio, las cooperativas que reunían a los cultivadores recibían apenas el 6% del crédito en 1987 y las que agrupaban a los ganaderos el 6.9%.

Según los antecedentes disponibles, la organización cooperativa no nació de procesos sociales de asociación entre productores, campesinos o familias rurales pobres, sino de asociaciones cooperativas integradas por productores agrícolas de mediana y gran escala. La experiencia del Brasil resulta ilustrativa a este respecto

Cuadro 12  
BRASIL:  
PRODUCTORES ASOCIADOS EN COOPERATIVAS  
SEGUN ESTRATO DE TAMAÑO, 1980

Estrato de tamaño (has)	Establecimientos asociados en cooperativas
Menos de 1	1.2
De 1 a 2	1.7
De 2 a 5	4.2
De 5 a 10	9.4
De 10 a 100	19.9
De 100 a 1 000	26.0
De 1000 a 10 000	30.1
Más de 10 000	20.5
Sin declarar	2.7
<i>Total</i>	<i>12.8</i>

**Fuente:** Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO a base de Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística (IBGE), *Censo Agropecuario IX Recensamento Geral do Brasil*, vol. 2, tomo 3, N° 1, Río de Janeiro.

(cuadro 12). En muchos casos las asociaciones cooperativas se formaron para aprovechar algunas ventajas o posibilidades que ofrecían los gobiernos (exención tributaria, subsidios, dotación de servicios, inversiones públicas en agroindustrias y otras infraestructuras). En la agricultura regional son escasos los procesos asociativos que han surgido como expresión social de la transformación productiva y el progreso tecnológico.

En las sociedades industriales, en las que se preparó a las familias rurales y en especial a los agricultores campesinos para ejercer un papel protagónico en el proceso de desarrollo, la asociación con fines económicos fue un fenómeno social generalizado.

La debilidad estructural de la sociedad civil rural de América Latina y el Caribe induce a distorsiones en la asignación de funciones entre los sectores público y privado. La falta de protagonismo de la población rural y la represión de sus movilizaciones han desequilibrado la representación de los intereses rurales y agrarios, dejándola circunscrita a estratos minoritarios. Esta población no sólo no tuvo acceso suficiente a los recursos naturales renovables que quería y buscaba sino que tampoco ha alcanzado niveles adecuados de participación y, por este mismo motivo, se ve privada de los frutos de la modernidad mínima que exige para conservar su condición

de rural. En lo que respecta al acceso a los servicios públicos básicos, su situación es todavía bastante problemática. A título de ejemplo, en la mayoría de los países de la región menos de un tercio de los hogares rurales dispone de energía eléctrica y en algunos de ellos la electricidad alcanza a menos del 10% de la población rural.

## 12. Consideraciones acerca de la ruralidad

En este marco de desajustes entre población rural y recursos y población rural y mercados se crea un fuerte desequilibrio urbano-rural que tiende a la urbanización disfuncional respecto al proceso de industrialización y a los niveles de productividad y de ingresos de la economía. Por otra parte, el crecimiento demográfico de la mayor parte de los países de la región, a tasas comparativamente más elevadas que las de los países industriales, y la amplia influencia de los medios de comunicación de masas, que uniforman las aspiraciones y demandas, se conjugan reforzando los procesos migratorios rural-urbanos.

Varias sociedades de la región están entrando en una fase evolutiva de su población rural que agrega nuevos factores de aceleración de las migraciones. Cuando se registra un deterioro demográfico, en el que la población rural se reduce en términos absolutos, se descomponen ciertas pirámides de población y se produce envejecimiento, migraciones de mujeres jóvenes que afectan la formación de nuevas familias y otra serie de fenómenos que agudizan la tendencia al éxodo. Por otro lado, debido a la transición cultural que está experimentando la población rural hacia valores, hábitos, aspiraciones y demandas, que se acercan cada vez más o se igualan a los de carácter urbano-industrial, las distancias no sólo son de orden económico (productividad-ingresos) sino también físicas por la falta de infraestructura de comunicación, con lo que hasta las nociones de tiempo y de oportunidad (por ejemplo, para tener acceso a los servicios de salud en caso de enfermedad) son distintas. Vivir inmersos en una cultura de consumo sin poder tener acceso al consumo de bienes industriales o de servicios básicos, es un factor de desestabilización para los que viven en el medio rural. La población rural de América Latina y el Caribe sigue soportando situaciones de discriminación y pobreza y, sobre todo, de falta de oportuni-

des y protagonismo social, en circunstancias que los medios de comunicación y los sistemas educativos les están, directa o indirectamente, ofreciendo una cultura urbano-industrial que ahora conocen pero de la cual se encuentran distantes.

Por la falta de definición de estrategias coherentes y que incluyan tanto las dimensiones urbano-industriales como las rural-agrarias se está generando un vigoroso proceso migratorio y fuertes concentraciones urbanas que están recurriendo a formas de conducta social degradantes para obtener ingresos y poder sobrevivir. Las externalidades de la falta de equidad en el agro pueden percibirse más allá del ámbito rural y representan costos que en muchos sentidos pagan, y de hecho ya están pagando, los habitantes urbanos. Cuando los campesinos y los habitantes rurales en general, carecen de opciones para producir, trabajar u obtener ingresos en su propio medio, presionan los mercados laborales urbanos, con los efectos consiguientes en los salarios.

América Latina y el Caribe, en su conjunto, están entrando en una etapa de estabilización de su población rural, sin que se perciban signos claros que induzcan a pensar que el medio rural podría cumplir la función de retener una mayor proporción de población en el futuro. Por el contrario, en varios países se observa un verdadero éxodo rural. Las últimas tres décadas han transformado la región en un espacio esencialmente urbano. Entre 1960 y 1990, el 94% del crecimiento poblacional total ocurrió en las ciudades (230 millones de personas). Villa (CEPAL/CELADE, 1991) sostiene que teniendo como base las sucesivas proporciones del aumento de la población total imputables al subconjunto urbano, se ha calculado que la transferencia neta total de efectivos rurales entre 1930 y 1990, habría sido de unos 106 millones de personas, equivalente al 38% del incremento urbano observado en tal período; mediante supuestos sobre diferencias de crecimiento vegetativo entre áreas urbanas y áreas rurales, obtuvo una magnitud cercana a los 100 millones de personas, en igual intervalo.

El recrudecimiento de la pobreza y la indigencia en las ciudades latinoamericanas y caribeñas podría considerarse una externalidad de la situación de inequidad que afecta a la población agraria y rural. En 1990, el 72% de la población de la región vivía en las áreas urbanas. El creci-

miento de las ciudades ha sido acelerado, debido en gran parte a las migraciones procedentes del campo. Del total de la población urbana registrado en 1970, 41.8 millones de personas (es decir, 37% de ese total) eran pobres, cifra que para 1989 se ha estimado en alrededor de 104 millones, equivalentes al 57% de dicha población.

En la región no se han valorado adecuadamente las externalidades de patrones agrarios más equitativos y menos heterogéneos, quizá porque no se han apreciado los efectos de la propiedad, el conocimiento y el capital (distribuidos éstos en forma más amplia y más equitativa) en los procesos demográficos y en el empleo y manejo de los recursos. Los sistemas agrarios más equilibrados y más igualitarios tienden a inducir la asociación y la participación, estimulan el arraigo en la tierra y ofrecen mejores perspectivas de progreso, alientan las iniciativas de articulación entre la agricultura, la industria y los servicios, hacen más viable la adopción colectiva de innovaciones tecnológicas destinadas a mejorar los servicios rurales de vivienda, salud y educación y también, la infraestructura de energía, transporte y comunicaciones.

Como se señala más adelante, en las estrategias de transformación productiva con equidad propuestas para América Latina y el Caribe no se configuran las condiciones mínimas que requiere el ejercicio de la función que le ha correspondido al medio rural en la estrategia de desarrollo de los países hoy industriales. Este es el nudo gordiano de la elaboración de propuestas para el desarrollo con equidad del agro regional. Quizá se haya desconocido la capacidad de trabajo, organización, ahorro, tecnificación e iniciativa de la economía campesina, olvidando también de paso que la difusión de la propiedad de la tierra conduce a la integración del manejo de los factores de producción y, muy en particular, de la iniciativa y del trabajo. Por distintas razones, desde muy temprano en su evolución socioeconómica, la sociedad rural latinoamericana tendió más a ser proletarizante que formadora de agricultores independientes. En nuestra región se ha tendido a eludir el tema del papel que podrían cumplir los recursos naturales en una estrategia que contemple opciones de vida alternativas a las que generan la industrialización y la urbanización.

Históricamente, las sociedades avanzadas



han ido progresando en sus intentos de lograr la equidad estructural o básica, es decir, la "equidad *ex ante*", considerándola un requisito de la estabilidad, el progreso tecnológico y la industrialización. Estos cambios hacia una mayor igualdad en la distribución de los recursos renovables representaron, efectivamente, un costo social y económico importante que a la larga mitigó o hizo menos dolorosa y prolongada la pobreza y menos oneroso quizá el gasto social para aliviarla.

En la región, al menos en algunos períodos, se han diseñado y se han intentado aplicar políticas encaminadas a alcanzar la equidad con esfuerzos *ex post* al desarrollo de sociedades esencialmente inequitativas en las cuales no se habían hecho concesiones de fondo. Vale decir, la equidad en cierto sentido representa el costo social que supone paliar los efectos de la desigualdad original que continúan manifestándose en el cuerpo social y a veces, profundizando las diferencias. Es en este contexto que se debe pensar en cómo alcanzar una transformación productiva con mayor equidad, intentando corregir las desigualdades básicas mediante un fuerte impulso al crecimiento, políticas sociales más eficaces y una seria consideración del orden institucional, público y privado.

Al abordar este tema conviene reconocer —sin que esto sea un obstáculo para reflexionar sobre los caminos que se han seguido o se habrán de seguir en la búsqueda de la equidad— que los desafíos que enfrenta actualmente la región quizá sean mayores que los que tuvo que encarar en otros momentos históricos, ya que en cierta medida los interrogantes que se le plantean son cómo hacer funcionalmente equitativo lo que en su esencia viene funcionando inequitativamente; y cómo equilibrar lo congénitamente desequilibrado.

La introducción de tecnología que en forma lenta pero persistente se ha registrado tradicionalmente en las economías rurales ha tomado un ritmo mucho más acelerado en los últimos cuatro decenios. Asimismo, el cambio tecnológico que ha posibilitado el desarrollo empresarial en la agricultura también ha alcanzado con alguno de sus componentes biológicos, químicos y mecánicos, a la agricultura campesina, aunque en forma más selectiva y menos dinámica. En general, la capacidad de innovación tecnológica de la economía rural ha sido relativamente alta cuando

se han satisfecho los prerequisites indispensables para transformar la producción, como la inserción fluida y eficiente en las corrientes tecnológicas, el mercado de insumos, el sistema financiero, el mercado de productos y, en particular, la agroindustria.

La transición desde el sistema patronal hacia el empresariado agrícola ha dejado al descubierto un gran vacío institucional, ya que la atribución de las funciones públicas por parte de los patrones, que impidió el establecimiento de administraciones locales abiertas y eficientes así como de otro tipo de institucionalidad pública, dejó como herencia una presencia restringida del Estado en el área rural. Debido a este hecho y a sus limitadas posibilidades de participación, la población rural ha carecido de estímulos para emprender acciones de asociación y cooperación y para lograr una representación eficiente de sus intereses, lo que ha reforzado las situaciones de clientelismo y caciquismo. La sociedad rural civil es débil porque carece de instituciones suficientes y también de representación, siendo tradicional su desorganización.<sup>10</sup>

Varios factores han contribuido a modificar paulatinamente la forma de pensar y la conducta y aspiraciones de la población rural. Entre ellos, la intensificación de las relaciones urbano-rurales, la multiplicación del intercambio entre ambas áreas, el desarrollo de los sistemas de información y de comunicaciones, y la ampliación de la educación. El proceso de transición en marcha, en muchos sentidos no ha encontrado su contraparte en el orden socioeconómico e institucional. El área rural, considerada como lugar de residencia de las familias o comunidades campesinas, no ha avanzado lo suficiente en cuanto a infraestructura básica y servicios públicos esenciales. Prácticamente se desconocen en ella los programas de vivienda y son escasos los servicios de telefonía rural u otros sistemas de comunicación indispensables para terminar con el aislamiento y la falta de atención oportuna de las necesidades de la comunidad. Esta situación, que agrava los problemas derivados de la insuficiencia institucional y de la falta de participación social, es a su vez una manifestación real de estas dos últimas

<sup>10</sup> Comparativamente, América Latina y el Caribe tienen en la actualidad menos municipios que Alemania Federal en 1950 y menos de la mitad de las comunas y municipios que Francia tenía en 1970.

carencias. Sin embargo, es indudable que se ha avanzado mucho en la educación, sobre todo en la enseñanza básica, y en la atención primaria de la salud.

Son bien conocidas las cifras y las situaciones de pobreza e indigencia del medio rural. Junto a una gran expansión de la economía rural y un aumento importante de la productividad y de la incorporación de tierras a la actividad económica, persisten en él situaciones de gran rigidez estructural, causantes de pobreza e indigencia. Los más

intensamente afectados son las etnias y pueblos indígenas, los campesinos que empujan la frontera agrícola, los que laboran las tierras semiáridas y de laderas de montaña y, también, los campesinos que sufren de minifundismo y de falta de oportunidades de empleo. Tampoco escapan los campesinos proletarizados, con escasez de oportunidades de conseguir trabajo.

La trayectoria rural de América Latina y el Caribe tiene, sin duda alguna, un sello propio y muy particular.

#### Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1991): Urbanización y transición demográfica en América Latina: una reseña del período 1930-1990 (I.C./DEM/R.128), serie A, N° 222, Santiago de Chile, agosto.
- Dahrendorf, R. (1979): *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, Madrid, Ediciones RJALP.
- Easman, E.J. (1978): *Landlessnes and Near-landlessness in Developing Countries*, Cornell Rural Development Committee, Ithaca.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1988): *Pobreza rural*, Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe, anexo II, Roma.
- Figueroa, Adolfo (1990): La agricultura campesina en América Latina: desafíos para los 90, *Estudios rurales latinoamericanos*, vol. 13, N°s 1 y 2, Bogotá, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), enero-agosto.
- Fonquin, Michael, Evelyne Douville-Feer y Joaquín Oliveira-Martins (1991): *Pacifique, le recentrage asiatique*, París, Ed. Económica.
- Hoffman, R. (1987): Evolução da desigualdade na distribuição da posse da terra no Brasil no período 1960/80, *Reforma agraria*, N° 12.
- Naciones Unidas (1981): *Modalidades del crecimiento de la población urbana y rural*, Estudios demográficos, N° 68, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.79.XIII.9
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), (1989): *Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook 1989*, París.
- Ortega, Emiliano (1986): Políticas agrícolas, crecimiento productivo y desarrollo rural. *El crecimiento productivo y la heterogeneidad agraria* (I.C./L.396), Santiago de Chile, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.
- \_\_\_\_\_ (1987): *Transformaciones agrarias y campesinado: de la participación a la exclusión*, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Senghaas, Dieter (1985): *The European Experience. A Historical Critique of Development Theory*, Dover, New Hampshire, Berg Publishers.
- Sinha, Radha (1984): *La condición del campesino sin tierra. Un problema que se agrava*, Roma, FAO.

## Potencialidades y opciones de la agricultura mexicana

*Julio López G.\**

La agricultura mexicana, que se había deteriorado a raíz del proceso de ajuste global, sólo comenzó a repuntar a partir de 1989. Si la recuperación de la economía nacional iniciada en 1987 se acentúa, es posible que el agro no pueda responder con una mayor producción.

En este artículo se plantea que la agricultura de México tiene potencialidades enormes. Para evaluar las de corto plazo de la actividad agrícola mexicana se cuantifica el volumen de producción que podría lograrse si se alcanzaran simultáneamente la superficie cultivada y los rendimientos máximos logrados en el pasado reciente. Para estimar el aporte indirecto de la recuperación de la agricultura a la economía nacional se calcula qué nivel de importaciones podría lograrse si se aprovechara plenamente el potencial agrícola. Suponiendo que la insuficiente capacidad para importar limita los niveles de actividad económica, y basándose en los coeficientes históricos de importaciones, se evalúa ese aporte indirecto del agro. Según una hipótesis relativamente optimista, el aporte directo e indirecto que resultaría del aumento del producto interno bruto sectorial podría ser equivalente al 6% del PIB total. Según una hipótesis menos optimista, tal aporte permitiría elevar el PIB total en 3.2%.

Las potencialidades señaladas se podrían materializar si se mejoraran las condiciones de oferta del sector mediante su recapitalización y otro tipo de medidas institucionales. Además, para estimular la oferta habría que otorgar incentivos adecuados a los productores, como subsidios selectivos, por ejemplo. Estos subsidios deberían ser de corto plazo y diferenciarse por productos, tipos de productores y posiblemente por regiones.

\* Profesor de la Maestría en Ciencias Económicas del Colegio de Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México.

El autor agradece los comentarios de Sergio Kurczyn, Gerardo Escudero, Carlos Ibarra, Roberto Cabral y Samuel Lichtenstejn a una versión anterior de este trabajo, y aclara que ellos quizá no compartan las opiniones aquí expresadas.

## Introducción

Durante el período de ajuste de la economía mexicana el sector agropecuario vio limitado su crecimiento, incluso en mayor medida que el resto de la economía. Así, mientras la actividad económica global se empezó a recuperar a partir de 1987, la agricultura comenzó a remontar su deterioro sólo desde 1989 en adelante, gracias a condiciones climáticas favorables.

Como es claro, las limitaciones en la oferta de bienes agropecuarios pueden poner en peligro la recuperación de la economía nacional. Por un lado, el estancamiento de la producción agrícola debilitaría directamente el ritmo de crecimiento global de la economía. Por el otro, una parte significativa de la mayor demanda de alimentos y de bienes agropecuarios asociada con la recuperación debería cubrirse con importaciones. En condiciones de estrangulamiento externo, esto restringiría las posibilidades de aumento de la demanda, y por ende la producción. Es preciso, pues, examinar si la recuperación reciente del sector agrícola se apoya o no sobre bases sólidas.

En este artículo se afirma que, efectivamente, la agricultura de México tiene enormes potencialidades, y que su aprovechamiento permitiría al sector no sólo acompañar la recuperación global, sino incluso hacerla posible y estimularla. También se exploran algunas orientaciones generales de política sectorial que podrían contribuir al aprovechamiento de esas potencialidades.

### I Las potencialidades de la agricultura mexicana y sus efectos en la economía nacional

Un análisis de los principales cultivos del año 1988, último año sobre el cual se dispuso de las cifras necesarias para realizar los ejercicios que siguen, permite identificar los factores inmediatos del estancamiento agropecuario ocurrido hasta ese año y evaluar las potencialidades de la agricultura. Si se consideran el arroz, frijol, maíz, trigo, ajonjolí, soya, algodón, cebada y sorgo (productos que representaron ese año el 35.4% del valor de la producción sectorial), se observa

Cuadro 1  
MEXICO: PRODUCCION POTENCIAL DE LA AGRICULTURA, 1988

	Arroz	Frijol	Maíz	Trigo	Ajonjolí	Soya	Algodón	Cebada	Sorgo	Total
Superficie real sembrada (Si) (miles de has)	171	2 344	8 029	965	103	155	298	246	1 941	14 252
Rendimiento real (Ri) (tons por hectárea)	1.75	0.37	1.32	3.80	0.33	1.46	1.65	1.42	3.04	
Producción (miles de toneladas)	300	857	10 600	3 665	34	226	491	350	5 895	
Producción (millones de pesos)	200 494	835 184	4 143 155	1 148 007	37 559	175 620	166 317	122 719	1 948 976	8 778 031
Precio por ton (Pi) (miles de pesos)	668.31	974.54	390.86	313.24	1 104.68	777.08	338.73	350.63	330.62	
Rendimiento potencial (Rip) <sup>a</sup>	2.23	0.58	1.69	4.24	0.50	2.01	1.83	1.99	3.26	
Superficie potencial (Sip) <sup>a</sup>	216	2 462	8 551	1 274	358	505	333	361	2 060	16 120
Rip*Sip*Pi	321 621	1 386 566	5 634 244	1 692 466	199 427	789 756	206 629	251 931	2 220 126	12 702 765
Ri*Si*Pi	200 494	835 184	4 143 155	1 148 007	37 559	175 620	166 317	122 719	1 948 976	8 778 031
$\Sigma Rip*Sip*Pi - \Sigma Ri*Si*Pi$										3 924 734
Rip*Sip	481	1 423	14 415	5 403	181	1 016	610	719	6 715	
Ri*Si	300	857	10 600	3 665	34	226	491	350	5 895	
Rip*Sip - Ri*Si	181	566	3 815	1 738	147	790	119	369	820	

Fuente: Elaboraciones propias basadas en cifras del anexo del Primer Informe Presidencial, 1989.

<sup>a</sup>Basado en el rendimiento y superficie cultivada máximos de 1980-1988.

que en el período 1980-1988 para todos ellos se redujo tanto la superficie cultivada como los rendimientos por hectárea.<sup>1</sup>

Lo anterior sugiere que en el agro, como en la economía nacional, se desaprovecharon recursos productivos. Si se hubiesen mantenido tanto los rendimientos (máximos) previamente alcanzados, como la superficie cultivada, la producción sectorial podría haber sido mayor que la que efectivamente se logró.

Resulta interesante cuantificar el planteamiento anterior. Para tal efecto, en el cuadro 1 se intenta medir la pérdida de producto potencial (esto es, la diferencia entre la producción que se habría alcanzado si la superficie cultivada y los rendimientos hubieran estado en su máximo, por una parte, y la producción efectiva, por otra) que resultaría de la reducción de los rendimientos y de la superficie cultivada.<sup>2</sup> En el cuadro se calcula, para cada uno de los cultivos, cuáles habrían sido la producción y el valor de la producción en 1988, de haberse mantenido la superficie cultivada y los rendimientos potenciales. Deduciendo de las magnitudes correspondientes al ejercicio aquellas efectivamente alcanzadas ese año, se obtiene la producción potencial y el valor potencial de la producción.

El cuadro muestra que en todos los cultivos analizados se habría podido alcanzar niveles de producción superiores. Aunque los órdenes de magnitud deban tomarse con mucha cautela, las cifras muestran pérdidas debidas al desaprovechamiento de los recursos. Así, la pérdida de producto potencial en 1988 fue de 3 924.7 miles de millones de pesos, cifra equivalente al 45% del valor de la producción de esos cultivos.<sup>3</sup>

Se puede llegar todavía un poco más lejos, si se considera que en ese año la producción agrí-

<sup>1</sup> No se trata de una tendencia de estas variables, las cuales se movieron de manera más bien errática, sino de que en 1988 tanto la superficie cultivada como los rendimientos estuvieron por debajo de los niveles máximos alcanzados en el período 1980-1988.

<sup>2</sup> Nótese, por ejemplo que en 1988 la superficie total sembrada fue de 18 597 miles de hectáreas, en contraste con la de 23 964 sembrada en 1983. Más adelante se consideran las medidas de política macroeconómica y comercial que ayudarían a lograr elevar a sus niveles máximos las superficies sembradas y los rendimientos.

<sup>3</sup> Al parecer, la disminución de los rendimientos en 1988 no se debió a la utilización de tierras marginales, puesto que en ese año la superficie total sembrada fue bastante inferior a la que se sembró, por ejemplo, en 1983.

cola bruta tuvo un valor de 24 741 823 millones de pesos, mientras que el PIB sectorial fue de 18 953 547 millones. Pues bien, si en esos nueve cultivos se hubiesen alcanzado los rendimientos y la superficie cultivada posibles, y si se hubieran dado para esos cultivos las relaciones medias para la agricultura entre el PIB y la producción bruta (de 0.766), el PIB agrícola habría alcanzado los 21 959 320 millones y habría sido casi 16% superior al que se logró. A su vez, el PIB total nacional, que fue de 392 791 754 millones de pesos, habría sido de 395 798 074 millones, es decir, 0.8% superior a lo que efectivamente fue.

En otras palabras, si se hubiesen alcanzado los rendimientos y superficies históricos de tan sólo nueve cultivos, el producto sectorial y el producto total habrían podido ser 16% y 0.8% mayores que lo que efectivamente fueron. Este mejoramiento podría haber sido el aporte directo de la agricultura, de haberse aprovechado el producto potencial. A continuación se mostrará que el aporte indirecto del sector habría podido ser todavía mayor.

Ahora bien, ¿qué significaría para la economía nacional que la agricultura pudiera materializar su producción potencial de estos nueve cultivos? Además del aumento del PIB agrícola ya analizado, el aporte más significativo sería de naturaleza indirecta, y estaría vinculado con su efecto en el comercio exterior y, concretamente, con un alivio al estrangulamiento externo.

En el cuadro 2 se examina cuál podría ser el aporte de la agricultura al comercio exterior, si la producción potencial de estos nueve cultivos se pudiera materializar. En este ejercicio se supone que la producción potencial se utiliza exclusivamente para la exportación o para sustituir importaciones, y que puede venderse en los mercados externos a los precios que allí rigen. Naturalmente, éstas son simplificaciones. En un análisis más realista debería estudiarse la situación producto por producto.

El cuadro permite llegar a algunas conclusiones de interés. En primer lugar, si se supone que se puede alcanzar la producción potencial sin que ello afecte los niveles previos de importaciones y exportaciones,<sup>4</sup> se comprueba que

<sup>4</sup> Esta es una simplificación: la mayor producción agrícola elevaría la demanda y las necesidades de importaciones de insumos del sector, y reduciría algo su saldo exportable. Más adelante se considera este aspecto.

Cuadro 2  
MEXICO: COMERCIO EXTERIOR REAL Y POTENCIAL DE NUEVE PRODUCTOS AGRICOLAS, 1988

	Arroz	Frijol	Maíz	Trigo	Ajonjoli	Soya	Algodón	Cebada	Sorgo	Total
Importación real <sup>a</sup>	1.0	31.0	3 125.0	1 189.0	—	989.0	44.0	7.0	1 523.0	
Exportación real <sup>a</sup>	3.0	8.0	—	104.0	—	—	108.0	—	415.0	
Exportación neta real <sup>a</sup>	2.0	-23.0	-3 125.0	-1 085.0	—	-989.0	64.0	-7.0	-1 108.0	
Exportación potencial <sup>a</sup>	181.2	565.8	3 814.9	1 738.2	146.5	790.3	119.0	368.5	820.1	
Exp. neta potencial <sup>a</sup>	183.2	542.8	689.9	653.2	146.5	-198.7	183.0	361.5	-287.9	
Precio externo medio <sup>b</sup>	300	381	130	125	740	306	772	163	120	
Divisas potenciales <sup>c</sup>	54.4	215.3	494.0	217.3	108.4	241.8	91.8	60.1	98.4	1 581.5

Fuente: Elaboraciones propias. El precio externo medio se obtuvo de las Estadísticas de Comercio Exterior de México.

<sup>a</sup> Miles de toneladas.

<sup>b</sup> Dólares.

<sup>c</sup> Millones de dólares.

México podría haber sido no sólo autosuficiente, sino exportador neto, respecto de siete de los productos considerados. Podría haber eliminado las importaciones, y haber logrado saldos exportables de frijol, maíz, trigo, ajonjolí y cebada, y haber seguido importando sólo soya y sorgo.

Es más, si esta producción se valúa a los precios internacionales vigentes<sup>5</sup> la materialización de la producción potencial de estos cultivos significaría una ganancia de divisas (las divisas ahorradas con la sustitución de importaciones más las divisas obtenidas gracias a las mayores exportaciones) equivalente a 1 581.5 millones de dólares (cuadro 2). Esta cifra es levemente superior al total de exportaciones agrícolas realizadas en 1988, año en el cual las exportaciones e importaciones agrícolas alcanzaron a 1 401 y 1 397 millones de dólares, respectivamente.

Se está ahora en condiciones de estimar cuál habría podido ser el aporte total de la agricultura a la economía nacional si se hubiera hecho realidad la producción potencial de estos cultivos. El aporte directo, como se señaló antes, equivaldría a un aumento del PIB agrícola de 16%, y del PIB total de 0.8%, en 1988. Pero el aporte indirecto sería mucho mayor.

La razón es la siguiente. A pesar de que México ha recuperado las facilidades para acceder al crédito internacional y que el ingreso de capitales ha sido creciente, todavía la situación externa del país es delicada. Es más, después de la crisis de la deuda y de la nueva política económica, todas las coyunturas de auge han acarreado fuertes alzas de las importaciones.

Esta situación externa todavía difícil reduce la capacidad del Estado para aplicar políticas que aumenten la demanda, ya que no parece prudente seguir mucho más allá financiando los déficit de cuenta corriente con ingresos de capitales. Esto explica que, después de varios años de recuperación, todavía existan elevadas capacidades productivas excedentarias, junto con fuerza de trabajo desocupada.<sup>6</sup> En este sentido, no resulta

<sup>5</sup> Se trata del precio medio de las exportaciones e importaciones de México en 1988. Las estimaciones se basaron en cifras del Banco de México.

<sup>6</sup> Según una estimación, el aprovechamiento de la capacidad productiva en 1990 estaría alrededor de 20% por debajo del nivel alcanzado en 1981 (López, 1991a). Por otro lado, en diversas encuestas realizadas en 1991, los empresarios del sector manufacturero señalan que contarían con una capaci-

excesivo postular que para México la disponibilidad de divisas es un elemento limitante crítico de la producción.

Ahora bien, la agricultura produce justamente bienes transables en el mercado externo, lo cual implica que la producción potencial podría exportarse, y servir para sustituir importaciones.<sup>7</sup> La mayor disponibilidad de divisas haría posible elevar la demanda agregada. Con ello la producción, el empleo, los salarios y las ganancias privadas podrían aumentar en los sectores limitados por la demanda. Este sería justamente el aporte indirecto de la agricultura a la economía nacional, si se materializara su producción potencial: permitir que en los restantes sectores se expandan la demanda y la producción sin que ello acarree inflación, ni se haga inmanejable la situación del balance de pagos.

En el cuadro 3 —elaborado con supuestos idénticos a los del cuadro anterior, más los que se señalan de inmediato— se intenta medir el aporte indirecto que podría realizar la agricultura si se lograra materializar la producción potencial de los nueve cultivos en el año 1988.

Para medir este aporte es necesario ante todo deducir las divisas que necesita el sector —las que resultan de multiplicar, para cada cultivo, la producción potencial por el coeficiente de insumos importados correspondiente—, de las divisas que se ahorrarían y obtendrían gracias a la producción potencial. *Este excedente de la agricultura* puede expresarse en unidades físicas, como se hace en el cuadro.<sup>8</sup>

En segundo lugar, es preciso estimar el *excedente exportable de bienes agrícolas*, que resulta de

dad excedentaria cercana al 30% (véanse diversos números recientes de la revista de negocios *Expansión*, México, D.F.).

<sup>7</sup> Nótese que los beneficios de generar exportaciones y sustituir importaciones son idénticos desde este punto de vista.

<sup>8</sup> Los coeficientes de importación para cada cultivo se obtuvieron de: "Matriz de insumo-producto de México. Desagregación del sector agropecuario y forestal. Año de 1980", trabajo elaborado por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI), y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Nótese que el sector agrícola tiene una peculiaridad importante y benéfica, que aparece con claridad en el cuadro: sus insumos son predominantemente nacionales, y por lo tanto su coeficiente de insumos importados es muy bajo. Así, para materializar la producción potencial se requirirían pocas importaciones, de modo que la cantidad de divisas liberada para los restantes sectores sería alta.

Cuadro 3  
MEXICO: APORTE INDIRECTO DE LA AGRICULTURA AL RESTO DE LA ECONOMIA

	Arroz	Frijol	Maíz	Trigo	Ajonjoli	Soya	Algodón	Cebada	Sorgo	Total
Producción <sup>a</sup>	300	857	10 600	3 665	34	226	491	350	5 895	
Producción potencial <sup>a</sup>	181.2	565.8	3 814.5	1 738.2	146.5	790.3	119.0	368.5	820.1	
Importación real (volumen) <sup>a</sup>	1.0	31.0	3 125.0	1 189.0	—	989.0	44.0	7.0	1 523.0	
Exportación real (volumen) <sup>a</sup>	3.0	8.0	—	104.0	—	—	108.0	—	415.0	
Exportación neta real (vol) <sup>a</sup>	2.0	-23.0	-3 125.0	-1 085.0	—	-989.0	64.0	-7.0	-1 108.0	
Coefficiente importaciones	0.0186	0.0138	0.0118	0.0162	0.0112	0.0175	0.0085	0.0221	0.0330	
Requerimiento insumos externos <sup>a</sup>	3.4	7.8	45.1	28.1	1.6	13.8	1.0	8.1	27.1	
Excedente de la agricultura <sup>a</sup>	177.9	558.0	3 769.8	1 710.1	144.9	776.5	118.0	360.4	793.1	
Demanda interna bienes agrícolas <sup>a</sup>	13.0	38.5	600.3	207.8	1.5	53.1	18.7	15.6	306.3	
Excedente exportable <sup>a</sup>	164.8	519.5	3 169.5	1 502.3	143.4	723.3	99.3	344.8	486.8	
Precio externo medio <sup>b</sup>	300	381	130	125	740	306	772	163	120	
Divisas potenciales <sup>c</sup>	49	198	410	188	106	221	77	56	58	1.363
Aporte potencial al PIB <sup>d</sup>	778 587	3 111 947	6 462 061	2 956 509	1 670 682	3 484 817	1 206 331	884 760	919 607	21 475 301

Fuente: Elaboraciones propias.

<sup>a</sup> Miles de toneladas.

<sup>b</sup> Dólares.

<sup>c</sup> Millones de dólares.

<sup>d</sup> Millones de pesos.



deducir del excedente de la agricultura, la demanda interna de bienes agrícolas. Esta última sería equivalente al incremento del consumo interno (o consumo aparente) de estos bienes que derivaría de la expansión del PIB y de los ingresos personales. En el cuadro se supuso que la elasticidad-ingreso del consumo aparente sería de 0.8, u 80%; un supuesto pesimista, ya que la elasticidad-ingreso de la demanda de bienes agropecuarios es bastante baja, y se sitúa históricamente por debajo de 0.4 (López, 1991a). El excedente exportable por el precio externo medio de cada bien determina el *excedente de divisas potenciales* que podría generar cada cultivo, y el excedente total de divisas potenciales. Estas últimas alcanzarían un valor de 1 363 millones de dólares, sólo levemente inferior al de las exportaciones agrícolas totales de 1988 (cuadro 3).

A partir del excedente de divisas potenciales se pudo medir en el cuadro a cuánto ascendería el aporte indirecto de la agricultura.

Para hacer la estimación se tomó en cuenta que en 1988 el PIB total ascendió a 392 791 754 millones de pesos, y que para generar ese PIB se requirieron 24 948 millones de dólares en im-

portaciones de bienes y servicios. De allí resulta que con cada millón de dólares gastado en importaciones, fue posible generar un PIB de 15 744 millones de pesos.

Si se supone que los coeficientes de importación de la agricultura y de los sectores no agrícolas son iguales (lo cual es una simplificación), las divisas que podría transferir la agricultura al resto de la economía, por un total de 1 363 millones de dólares, permitirían generar allí un incremento del PIB del orden de los 21 475 301 millones de pesos. Este incremento equivaldría al 5.5% del PIB total generado en ese año, y sería 13.3% mayor que el PIB agrícola que se obtuvo en 1988.

Este sería precisamente el monto del aporte indirecto de la agricultura al aumento del PIB. Dado que —según se estimó antes— el aporte directo resultante del aumento del PIB sectorial habría sido equivalente a 3 006 320 millones de pesos (igual a su vez al 0.8% del PIB), se tendría que el aporte total resultante de la materialización del producto potencial alcanzaría los 24 481 621 millones de pesos, cantidad superior al 6% del PIB de 1988.

## II

### Perspectivas y opciones para el futuro

Una vez verificado el potencial latente de recursos, así como la insuficiencia de los rendimientos, cabe preguntarse qué se podría hacer para evitar esta ineficiencia y materializar la producción potencial; esto es, cuál sería el conjunto de instrumentos más apropiado para lograr tales objetivos.

En el debate reciente sobre la política agrícola y agraria de México se ha puesto el acento en los cambios organizativos e institucionales. Con las reformas al Artículo 127 Constitucional —que establece las condiciones de funcionamiento de los ejidos— y con el tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, México busca precisamente reformar el marco institucional y organizativo para fortalecer y dinamizar la actividad empresarial en el campo.

Estas reformas probablemente contribuyan a estimular al agro mexicano, atrayendo nuevas

inversiones al sector y facilitando las condiciones de acceso de las exportaciones agropecuarias al mercado norteamericano. Pero la modernización del sector agropecuario dependerá también de la política macroeconómica y comercial que se aplique, ya que ésta establecerá las condiciones de rentabilidad relativa de la agricultura. En lo que sigue se pondrá el acento en este tipo de política, lo cual no implica desconocer la importancia de las medidas organizativas e institucionales, ni de las políticas sectoriales y microeconómicas.

En un trabajo anterior el autor argumentó, basándose en diversas estimaciones econométricas, que la producción agropecuaria está en parte determinada por la demanda, y sobre todo por la demanda interna (López, 1991b). Por ejemplo, la caída de la demanda interna que siguió a la crisis de la deuda tuvo un impacto casi directo

sobre la agricultura, ya que no existió en el corto plazo la posibilidad de colocar parte de la producción en los mercados internacionales.

En este sentido, la mantención y profundización del auge iniciado en 1987 aparece como una primera condición necesaria para que se materialice el potencial de la agricultura. De hecho, el bienio 1990-1991 muestra ya una recuperación del agro, con una tasa media de aumento del PIB anual de 4.5%. Esto se ha dado en buena medida gracias a la bonanza interna más que a la mayor demanda de exportaciones, y no ha ido acompañado de inversiones importantes en la agricultura, ni de la canalización de recursos importantes hacia el sector.

Esto último envuelve una exigencia adicional para que se pueda recuperar la superficie y los rendimientos máximos alcanzados en el pasado reciente. Como consecuencia del proceso de ajuste, la inversión en el campo se desplomó. La relación entre la inversión pública federal y el PIB agrícola, que había sido de 11.5% en promedio entre 1980 y 1985, cayó a 4.5% en el período 1985-1988, mientras que la participación de la inversión pública federal en el sector agropecuario como porcentaje de la inversión pública total cayó de 11.6% a 8.4% en ese mismo lapso. Paralelamente, se redujo fuertemente el crédito a la agricultura: la participación del crédito agrícola en el total otorgado por el sistema bancario consolidado cayó de 5.7% a 3.6% entre esos años, en tanto que la participación del crédito agrícola en el PIB sectorial bajó de 35.3% a 28.4%. Parece al menos dudoso que la producción agrícola pueda seguir creciendo sin un esfuerzo de inversión dirigido al sector.

Así pues, otra condición —también necesaria, aunque tampoco suficiente por sí misma— para materializar la producción potencial, se asocia con la recapitalización del agro. En otras palabras, una parte significativa del aumento de la demanda global debería traducirse en inversiones encaminadas a modernizar y capitalizar el sector. Esto permitiría mejorar las condiciones materiales de producción, y aumentar en el futuro los rendimientos del suelo y la productividad del trabajo en el agro.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Es muy probable que, más que grandes proyectos, se necesiten inversiones menores y complementarias para rehabilitar la infraestructura, seriamente deteriorada durante el proceso de ajuste.

Con todo, puede suceder que los aumentos de la demanda no estimulen una mayor producción, aunque el agro se recapitalice; el sector enfrenta costos marginales crecientes,<sup>10</sup> de modo que una mayor demanda se podría traducir simplemente en mayores importaciones. Por lo tanto, una tercera condición necesaria parece ser la de que se eleven también los precios relativos de los productos agropecuarios.<sup>11</sup>

¿Bastaría con esto último? En el pasado el alza de los precios relativos agropecuarios no ha tenido siempre un efecto estimulante sobre la producción.<sup>12</sup> De allí que se pueda afirmar que, aunque sea una condición necesaria, la elevación de esos precios tampoco es una condición suficiente.

En este contexto, y ante la perspectiva del tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, vale la pena pensar en lo que pasaría si los precios internos al productor se alineasen con los internacionales. Ahora bien, la relación entre precios internos y externos no se ha mantenido constante: en algunos años los primeros han estado por encima de los segundos, y en otros ha sucedido lo contrario. Pero para propósitos de análisis puede ser útil tomar como referencia la situación que se presentó en 1990. En ese año los precios internos de al menos cinco productos

<sup>10</sup> La agricultura, a diferencia de la manufactura, enfrenta costos marginales directos crecientes.

<sup>11</sup> Como alternativa —o junto con lo anterior— podría mejorarse la rentabilidad del agro mediante la disminución de los costos. Pero aquí parece existir un margen de maniobra más bien limitado, sobre todo si se mantiene y profundiza la apertura externa. De hecho, los estudios de protección efectiva muestran que a fines de 1987 —último año para el que se cuenta con cifras— la agricultura contaba con una tasa de protección efectiva positiva de 4%, frente a una protección efectiva negativa de 28%, en promedio, para todas las ramas de la economía. Esto, en un contexto de precios internos para los cultivos que parecen estar algo por encima de los internacionales, sugiere que los agricultores mexicanos no pagan sus insumos por encima de los precios en el mercado mundial.

<sup>12</sup> La experiencia histórica de México —y otros países— enseña que comúnmente el alza de los precios relativos agropecuarios tiende a generar presiones inflacionarias, a provocar descensos en el poder de compra de los grupos de bajos ingresos, o a ambas cosas a la vez. Debido a esto último, y a los esfuerzos que hace el Estado por controlar la inflación a través de la disminución de su gasto, se contrae la demanda interna, lo que reduce el mercado para la producción agrícola. Así, se anula el estímulo a la oferta asociado con la mejora de los precios relativos.

básicos se situaron por encima de los externos.<sup>13</sup> El alineamiento implicaría entonces una rebaja de los precios y rentabilidades de la mayoría de los cultivos. En el corto plazo, al menos, esto probablemente se traduciría en una reducción global de la oferta del sector.

Podría argumentarse que el fenómeno anterior no ocurriría si junto con alinearse los precios internos con los internacionales se devaluara la moneda nacional, porque en este caso los precios relativos agropecuarios mejorarían. De hecho, diversos analistas han sostenido (con razones contundentes) que la sobrevaluación de la moneda nacional perjudica en especial a la agricultura, ya que ella produce casi en su totalidad bienes

transables o potencialmente transables en el mercado internacional (Valdés, 1986).

Obviamente, la ventaja de una devaluación dependerá de las condiciones económicas generales y no solamente de la situación del sector agrícola.<sup>14</sup> Pero si se optara por una devaluación debería tenerse presente que el problema sería otro: la devaluación estimularía la inflación, y además generaría una caída de la demanda interna. Se ha comprobado (López, 1991b) que existe una asociación negativa entre el índice del tipo de cambio real, por una parte, y la demanda interna y el PIB, por otra. En este sentido, no puede afirmarse a priori que esta medida favorecería a la agricultura.

### III

## Una sugerencia de política para el sector agropecuario

La sección anterior muestra las complejidades que enfrenta una política de estímulo a la producción agropecuaria. Ninguna medida, por sí sola, parece suficiente. Pero a la vez lleva a una conclusión general: la producción del agro podría elevarse si se satisfacen simultáneamente algunas condiciones vinculadas con las políticas macroeconómicas y comerciales:

- i) Que se mantenga y profundice el auge y el crecimiento de la demanda global;
- ii) Que se recapitalice el sector;
- iii) Que se mejoren los precios a los productores, y
- iv) Que estos aumentos no se vean contrarrestados por reducciones de la demanda de productos agropecuarios.

Lo dicho permite sugerir una vía para satisfacer simultáneamente estas condiciones necesari-

as: una política de subsidios al productor,<sup>15</sup> que mejore la rentabilidad, pero que a la vez evite que la inflación se acelere y que caiga el poder de compra de los grupos de bajos ingresos.

Si esa política se complementara con mejoras de la infraestructura y los canales de comercialización, la eliminación de trabas burocráticas y otras medidas análogas, se estimularía la expansión de la oferta, y la producción potencial se podría materializar. Se apoyarían así las medidas de modernización organizativa e institucional, entre las cuales la reforma al sistema ejidal y el tratado de libre comercio ocupan un lugar destacado.

¿Cuánto costaría una política así al erario nacional? La cifra dependerá del monto de los subsidios y de la relación de éstos con los precios. En el cuadro 4 se intenta una primera aproximación a esa pregunta. Se supone en él que, para los productos básicos antes considerados, los precios internos al productor se elevarían. En el caso

<sup>13</sup> En mayo de 1990 las relaciones del precio internacional respecto del interno para algunos productos fueron: maíz amarillo, 0.60; arroz, 1.20; soya, 0.58; sorgo, 0.88.

<sup>14</sup> El peso mexicano alcanzó su valor real más bajo en 1987, cuando el índice del tipo de cambio real fue de 170 (para una base 1970 = 100), y se ha venido revaluando progresivamente. En octubre de 1991 ese índice era de 120, pero todavía se encontraba por encima de su nivel de 1977-1979, cuando, según se acepta en general, se hallaba en situación de equilibrio.

<sup>15</sup> Otra opción sería una devaluación, acompañada por subsidios a los consumidores (para evitar que las alzas de los precios agropecuarios rebajen el poder de compra de los grupos de bajos ingresos, y que se reduzca la demanda interna). El término subsidio se utiliza aquí en sentido amplio: incluye créditos a tasa preferencial, venta de insumos o productos a precios rebajados, etc.

Cuadro 4  
MEXICO: COSTO ESTIMADO DE UNA POLÍTICA DE SUBSIDIOS A LA AGRICULTURA, 1988

	Arroz	Frijol	Maíz	Trigo	Ajonjolí	Soya	Algodón	Cebada	Sorgo	Total
Precio interno por ton (Pi) (miles de pesos)	668.5	974.5	390.9	313.2	1 104.7	777.1	338.7	350.6	330.6	
Relación Pi/P. externo	0.9	1.2	1.8	1.1	1.2	1.5	1.2	1.2	1.2	
Precio interno equivalente	735.1	803.0	222.8	294.4	910.3	520.6	279.1	288.9	277.7	
Precio "necesario"	735.1	1 120.7	449.5	360.2	1 270.4	893.6	389.5	403.2	380.2	
Subsidio (por ton.)		317.7	226.7	65.8	360.1	373.0	110.4	114.3	102.5	
Subs. bruto p/cultivo <sup>a</sup>		452 021	3 267 861	355 418	65 013	379 083	67 361	82 129	688 239	5 357 125
Transfer. implícita <sup>a</sup>	-20 049	146 992	1 781 557	68 880	6 610	57 955	29 272	21 599	311 836	2 404 652
Ganancias extraordinarias	20 049	125 278	621 473	172 201	5 634	26 343	24 948	18 408	292 346	1 306 680
Subs. neto p/cultivo <sup>a</sup>		326 743	2 646 388	183 217	59 379	352 740	42 413	63 722	395 893	4 050 445
Subsidio neto total <sup>a</sup>										4 050 445
Prod. bruta sector <sup>a</sup>										24 741 823
PIB sector										18 953 547
PIB economía										392 791 754

Fuente: Estimaciones propias

<sup>a</sup>Millones de pesos

del arroz, ellos se fijarían de acuerdo al precio externo. En los restantes cultivos, esos precios aumentarían 15% respecto de su nivel de 1988.<sup>16</sup> Para subir el precio al productor, se otorgaría a los productores un subsidio equivalente a la diferencia entre el nuevo precio interno y el internacional. Paralelamente, los precios al consumidor se alinearían con los internacionales, lo cual significaría que, salvo para el arroz, dichos precios se rebajarían. Se eliminaría así la transferencia implícita que los consumidores estarían pagando a los productores agrícolas debido a que los precios se hallarían por encima de los que rigen en el mercado mundial.

¿Cómo financiar ese subsidio? Una alternativa sería que el Estado recaudara de una forma u otra esa transferencia implícita que hoy pagan los consumidores y que dejarían de pagar si se rebajaran los precios. Sin embargo, aquí se considerará una propuesta diferente.

En principio, el aumento de los precios al productor genera ganancias extraordinarias, esto es, ganancias por sobre las obtenidas con la antigua producción.<sup>17</sup> Se supondrá aquí que estas ganancias se gravan con impuestos de 100%. Se supondrá también que esta medida va acompañada de otros apoyos (a la comercialización, a la infraestructura, etc.), con lo cual se estimulará un aumento de la producción igual a la producción potencial de cada uno de los cultivos.

En el cuadro 4 puede verse que, en primer lugar, la medida propuesta permitiría eliminar la transferencia implícita que hoy están pagando los consumidores mexicanos, que es de 2 404 652 millones de pesos y equivale al 0.6% del PIB de 1988. En segundo lugar, esa medida iría acom-

pañada de un subsidio neto (esto es, neto de impuestos sobre las ganancias extraordinarias) a los productores, que sería equivalente a 4 050 445 millones de pesos. Este subsidio representaría apenas el 16.5% del incremento total (directo e indirecto) del PIB que podría lograrse gracias a la producción potencial [4 050 445 dividido por 24 481 621]; (3 006 320) (aporte directo) + (21 475 301) (aporte indirecto).

Pero hay más: en realidad ni siquiera sería necesario efectuar una erogación tan cuantiosa, pues en parte el subsidio se pagaría a sí mismo, por lo siguiente. Puesto que el subsidio permitiría elevar el producto, aumentarían también los tributos recaudados. Supóngase una tasa de tributación (impuestos internos no petroleros) del orden del 12.27%, que fue la que se alcanzó el año 1988. Entonces el aumento total del producto generaría un incremento de los impuestos del orden de los 3 008 895 millones de pesos. Esta cifra es apenas inferior en 1 041 550 millones de pesos al subsidio neto requerido. Esta última cifra sería el déficit en que debería incurrir el Estado.

¿Qué problema ocasionaría ese déficit? Es claro que el monto del mismo sería inferior a la transferencia implícita que hoy pagan los consumidores mexicanos. Desde ese punto de vista, existiría una mejora neta del bienestar de la comunidad. Es más, por cada peso de déficit final se habrían obtenido 23.5 pesos de producto nacional bruto (24 481 621 millones de pesos divididos por 1 041 550 millones), lo cual es sin duda ventajoso.

Con todo, ese déficit podría generar presiones inflacionarias, o presiones sobre la balanza de pagos, o ambas cosas a la vez. Dadas las características de la producción agrícola, existiría un rezago entre el momento en que se efectuaría el gasto (subsidio), y aquél en que se cosecharían los beneficios de ese gasto. De allí que posiblemente fuera necesario obtener recursos externos para financiar ese déficit público. Sin embargo, tales empréstitos se pagarían por sí solos, gracias al aumento de las exportaciones y la reducción del coeficiente de importaciones que el subsidio permitiría.

<sup>16</sup> La información sobre los precios internos se obtuvo dividiendo el valor de la producción por la producción total (según cifras contenidas en el anexo estadístico al Primer Informe Presidencial de 1989). La relación entre precios internos y externos para maíz, trigo, sorgo, arroz y soya se obtuvo de información directa proporcionada por la SARH. Para los restantes productos se supuso que esa relación era igual a la relación media (simple) de los cinco productos antes mencionados.

<sup>17</sup> Estas ganancias extraordinarias son equivalentes al producto del volumen de la producción original, multiplicado por la diferencia entre el precio necesario y el precio interno original.

## IV

## Consideraciones finales y conclusiones

Toda la argumentación anterior podría cuestionarse tanto en el terreno de los supuestos, como desde un punto de vista conceptual o de principio. Podría decirse, por ejemplo, que la estimación del producto potencial es excesiva. Se podría también aducir que es demasiado optimista suponer que habrá demanda para exportar la producción excedente.

Por otro lado, se podría alegar que los subsidios al productor o al consumidor —al igual que la protección externa, por ejemplo— distorsionan las señales del mercado y que, por lo tanto, conducen a una asignación de los factores que no es óptima. Los beneficios de dichos subsidios serían entonces ilusorios o de corto plazo.

Para atender a la crítica que puede hacerse a los supuestos, es necesario ante todo puntualizar que aquellos del ejercicio no pretenden exactitud. Se necesitarían estudios en profundidad para alcanzar el grado de rigor suficiente. En consecuencia, quizá lo más adecuado por el momento, y mientras no se disponga de esos estudios, sea someter los resultados del ejercicio a un análisis de sensibilidad: en otras palabras, analizar qué tanto cambian esos resultados si se adoptan otros supuestos.

Con tal propósito, se efectuó el mismo tipo de ejercicio con supuestos diferentes. En concreto, se supuso que:

i) No sería posible ampliar la superficie sembrada de los cultivos considerados, aunque sí se podría alcanzar para cada uno de ellos el rendimiento potencial. En consecuencia, la producción potencial de 1988 se obtendría multiplicando la superficie que efectivamente se sembró ese año por el rendimiento potencial, para cada uno de esos cultivos.

ii) Gracias a la rebaja de los precios agropecuarios, la elasticidad-ingreso de la demanda agropecuaria sería mayor que en el ejercicio anterior. Ahora se le atribuye un valor de 0.9 (en lugar de uno de 0.8, de cuyo elevado si se le compara con el valor histórico de esa elasticidad).

No es necesario detallar los aspectos específicos del ejercicio, pero sus resultados principales se pueden resumir así:

i) La producción potencial alcanzaría los 2 117 204 millones de pesos. El PIB sectorial podría haber sido 1 621 778 millones más alto; esto es, 8.6% mayor. El aporte directo al PIB total habría sido el de elevarlo en 0.4%.

ii) México podría ser autosuficiente y generar saldos exportables no sólo de arroz y algodón —como en 1988— sino además de frijol, trigo, ajonjolí y cebada; las importaciones de maíz, trigo, soya y sorgo se mantendrían. El déficit comercial de estos nueve productos, que fue de 935.8 millones de dólares en 1988, sería en este caso de sólo 144 millones. La ganancia de divisas sería entonces de 791.6 millones de dólares.

iii) El aporte indirecto del sector habría sido el de incrementar el PIB en 10 729 053 millones de pesos esto es, en un 2.7%.

iv) El aporte total habría sido entonces el de elevar el PIB en 12 350 831 millones de pesos (1 621 778 millones más 10 729 053 millones). Esta magnitud equivale al 3.1% del nivel que el PIB alcanzó en 1988.

v) El subsidio bruto habría sido de 4 667 729 millones de pesos y el subsidio neto de 3 381 098 millones. El subsidio neto representaría el 27.4% del aumento total del PIB que se podría lograr gracias a la producción potencial.

vi) La recaudación tributaria habría sido de 1 539 192 millones de pesos. El déficit habría sido entonces de 1 841 906 millones. Por cada peso de déficit se podrían generar 6.7 pesos de PIB.

En definitiva, se observa que incluso con supuestos menos optimistas que los del ejercicio original, quedaría un saldo muy favorable si se tomaran medidas que permitiesen materializar la producción potencial.

¿Pero qué hacer si los mercados internacionales no absorben los excedentes exportables?

Hay que destacar, en primer lugar, que una parte importante de la ganancia de divisas provendría de la sustitución de importaciones por producción nacional, y que en principio el mercado interno no debería ser un problema para ese aumento de la producción.

En el ejercicio realizado, por ejemplo, la sola

sustitución de importaciones significaría una ganancia de divisas por 464 millones de dólares, equivalente al 50% del déficit original de estos productos en 1988, y al 59% de la ganancia de divisas obtenida gracias al producto potencial. Ese ahorro de divisas por sí solo permitiría elevar el PIB en 7 305 216 millones de pesos, cifra que representa el 1.9% del PIB total de 1988. Así, incluso en estas circunstancias menos favorables, el aprovechamiento de la producción potencial permitiría que el PIB total se elevara en 2.3% (0.4% de aporte directo y 1.9% de aporte indirecto).

Pero si esto no bastara, y si fuera realmente imposible colocar las exportaciones potenciales adicionales, se podría pensar en otra opción. Esta consistiría en estimular el cambio de cultivos, privilegiando aquellos destinados a reemplazar las importaciones que todavía subsistirían. Ciertamente no sería tarea fácil, porque los recursos no son perfectamente flexibles. Pero con incentivos adecuados —como precios relativos más favorables, apoyos crediticios y tributarios—, ciertamente podría avanzarse en esa dirección.

El razonamiento anterior ha mostrado que intervenir por encima de las señales del mercado puede ser una alternativa preferible a no hacer nada y dejar todo a las fuerzas del mercado. En ciertas circunstancias esa intervención permitiría alcanzar la producción potencial y aprovechar recursos que de otra manera habrían permanecido ociosos.

Este planteamiento comúnmente se asocia con el pensamiento estructuralista. ¿Qué tan diferente es de aquél de la teoría convencional?

Aunque no es posible analizar aquí detalladamente este interrogante, sí puede decirse que, cuando la movilidad de los factores es limitada y cuando sus remuneraciones son inflexibles a la baja, la teoría neoclásica también reconoce que la intervención gubernamental puede ser mejor que dejar la situación librada a las fuerzas del mercado.<sup>18</sup> De hecho, la gran diferencia de la

teoría neoclásica respecto de la concepción proteccionista, por ejemplo, no deriva del rechazo a la intervención gubernamental. Más bien está en que la teoría neoclásica recomienda la aplicación de subsidios o impuestos hasta el punto específico en que se produce la distorsión interna.

Esta, como se dijo, parece una conclusión bastante razonable. Con todo, se refiere exclusivamente al plano teórico. Nada se ha dicho sobre las dificultades prácticas que podrían existir para instrumentar adecuadamente los subsidios. Y es aquí posiblemente donde puedan surgir los principales inconvenientes y problemas. Después de todo, en México la agricultura ha sido fuertemente subsidiada, y los resultados han estado lejos de ser satisfactorios.<sup>19</sup> Pero examinar este punto a nivel práctico escapa a los propósitos de este trabajo.

Para sintetizar la argumentación y las conclusiones de este artículo, cabe decir que en la agricultura mexicana existen potencialidades de producción desaprovechadas. Materializar la producción potencial de los cultivos básicos permitiría a la agricultura elevar su producción y el valor agregado.

En una hipótesis relativamente optimista, se puede estimar que el aporte *directo* resultante del aumento del PIB sectorial podría ser equivalente al 0.8% del PIB total. En una hipótesis menos optimista, ese aporte directo al PIB total permitiría elevarlo en 0.4%.

Además, y lo que es más importante, esa producción potencial permitiría ahorrar y generar divisas, gran parte de las cuales se podría transferir a los restantes sectores de la economía. Esas divisas servirían para pagar allí importaciones adicionales y elevar la producción. En una hipótesis optimista, este aporte *indirecto* de la agricultura permitiría aumentar el PIB en 5.5% respecto del nivel que se alcanzó en 1988, con lo cual el aporte total que se lograría si se materializara la producción potencial superaría el 6% del PIB total

<sup>18</sup> En el debate reciente sobre la política económica ante la perspectiva del tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, se ha defendido la necesidad de subsidiar a la agricultura debido a que esos países lo hacen. Este es un argumento importante, pero diferente del que aquí se ha manejado. Posiblemente el artículo que mejor expresa la postura de la escuela neoclásica sobre este punto sea el de H.G. Johnson (1981). Sobre el tema véase también M. Chacholiades (1985).

<sup>19</sup> Naturalmente, debería señalarse que estos subsidios se han dado para compensar la pérdida que ha ocasionado al sector el mantenerle sus precios deprimidos mientras —debido al proteccionismo— los costos de sus insumos muchas veces han estado por encima de los internacionales: se ha tratado de una intervención para corregir una distorsión de política económica, a la cual quizá no haya compensado del todo.

de 1988. En una hipótesis menos optimista, el aporte indirecto del sector permitiría incrementar el PIB en 2.8%, con lo cual su aporte total podría ser de 3.2% respecto del PIB de 1988.

Las potencialidades indicadas se podrían materializar si se mejoraran las condiciones de oferta del sector, a través de su recapitalización y otro tipo de medidas institucionales. Además, para estimular la oferta habría que otorgar incentivos adecuados a los productores, como subsidios que les aseguraran precios superiores a los internacionales, y que podrían complementarse con im-

puestos sobre las ganancias extraordinarias. Estos subsidios deberían ser de corto plazo, y además diferenciados por productos, por tipos de productores, y posiblemente por regiones.

Con estas políticas, el aporte total de la agricultura a la economía nacional podría ser enorme, y permitiría incluso financiar con aumentos de los tributos buena parte de los subsidios que habría que destinar directa o indirectamente al sector. A la vez, con ellas se eliminaría la transferencia implícita que hoy pagan los consumidores a los productores agrícolas.

#### Bibliografía

- Chacholiades, M. (1985): *International Trade Theory and Policy*, Nueva York, Mc. Graw-Hill.
- Johnson, H.G. (1981): Intervención óptima en el comercio ante la presencia de distorsiones internas, R. French Davis (ed.), *Intercambio y desarrollo*, Tomo I, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- López, Julio (1991a): Contractive adjustment in México, 1982-1989, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, Roma, Banca Nazionale del Lavoro.
- \_\_\_\_\_ (1991b): "México: ajuste macroeconómico y comportamiento agrícola", Universidad Nacional Autónoma de México, mimeo.
- Valdés, A. (1986): Efecto de las políticas comerciales y macroeconómicas en el crecimiento agropecuario: la experiencia sudamericana, Banco Interamericano del Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1986*, Washington, D.C.



## La privatización de la telefonía argentina

*Alejandra Herrera\**

El artículo analiza en detalle la situación del sector telefónico de Argentina antes de 1990 y evalúa el proceso de su privatización realizado a partir de entonces. La principal conclusión es que la situación anterior de cuasimonopolio estatal probablemente desembocará en un oligopolio privado.

El principal objetivo de la privatización fue el de terminar con los subsidios estatales al sector y bajar los precios de los servicios; sin embargo, es posible que las modalidades del proceso contribuyan a generar una transferencia regresiva de recursos, tanto respecto de las tarifas a los usuarios, las que se han ido separando de la estructura de costos, como respecto de la industria proveedora de equipos, que no disfrutará de una relación preferencial con la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel).

Otro objetivo fue el de modernizar la telefonía, introduciendo la competencia en el sector. Sin embargo, esta última depende fundamentalmente de la modificación de algunas de las condiciones establecidas en los actuales contratos de transferencia.

Por este conjunto de consideraciones, el artículo concluye que el marco regulatorio vigente puede ser inestable.

\* Investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo y las Relaciones Económicas Internacionales (CEDREI), Buenos Aires. La autora agradece la colaboración de Benalfa Petrozini y los comentarios de Raúl Baridó, Lilian Castro, Hugo Nochteff y María Rosa Schiapacasse a las primeras versiones de este artículo.

## Introducción

Desde mediados de los años cuarenta y hasta fines de 1990, la industria de telecomunicaciones en la República Argentina tenía una estructura similar a la de la mayor parte de los otros países del mundo: una gran empresa estatal —en este caso la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel)— poseía poderes monopólicos sobre el 95% de las comunicaciones telefónicas<sup>1</sup> y sobre la prestación de servicios de télex, facsímil, transmisión de datos, transporte de programas de radiodifusión y televisión, etc. A su vez, ENTel, al constituirse en comprador cuasimonopsónico de equipos de telecomunicaciones, contribuyó decisivamente a la consolidación de una estructura oligopólica en la provisión nacional de equipos de conmutación y transmisión, dentro de la cual la participación relativa de cada una de las firmas se mantuvo más o menos estable hasta fines de los años ochenta.

A poco de iniciada la década de 1990 no queda mucho del panorama descrito: el monopolio estatal sobre los servicios ha muerto, dando paso a una estructura oligopólica privada; el marco regulatorio ha sido completamente modificado, y ha cambiado de manera importante la participación relativa de los distintos proveedores en el mercado nacional de equipos.

La presión por privatizar vino de dos ámbitos diferentes. En primer lugar hubo una decisión política de favorecer a los acreedores de la deuda externa argentina y, al mismo tiempo, de aliviar el déficit fiscal a corto plazo. Como veremos más adelante, la transferencia de ENTel al sector privado se hizo principalmente mediante la aceptación de títulos de la deuda a cambio de la entrega de activos estatales y de derechos monopólicos sobre la prestación de una serie de servicios. Esto implicó el pago por adelantado tanto de los intereses como del capital y constituyó un hecho de gran trascendencia para el gobierno peronista: el uso de mecanismos de capitalización de la deuda en la venta de la empresa telefónica probaría a los acreedores externos no sólo la voluntad de las autoridades de honrar los compromisos asumidos, sino también su posibilidad de hacerlo.

<sup>1</sup> El 5% restante estaba en manos de dos empresas privadas: la CAT (fundada en 1916) y la CET (fundada en 1927), ambas subsidiarias de la firma sueca Ericson. En la segunda mitad de los años ochenta la CET fue adquirida por la CAT.

En segundo lugar, en casi todo el mundo los proveedores de equipos y servicios de telecomunicaciones y sus grandes usuarios bregaban por un cambio en el marco regulatorio y por una privatización que les permitiese explorar a fondo las nuevas posibilidades abiertas por la evolución del sector a nivel internacional (Herrera, 1990). Por un lado, la difusión de la microelectrónica en esta industria había relativizado (en algunos subsectores) la importancia de las economías de escala, y generado posibilidades de invertir tanto en la producción de equipos antes inexistentes como en la prestación de un nuevo tipo de servicios; esto —a los ojos de ciertas empresas y grandes usuarios— cuestionaba la funcionalidad de las regulaciones vigentes, que habían sido concebidas para actuar sobre un mercado monopólico prestador casi exclusivamente de servicios “tradicionales” de transmisión de voz. Por otro lado, en las casas matrices de los más importantes proveedores de equipos, las inversiones realizadas en función de la “carrera tecnológica” (en ciertos casos sobrestimando el potencial de crecimiento de los respectivos mercados) crearon grandes márgenes de capacidad ociosa, que se

buscó reducir con la ampliación de las exportaciones de las últimas generaciones de productos. El éxito de una estrategia competitiva orientada a la exportación, a su vez, dependía en gran medida de la posibilidad de modificar la política de compras de las firmas prestadoras de servicios que aún mantenían actitudes proteccionistas sobre un número reducido de proveedores. Por último cabe destacar que, en algunos países desarrollados, las empresas operadoras optaron por transnacionalizar sus actividades, lo que las llevó a apoyar el movimiento en pro de la privatización en aquellos mercados a los que pretendían acceder.<sup>2</sup>

Ahora bien, el que la transferencia de ENTel hacia el sector privado tuviese como objetivo el pago de la deuda pública externa y el alivio de la crisis fiscal de corto plazo, y no la resolución de los graves problemas que presentaba el sistema de telecomunicaciones nacional, imprimió un sello particular al marco regulatorio que emergió del proceso, con importantes consecuencias para los consumidores y para la estructura de la industria nacional productora de equipos.

## I

### El período previo a la privatización

Al comenzar la década de 1980 el país contaba con menos de 8.5 líneas por cada 100 habitantes. En 1985, con un plan de expansión de la red llamado Megatel, esta cifra se elevó a 10.

Aun cuando esta “densidad telefónica” era ligeramente superior al promedio en países con un ingreso por habitante equiparable al de Argentina, una parte importante de la población siguió marginada de la red (que está desigualmente distribuida tanto en términos de sectores sociales como en términos de regiones) y la calidad de los servicios continuó siendo deplorable.<sup>3</sup>

Simultáneamente ENTel —como la mayor parte de las compañías que prestan servicios de telecomunicaciones en el mundo— mantuvo un balance operacional superavitario, aun cuando enfrentaba dificultades crecientes para financiar

la expansión y modernización de la red. La situación redundó en un alto endeudamiento externo, ya que la prohibición para las empresas estatales de acudir al mercado financiero local

<sup>2</sup> El caso más importante es el de las Baby Bell estadounidenses, no sólo por su propio peso dentro de la estructura de la industria de telecomunicaciones a nivel internacional (el mercado norteamericano equivale, aproximadamente, a la mitad del mercado mundial de telecomunicaciones), sino por su posibilidad de mover a su favor la influencia del gobierno de Estados Unidos.

<sup>3</sup> A título indicativo, y de acuerdo a los datos suministrados por la Sindicatura General de Empresas Públicas, a fines de los años ochenta el porcentaje de llamadas inefectivas duplicaba los valores considerados normales a nivel internacional, y el promedio anual de reclamos por teléfono los cuadruplicaba. En este sentido las carencias afectaban por igual a los sistemas de transmisión locales y a los interurbanos.

encarecía cada nuevo préstamo. La dificultad de financiar la expansión, a su vez, se relacionaba con tres hechos. En primer lugar, los sistemas de planificación y control de obras de la ENTel adolecían de discontinuidad de las políticas,<sup>4</sup> carencia de planes de expansión plurianuales,<sup>5</sup> inexistencia de sistemas de control de las obras, y falta de coordinación entre la planificación de las tareas de plantel externo<sup>6</sup> y la política de compras de equipos (Herrera, 1989). En este caos, ENTel ni siquiera podía evaluar los precios efectivamente pagados por cada central<sup>7</sup> y la conexión de miles de líneas adquiridas demoraba años, pesando sobre el presupuesto de la empresa como un incremento de los costos fijos. En segundo lugar, la política de compras de ENTel implicaba el pago de precios altísimos por la adquisición de equipos o contratación de obras. Por último, la estructura tarifaria correspondiente a la prestación de servicios no permitía que la empresa estatal compensara los costos originados —entre otras cosas— en la perversa combinación de discontinuidades políticas, caos contable administrativo<sup>8</sup> y pago de sobrepagos a los subcontratistas<sup>9</sup> y proveedores de equipos.<sup>10</sup>

Desde el punto de vista industrial cabe resaltar la estabilidad tanto de la estructura duopólica en la oferta nacional de centrales de conmutación (con filiales nacionales de la firma americana ITT

y de la alemana Siemens) hasta fines de los años ochenta, como del dominio de otro grupo de filiales de empresas transnacionales en la producción de equipos públicos de transmisión. En este esquema, el capital nacional tuvo pocas posibilidades de vender productos directamente a ENTel.

Durante la era de predominio de las tecnologías electromecánicas, la política de compras de la operadora estatal obligó a las firmas proveedoras a mantener capacidad productiva instalada en el país, aun cuando no les impusiese condiciones específicas de transferencia de tecnología o niveles particularmente elevados de incorporación de componentes nacionales en la producción. Sin embargo, el grado de integración nacional de las filiales argentinas productoras de equipos de telecomunicaciones llegó a ser de alrededor del 90% en 1973 (Argentina, 1986). A ello contribuyó una estrategia competitiva que se centró en la reducción de costos; la adaptación del producto y del proceso productivo al contexto local; la construcción de barreras al ingreso de nuevos competidores, aprovechando las ventajas de la precedencia en el mercado; la capacidad financiera para mantener grandes márgenes de capacidad ociosa por largos períodos;<sup>11</sup> y la posibilidad de lograr que ENTel y otras firmas estatales pagasen precios superiores a los vigentes

<sup>4</sup> Por ejemplo, entre marzo de 1984 y octubre de 1987 se sucedieron cuatro ministros de obras públicas, cuatro secretarios de comunicaciones y tres administradores de la ENTel.

<sup>5</sup> La red pública no fue ampliándose gradualmente sino que a saltos, concentrando enormes inversiones en lapsos reducidos (como ejemplos extremos, en 1975 se incorporaron sólo 6 000 líneas, mientras que en 1979 se añadieron 200 000). Normalmente, la decisión de realizar estas inversiones y la selección de los objetivos de expansión (en términos cuantitativos y cualitativos) quedaba en manos de un reducidísimo grupo de funcionarios políticos, nombrados por el poder ejecutivo de turno, mientras que la participación de los ingenieros, técnicos y personal calificado de la planta estable de ENTel era absolutamente marginal, al punto de que en ocasiones ni siquiera se requirió su parecer técnico.

<sup>6</sup> El plantel externo es el sistema de conexión entre los usuarios y las respectivas centrales de conmutación.

<sup>7</sup> Por una serie de motivos (falta de especificaciones precisas sobre las características de los bienes o servicios adquiridos, mecanismos de indización, pagos parciales contra entrega de materiales, etc.) los precios efectivamente pagados por ENTel pueden distar mucho de los precios previstos al adjudicar los contratos para la provisión de equipos o realización de obras. Véase Herrera, 1989, pp. 121 a 123.

<sup>8</sup> A lo largo de más de veinte años, sólo en dos oportunidades ENTel logró que la Sindicatura de Empresas Públicas aprobase el balance presentado (y lo hizo con reserva).

<sup>9</sup> En particular, respecto a la subcontratación de las obras de plantel externo han sido numerosas las denuncias de sobrefacturación realizadas por el sindicato de trabajadores telefónicos (FOETRA).

<sup>10</sup> En la segunda mitad de los años ochenta, bajo el gobierno radical, se planteó que el tema del financiamiento de la inversión podía ser resuelto si se le proponía a los demandantes de nuevas líneas telefónicas que pagasen por adelantado el precio de los correspondientes equipos (hasta ese momento ENTel sólo cobraba a estos demandantes el costo de conexión). Con este sistema de pago se lanzó el Plan Megatel (1985), que se proponía incorporar un millón de nuevas líneas en cinco años. El resultado esperado en términos de financiamiento de la expansión no se logró, fundamentalmente porque los precios pagados por los equipos terminaron por ser mucho más altos que los previstos al lanzarse el Plan.

<sup>11</sup> La inexistencia de planes plurianuales de compra de equipos por parte de ENTel hizo que la posibilidad de mantener altos niveles de capacidad ociosa por largos períodos fuese uno de los elementos claves de la estrategia competitiva de los proveedores de equipos.

por los mismos equipos en los países desarrollados.

Al iniciarse la década de 1980, la decisión de ENTel de incorporar centrales semielectrónicas y electrónicas a la red significó nuevos criterios para la selección de proveedores. Los resultados más notables de este cambio —en términos de la estructuración de la industria nacional— fueron un retroceso radical en los niveles de integración nacional de la producción y el ingreso de firmas de origen japonés al mercado argentino de telecomunicaciones. Además, por primera vez la competencia en precios tuvo un papel de importancia en la estrategia de las firmas que se disputaban el mercado nacional, aun cuando ENTel pagó por los equipos digitales precios muy superiores a los vigentes en el mercado internacional. A mediados de los años ochenta, luego de que la filial de Siemens adquirió la mayor parte del paquete accionario de la filial de la ITT, el mercado de conmutación readquirió su tradicional estructura duopólica, esta vez teniendo como protagonistas a la filial de la empresa alemana y a una

filial de la japonesa NEC asociada a un gran grupo de capital nacional.

En los últimos años de la década de 1980 y los primeros de la siguiente, las firmas que tenían plantas en el país vieron doblemente amenazada su posición relativa dentro del mercado argentino. Por un lado, el poder ejecutivo firmó con el gobierno de Italia, entre otros, acuerdos de cooperación económica que implicaban la importación de equipos de telecomunicaciones producidos en ese país. Por otro lado, en octubre de 1987 el gobierno radical anunció su decisión de privatizar ENTel. No me detendré a describir la forma en que cada una de las firmas involucradas reaccionó frente al cambio del entorno en el que operaba, pero sí creo interesante señalar que acudieron a estrategias de cabildeo y cartelización, y que buscaron apoyo político, argumentando que su permanencia como proveedoras de ENTel garantizaría no sólo el mantenimiento de los niveles de producción nacional, inversión y empleo, sino que también la profundización del proceso de internalización de capacidades tecnológicas.

## II

### El proceso de privatización

Los orígenes del proceso de privatización se encuentran en la actuación del gobierno militar en el período 1979-1983, cuando se hizo la transferencia al sector privado de algunas actividades secundarias o periféricas hasta entonces realizadas por ENTel.<sup>12</sup> En años posteriores, el gobierno radical dio continuidad a la política de privatización periférica —particularmente con respecto a la contratación de las obras de plantel externo— y privatizó algunos servicios de valor agre-

gado, aunque vio frustrada su intención de vender 40% del paquete accionario de ENTel a la Telefónica Española.<sup>13</sup> En aquel momento, se opusieron abiertamente a la privatización de la red algunos partidos de izquierda y los trabajadores estatales, que incluso expulsaron de la dirección del gremio telefónico a un grupo que

<sup>12</sup> Entre estas privatizaciones las más importantes fueron las de las obras de plantel externo y las implicadas en los sistemas de colaboración financiera, por medio de los cuales —en ciertas localidades del país— el sector privado podía responsabilizarse por la compra del terreno, la construcción del edificio de la central, la instalación de los equipos de conmutación y los vínculos de larga distancia, y la construcción de planteles externos.

<sup>13</sup> La propuesta del gobierno radical, que fue paralizada en el Congreso Nacional por los legisladores peronistas, preveía la venta del 40% de las acciones de ENTel a la Telefónica Española, que pagaría por ellas 750 millones de dólares (con un margen de variación de 20%). De estos 750 millones, dos tercios debían pagarse en efectivo (doscientos millones dentro del primer año y el resto en 30 meses) y el otro tercio por mecanismos de capitalización de la deuda. La propuesta de la firma española precisaba que la empresa mixta así formada mantendría el monopolio de todos los servicios, aunque no estaría obligada a prestar los de telegrafía pública ni a atender a la población muy dispersa.

apoyaba la privatización; los proveedores de equipos asociados al sector financiero sabotearon la iniciativa gubernamental presentándose como candidatos a ser los futuros operadores, y los legisladores peronistas impidieron en 1985 que se sancionasen las leyes necesarias para concretar el proyecto.

Sin embargo, posteriormente, bajo el gobierno peronista, el traspaso efectivo de ENTel al sector privado se concretó el 8 de noviembre de 1990, sólo tres meses después de haberse firmado el decreto que reglamentaba el proceso de privatización. Para lograr su objetivo, el Presidente de la Nación legisló por medio de decretos, haciendo uso de los poderes extraordinarios que los legisladores peronistas y radicales le habían otorgado (Petrazzini, 1991), e invocando las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado que habían abierto la posibilidad de privatizar empresas públicas de servicios.

El mecanismo básico de la privatización consistió en dividir a la empresa en dos regiones (Norte y Sur) y en licitar el 60% de su paquete accionario,<sup>14</sup> fijando un precio base obligatorio.<sup>15</sup> Serían ganadores de la licitación quienes, por encima de ese precio base, ofreciesen más títulos de la deuda externa argentina como forma de pago (el monto mínimo admitido era de 3 500 millones de dólares por cada zona).<sup>16</sup>

La venta de ENTel resultó formalmente en la constitución de cuatro nuevas empresas de te-

<sup>14</sup> El otro 40% se vendió posteriormente al personal de la firma (10%), a las cooperativas telefónicas (4.8%) y al público (25%).

<sup>15</sup> Que era de 100 millones de dólares para la región Norte y de 114 millones para la región Sur, pagaderos al contado en el momento de la toma de posesión, más una suma algo superior en pagarés a seis años con tres de gracia (228 millones por ambas regiones).

<sup>16</sup> El consorcio que compró la zona Norte ofreció 2 308 millones de dólares en títulos y el que compró la zona Sur 2 720 millones (siempre se hace referencia a los valores nominales de la deuda y se incluyen los intereses correspondientes). En el mercado secundario estos títulos se cotizaban aproximadamente al 12% de su valor nominal, y el pago del capital estaba previsto para el siglo XXI. Al respecto, creo interesante señalar: i) que por el 30% de las acciones de la zona Sur que se pusieron a la venta posteriormente, se recaudaron más de 800 millones de dólares en efectivo, y por el 30% correspondiente a la zona Norte más de 1 200 millones, y ii) que esta venta posterior cambió la composición de los consorcios (por ejemplo, en el caso de Telecom elevó en aproximadamente cinco puntos porcentuales la participación del grupo nacional Pérez Companc).

lecomunicaciones. Telecom Argentina (Telecom) y Telefónica Argentina (Telefónica) brindan servicios básicos de telecomunicaciones a nivel nacional, y a su vez son dueñas por partes iguales de las otras dos: TELINTAR, que presta servicios internacionales, y STARTEL, que ofrece los llamados "servicios en régimen de competencia" (de radiotelefonía móvil, radio móvil marítimo, télex, transmisión de datos dentro del territorio nacional).<sup>17</sup>

En lo que guarda relación con el marco regulatorio sectorial para este cambio, cabe señalar tres aspectos: en primer lugar, aunque la mayor parte de los diputados y senadores dicen coincidir en la necesidad de votar una nueva ley de telecomunicaciones, el Congreso Nacional no la ha aprobado.

En segundo lugar, en el primer semestre de 1990 la Secretaría de Comunicaciones —hasta ese momento a cargo de la elaboración y ejecución de la política nacional para el sector y del control de las firmas que operan en él— pasó a la categoría de subsecretaría;<sup>18</sup> y el 31 de enero de 1991 esta subsecretaría fue disuelta y sus aproximadamente cuatrocientos empleados fueron despedidos. Con esto, el Estado quedó virtualmente desprovisto de técnicos con experiencia en el sector de las telecomunicaciones. El restablecimiento, muchos meses después, de una Subsecretaría de Comunicaciones no modificó la situación.

En tercer lugar, pocos meses antes de la venta de ENTel, pero varios después de definidas las condiciones en que el sector privado adquiriría la empresa, se creó en junio de 1990 la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT), que debería funcionar como organismo de regulación y control.<sup>19</sup> Sin embargo, a más de un año de la desaparición del monopolio estatal, la CNT, des-

<sup>17</sup> Por su lado, Telecom Argentina adquirió 160 000 líneas de la CAT (véase nota 1) en 67 millones de dólares (*Ambito Financiero*, 25 de febrero de 1992).

<sup>18</sup> El Ministerio de Economía y el Ministerio de Obras y Servicios Públicos se fusionaron, dando origen al Ministerio de Economía y de Obras y Servicios Públicos; de él dependía la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones, que se encargaba a su vez de controlar la mencionada Subsecretaría de Comunicaciones.

<sup>19</sup> De acuerdo a su estatuto, la CNT debe regular, controlar y fiscalizar todos los servicios de telecomunicaciones, administrando el espectro radioeléctrico (excluido el de radiodifusión), y velando por el cumplimiento de las condiciones

provista de recursos humanos y financieros, brilla por su ausencia en la definición de los principales aspectos del presente y futuro de las telecomunicaciones nacionales. Por un lado, ninguno de los desacuerdos importantes surgidos entre el Estado y las firmas privadas en el último año se han resuelto en la CNT. Por otro, los usuarios de la red pública se encuentran en una total indefensión (por ejemplo, la CNT ha sido incapaz

de hacer retroceder a esas firmas en algunos casos de evidente sobrefacturación de sus servicios).

En este contexto, para formular algunas conjeturas prospectivas sobre el sector es necesario un análisis más detallado de las características de los consorcios que compraron parte del paquete accionario de ENTel, y un estudio de las cláusulas de los contratos de transferencia que éstos firmaron con el Estado argentino.

### III

## Características de los consorcios compradores y de los contratos de transferencia

En Telecom Argentina participan STET, *France Cables et Radio*, el grupo Pérez Companc y el Banco Morgan. En Telefónica Argentina participan la Telefónica de España, el grupo Techint y el Citibank. Vemos así que cada uno de los consorcios que dominan el mercado de telecomunicaciones nacional está constituido por lo menos por: i) una gran operadora estatal europea, vinculada a su vez a varios proveedores de equipos; ii) alguno de los principales bancos acreedores de la deuda externa argentina, y iii) un gran grupo económico nacional.<sup>20</sup>

Los grupos económicos nacionales integrantes de los consorcios<sup>21</sup> crecieron como proveedores estatales (principalmente en el sector de la construcción, pero también en las telecomunicaciones) y se cuentan entre los más importantes beneficiarios de los subsidios estatales a la industria local. Además, estando entre las empresas privadas con mayor nivel absoluto de endeudamiento externo, se plegaron a la propuesta de estatización de la deuda externa privada de prin-

cipio de los años ochenta, de manera que les cupo una participación importante en el endeudamiento estatal que se quiso saldar con la venta de ENTel.

Al comprar el 60% de las acciones de ENTel los consorcios adquirieron los activos de la empresa (libre de casi toda su deuda de 1 500 millones de dólares, que fue asumida casi totalmente por el Estado); la licencia para prestar servicios por tiempo indeterminado; derechos monopólicos por siete años (prorrogables a 10) sobre los servicios básicos nacionales de la zona correspondiente (Sur para Telefónica y Norte para Telecom) y sobre todo tipo de servicio internacional (telefonía, transmisión de datos, télex y servicios de valor agregado, etc.). Además, a través de la STARTEL, que heredó de ENTel la red ARPAC (de transmisión de datos por conmutación de paquetes), pueden operar en la segunda banda de telefonía móvil celular y ofrecer servicios nacionales de transmisión de datos, télex, etc., ya que en este último terreno no habrá prohibiciones al ingreso de nuevas firmas.

La adjudicación de la telefonía móvil celular<sup>22</sup> merece un comentario aparte, dado que, en febrero de 1992, se hizo pública una discusión sobre el tema entre los consorcios privados y el

fijadas por el Estado a las empresas compradoras de las acciones de ENTel (tarifas, mecanismos de selección de proveedores de equipos, metas de calidad y expansión de la red, etc.). También debe velar por el interés público, defendiendo al usuario, y encargarse de la homologación de equipos.

<sup>20</sup> Sobre la relación de los grandes grupos económicos nacionales con los procesos de privatización, véase Verbinsky, 1990.

<sup>21</sup> En algunos casos, asociándose directa o indirectamente con la prestadora privada de servicios que ahora integra el consorcio (Acevedo, Basualdo y Khavisse, 1991).

<sup>22</sup> A nivel internacional, este sector está transformando la morfología de la industria y es presentado por muchos especialistas como la punta de lanza de la introducción de competencia en la red.

Ministro de Economía. Este último, contra la opinión de Telecom y Telefónica, sostenía que la adjudicación de la segunda banda de telefonía móvil (en la primera, anterior a la privatización, ya operaba la empresa MOVICOM) debía hacerse por concurso.<sup>23</sup> A fines de febrero se llegó a un acuerdo: los consorcios podrían ofrecer este tipo de servicios sin necesidad de participar en un concurso pero, como contrapartida, debían acceder a rebajas medias de 3% en las tarifas de las comunicaciones de mediana y larga distancia, y a adelantar el cronograma convenido de rebajas en los precios de instalación de nuevas líneas (*Página 12*, 1992).

Sobre esto último quiero señalar: i) que la rebaja del 3% es insignificante si se tiene en cuenta que las tarifas de larga distancia e internacionales en la Argentina son en general muy superiores al promedio de estas mismas tarifas en los países desarrollados, las que a su vez no guardan relación con los costos de los servicios y reflejan recargos elevadísimos; y ii) que probablemente la disminución del precio de la instalación de nuevas líneas —también anormalmente elevado— habría ocurrido de todas maneras, porque de mantenerse en su nivel actual no habría demanda congruente con los planes de expansión de la red de Telefónica y Telecom.

## IV

### Resultados concretos e inestabilidad potencial

Junto con adquirir activos, licencias y derechos monopólicos para la prestación de los servicios básicos nacionales y sobre todo los internacionales, las empresas han asumido una serie de compromisos. Estos no se expresan en montos obligatorios de inversión, sino en el deber de alcanzar determinados niveles de calidad en la prestación de los servicios, y en metas físicas de expansión de la red. Si se cumplieran las condiciones contractuales, al finalizar el siglo veinte la red argentina contaría con un millón o un millón y medio más de teléfonos<sup>24</sup> y habría logrado una mejoría sustancial en la calidad de los servicios (medida, por ejemplo, en número de llamadas efectivamente completadas, tiempo de demora de reparación, etc.), aun cuando todavía distaría mucho de alcanzar la eficiencia media de las redes europeas o norteamericanas.

En lo que toca a las metas de expansión propuestas, es preciso considerar: i) la factibilidad de alcanzar tales metas, ii) las posibles fuentes de financiamiento de la inversión necesaria para lograr tales metas, y iii) la probabilidad de que el Estado argentino vele por que en la transferencia al sector privado se mantengan las condiciones contractuales originalmente estipuladas.

En cuanto al primer punto, existe a nivel internacional una altísima correlación entre la teledensidad (número de líneas cada 100 habitantes) y el producto interno bruto por habitante.<sup>25</sup> Como dije antes, luego del lanzamiento del Plan Megatel, Argentina alcanzó una teledensidad de aproximadamente diez líneas, cifra ligeramente superior al promedio para países con niveles de PIB por habitante equivalentes. Por otro lado, el número de solicitudes de adhesión al Megatel ha estado algo por debajo de las expectativas gubernamentales. Cabe suponer que el lanzamiento al mercado de otro millón de líneas fracasaría estrepitosamente por falta de deman-

<sup>23</sup> La posición del Ministro de Economía de la Nación fue apoyada pública y enfáticamente por el embajador de Estados Unidos de Norteamérica en la Argentina, el que dijo considerar su deber defender los intereses de las empresas norteamericanas que, como Motorola, pretendían acceder a la operación de la telefonía móvil en el país.

<sup>24</sup> Al producirse la transferencia de ENTel al sector privado, la empresa contaba con 3 500 000 líneas y con dos estaciones terrenas para comunicación satelital (Balcarce y Bosque Alegre). Sólo 3 100 000 líneas estaban en funcionamiento.

<sup>25</sup> Obviamente la relación teledensidad/PIB es sólo uno de los indicadores del desarrollo de la red, insuficiente porque nada expresa acerca de la posibilidad de acceso a la red de los distintos sectores sociales, ni sobre su distribución geográfica, ni sobre el mantenimiento de la infraestructura que garantiza el acceso efectivo a los servicios (Noguera, 1991).

da, a menos que hubiese mediado un aumento importante de los salarios reales, una baja considerable de los precios de conexión o un verdadero auge de la actividad económica. A la luz de estos hechos, todo parecía indicar que los consorcios difícilmente podrían cumplir con las metas de expansión a las que se habían comprometido, a menos que estuviesen dispuestos a reducir los elevados precios de conexión por línea que habían establecido en los contratos de transferencia.<sup>26</sup> De todas formas, en la medida en que la estrategia de expansión adoptada por los consorcios se centra en la digitalización del parque existente para poder ofrecer a los sectores de mayores ingresos mejores condiciones de acceso a la red —y particularmente a los servicios especiales e internacionales—, el ritmo de expansión de la red estará condicionado en parte por el grado y velocidad con que los sectores empresarios modifiquen el lugar que las telecomunicaciones ocupan dentro del sistema productivo, desplazándose hacia formas más informatizadas de organización de la producción, comercialización y distribución (Herrera, 1992).

En cuanto al financiamiento de la inversión que deberán realizar las firmas en cumplimiento del contrato, señalaré cinco aspectos. En primer lugar, durante los tres primeros años las empresas podrán cobrar a los demandantes de nuevas líneas, por adelantado, entre el 50% y el 100% de su costo directo.<sup>27</sup> En segundo lugar, los niveles tarifarios autorizados son suficientemente altos como para permitir un razonable nivel de

<sup>26</sup> De hecho, los precios de conexión de nuevas líneas fueron renegociados recientemente. Esto puede ser beneficioso para los consorcios, ya que durante un tiempo —que es suficiente para cubrir la demanda proveniente de los sectores de mayores ingresos— seguirán rigiendo los antiguos y elevadísimos precios y su posterior rebaja permitirá captar una franja intermedia del mercado que, aun cuando no se muestre dispuesta a pagar altísimos precios de conexión, sí podría pagar las elevadas tarifas vigentes por la provisión corriente del servicio.

<sup>27</sup> Hasta 50% en el caso del servicio familiar. Para el resto el tope es 100%. Dentro del concepto "costo directo de línea" se incluye, además del costo de los equipos de conmutación y del acceso a la red de transmisión interurbana e internacional, rubros tales como el costo proporcional de los terrenos y edificios, energéticos, etc. A partir del tercer año, a cambio del pago deberán entregar un instrumento de deuda en dólares, con un plazo de vencimiento de cinco años a partir de la fecha de emisión y sobre el cual pagarán un interés anual del 7%.

autofinanciamiento de la inversión. En tercer lugar, los consorcios recibieron 295 000 líneas que habían sido compradas por ENTel antes de la transferencia y que no habían sido conectadas (las deudas con los proveedores de equipos por esa compra fueron asumidas por el Estado). De ese total, Telecom y Telefónica pueden vender al público 205 000 líneas<sup>28</sup> en valores que oscilan entre los 1 000 y los 3 000 dólares; las correspondientes conexiones serían contabilizadas por el Estado en su evaluación del cumplimiento de las metas de expansión de la red. En cuarto lugar, también será contabilizada del mismo modo la conexión de las líneas que se adquieran usando créditos por casi 200 millones de dólares otorgados por los gobiernos de Francia e Italia en virtud de las negociaciones mantenidas con el gobierno argentino en los meses previos a la transferencia.<sup>29</sup> Por último —tema sobre el cual volveré más adelante—, las firmas pueden financiar la expansión de la red básica con ingresos provenientes de la prestación de servicios internacionales, sobre los cuales tienen concesiones monopólicas.

Antes de referirme a la posibilidad de que se mantengan las condiciones de prestación de servicios estipuladas en los contratos de transferencia de ENTel al sector privado, haré algunas observaciones sobre la estructura y nivel de las tarifas que ayudarán a comprender por qué considero que estos convenios son intrínsecamente inestables.

De acuerdo con los términos de los contratos de transferencia, durante los dos primeros años las firmas privadas podrían ajustar mensualmente las tarifas de los servicios básicos locales, nacionales e internacionales por el índice de precios al consumidor (IPC), además de poder variarlas en dólares cuando ocurriesen cambios importantes en la paridad cambiaria real (se partió de una tarifa de 4.2 centavos de dólar por pulso en no-

<sup>28</sup> Las otras 90 000 habían sido pagadas por los usuarios a ENTel en el período previo a la transferencia. Además hay otras 105 000 líneas no conectadas que sería razonable mantener como reserva técnica.

<sup>29</sup> En gran medida, las condiciones para el uso de estos créditos obligan a los consorcios a comprar equipos a empresas vinculadas a algunas de las firmas que los componen. Por ejemplo, las proveedoras beneficiadas por el crédito italiano son, entre otras, Techint e Italtel.



viembre de 1990).<sup>30</sup> Durante los cinco años siguientes las tarifas deberían bajar anualmente un 2% real. Luego del término del periodo de exclusividad no habrá control de precios, a menos que no exista competencia efectiva.<sup>31</sup> Con excepción del impuesto a las ganancias, las empresas privadas podrán transferir a los precios de los servicios todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales que deban pagar.<sup>32</sup> Para tener una idea de la dimensión del aumento de tarifas con que iniciaron sus actividades los consorcios privados (4.2 centavos de dólar por pulso) basta señalar que desde principios de 1985 y hasta un par de meses antes de la privatización el precio medio trimestral del pulso telefónico nunca fue superior a los 220 australes (a valores de marzo de 1990) y siempre fue inferior a un centavo y medio de dólar. Sin embargo, en marzo de 1991, la cifra media era de 380 australes y de casi 4 centavos de dólar, siempre a valores de

<sup>30</sup> De lunes a viernes de 8 a 20 horas y los sábados de 8 a 13 horas, la duración del pulso para las llamadas locales es de dos minutos; en los otros horarios es de seis minutos. Para los servicios de larga distancia la duración del pulso varía con la distancia y horario de la llamada. Además, los usuarios pagan por anticipado un abono bimestral equivalente a 274 pulsos en el caso de usuarios residenciales y de 2 460 pulsos en el caso de los usuarios comerciales. Este abono les da derecho a realizar sin cargo adicional llamados equivalentes a 200 y 330 pulsos, respectivamente, a lo largo del bimestre siguiente (ambos datos se refieren a usuarios que residen en zonas de alta densidad telefónica), con lo cual el sistema de tarifa penaliza a quienes hacen menos uso del teléfono. La situación tarifaria original se recompondría cada vez que la tasa de devaluación del dólar superara en más del 25% la tasa de inflación mensual, tanto en un mes como en tres meses acumulados.

<sup>31</sup> La referencia es la evolución del índice de precios al consumidor. Si los derechos de exclusividad se prorrogasen por tres años, durante ese periodo las tarifas deberían reducirse en un 4% real por año.

<sup>32</sup> Es importante señalar que, a raíz de la privatización, el Estado dejará de recibir un impuesto que cobraba ENTel a sus usuarios (equivalente al 30.4% del valor del pulso) y que se destinaba a pagar a los jubilados. Además, el gobierno garantizó a las empresas el mantenimiento del esquema tarifario y, en última instancia, se comprometió a hacerles pagos compensatorios si él se viese obligado a intervenir —por cualquier motivo—, reduciendo el precio de los servicios de telecomunicaciones. Como último recaudo, si las autoridades decidiesen no pagar a las firmas las compensaciones correspondientes, éstas durante los dos primeros años tendrían derecho a ajustar semestralmente las tarifas de forma tal que les asegure al menos un 16% de rentabilidad de los activos fijos sujetos a explotación.

marzo de 1990. En cuanto a los precios por interconexión y uso de la red pública por parte de otros prestadores de servicios, los contratos estipulan que Telefónica, Telecom y TELEINTAR deben cobrar a sus potenciales competidores precios normales y no discriminatorios, sin aclarar cuáles son los criterios para medir la normalidad y la no discriminación.

Los dos problemas de tarifas planteados (usuarios de servicios que deben pagar precios muy elevados y potenciales competidores de STARTEL que podrían estar pagando costos de conexión discriminatorios en desmedro de una competencia efectiva)<sup>33</sup> son una fuente potencial de conflicto muy importante. La situación afectaría negativamente al conjunto de los usuarios particulares y también al conjunto de empresas, especialmente transnacionales, que hacen uso intensivo de los servicios o que pretenden crecer como oferentes de servicios de telecomunicaciones en el mercado nacional.

Mantener este esquema regulatorio que tanto encarecería las comunicaciones empresarias y que marginaba del mercado argentino a poderosas firmas oligopólicas internacionales era poco viable. Finalmente, los hechos hablaron por sí solos: de los contratos originales, en materia de tarifas casi nada ha quedado en pie. El nuevo acuerdo —que se firmó el 28 de noviembre de 1991, casi ocho meses después de la privatización— redujo el costo de las telecomunicaciones para el sector empresario a costa de un incremento en los precios cobrados a los particulares, evitando así que Telecom y Telefónica se viesen perjudicadas.

Este nuevo acuerdo tarifario<sup>34</sup> fue ratificado

<sup>33</sup> Véase Noan (1989), y Helm y Yarrow (1988).

<sup>34</sup> El nivel de las tarifas es tema de desacuerdo entre el gobierno y los consorcios desde que el 1 de abril de 1991 se promulgó la Ley de Convertibilidad del Austral, que prohibía a nivel nacional la indexación de precios y obligaba a retrotraer las tarifas —estimadas en dólares— al nivel de agosto de 1990. El gobierno no pudo imponer el cabal cumplimiento de esta ley a las firmas telefónicas. El precio del pulso terminó siendo inferior al que surgiría de la aplicación de la fórmula prevista por los contratos, pero un 21.5% superior al que correspondía a la aplicación de la ley de convertibilidad. Por su lado, las firmas anunciaron que, si lo considerasen conveniente, en el futuro podrían exigir (incluso de forma retroactiva) los incrementos tarifarios a los que en ese momento renunciaban y que eran los que corresponderían a la aplicación de las cláusulas de los contratos de transferencia si no

por decreto y se tradujo básicamente en los siguientes cambios:<sup>35</sup> i) se dolarizaron las tarifas, que fueron incrementadas en 1.3% en dólares sobre las vigentes en el momento del nuevo acuerdo y que en adelante serán ajustadas dos veces al año —el 1 de abril y el 1 de octubre— de acuerdo al índice de precios al consumidor de Estados Unidos;<sup>36</sup> ii) se estableció un régimen de reducción paulatina del precio de conexión a partir de noviembre de 1992, que culminará en 1997 con la igualación de los precios pagados por usuarios residenciales y comerciales a un nivel que no exceda el promedio del precio vigente en países con redes maduras;<sup>37</sup> iii) se implantó un reajuste de los abonos básicos que favoreció a los usuarios comerciales en detrimento de los residenciales, probablemente con resultados neutros sobre los ingresos percibidos por Telecom y Telefónica en calidad de abonos mensuales (para los usuarios residenciales se redujo el número de pulsos sin cargo adicional a los que da derecho el abono básico<sup>38</sup> y se aumentó el precio de este abono, en tanto que disminuyó el costo mensual mínimo de las líneas comerciales)<sup>39</sup> y iv) se prometió una renegociación de toda la estructura tarifaria, en el espíritu de disminuir el costo de las telecomunicaciones para el sector empresario y al mismo tiempo incrementar los precios a los particulares en proporciones que eviten que Telecom, Telefónica y TELEINTAR sean globalmente perjudicadas por la modificación de la estructura tarifaria.

No se debe pasar por alto un rasgo peculiar de la privatización telefónica argentina, que no está desvinculado de la posterior renegociación de la estructura tarifaria. Los contratos de trans-

ferencia no plantean el propósito de separar los servicios internacionales de los nacionales, dando posibilidades de ingreso a empresas antes excluidas del mercado y buscando impedir que los usuarios de los servicios internacionales subsidién al resto; por el contrario permiten a Telefónica y a Telecom dominar simultáneamente la telefonía local, nacional e internacional y las autorizan durante 10 años a financiar la expansión de la red por medio de subsidios cruzados, utilizando los ingresos de TELEINTAR. El resultado también ha sido original: la privatización, como ya vimos, en vez de generar las esperadas rebajas en el precio de los servicios internacionales y el aumento en los servicios locales (como en otros países), comenzó con una fuerte alza de tarifas en términos reales para todo tipo de servicios. Esta política, que causó airadas protestas, particularmente de algunos grandes usuarios, ha brindado a los consorcios telefónicos un amplio "colchón" para la posterior renegociación de los precios relativos.

Para que el Estado argentino pueda seguir de cerca la evolución de la estructura de costos de los consorcios y, por lo tanto, saber cuáles son las tarifas que impedirían los subsidios cruzados o la discriminación contra competidores potenciales de STARTEL, se precisa una firme decisión política de realizar ese seguimiento (la que el gobierno no ha manifestado) y un equipo de técnicos calificados al servicio de este objetivo.<sup>40</sup> Cabe recordar que el desmantelamiento de la capacidad técnica del Estado en materia de telecomunicaciones fue el paso previo a la venta de acciones de ENTel (disolución de la SECOM, despido de sus técnicos, creación de una CNT fantasma).

---

hubiese mediado la ley de convertibilidad. En ese momento, además, se rebajó del 16 al 11% el impuesto al valor agregado cobrado a través de la tarifa telefónica.

<sup>35</sup> Véase al respecto Telefónica Argentina (1991).

<sup>36</sup> El 1 de abril de 1992 el valor del pulso telefónico fue incrementado en 1%.

<sup>37</sup> Este promedio se estima en 250 dólares. En el próximo año fiscal el costo de conexión será de 1 800 dólares para los usuarios comerciales y de 900 dólares para los residenciales.

<sup>38</sup> Por ejemplo, en un 39.4% para los que estén en zonas con más de 200 000 teléfonos.

<sup>39</sup> Para los usuarios residenciales que estén en zonas con más de 200 000 teléfonos el abono mensual se incrementó en un 46%, mientras que para los usuarios comerciales de la misma zona se redujo.

<sup>40</sup> La tarea es particularmente complicada porque la confluencia del vertiginoso progreso tecnológico con el proceso de privatización genera fuertes asimetrías informáticas en detrimento del poder de control estatal. El propio gobierno afirmó recientemente que la venta del 30% de las acciones de Telecom (que sólo se concretó en marzo de 1992, estando la licitación anunciada para diciembre de 1991) se postergó porque no había conseguido que la dirección de Telecom Argentina le entregase la información sobre la evolución económica y financiera de la firma que permitiría presentar a los futuros accionistas un balance prospectivo. Por su lado, la firma desmintió las declaraciones gubernamentales, afirmando que su resistencia a colaborar con la venta de las acciones remanentes de ENTel se relacionaba con las dificultades para llegar a un acuerdo sobre la cuestión tarifaria. (*Ambito financiero*, 1991 y *Clarín*, 1991).

## V

## Efectos de la privatización de ENTel

Por último, abordaré el tema de los efectos que la privatización de ENTel ha tenido y tendrá sobre la industria productora de equipos de telefonía pública. En la medida en que el grueso de la demanda de equipos telefónicos provenga de las empresas operadoras de servicios, la transferencia de sus activos al sector privado podría causar un verdadero terremoto entre las empresas productoras preestablecidas en el país, que verían amagadas sus posiciones relativas en el mercado nacional.

Los consorcios que adquirieron ENTel no tienen obligación de comprar sus equipos a firma alguna en particular,<sup>41</sup> aunque sí deben llamar a licitación cuando sus adquisiciones superen los 500 000 dólares anuales, y dar preferencia a las empresas con plantas instaladas en el país si sus precios no exceden en más del 10% a los de las otras firmas (cláusula del 10%). Además, deben respetar algunos compromisos de compra contraídos por el Estado meses antes de la privatización (entre otros, los derivados de créditos del gobierno italiano y francés). En cuanto a las compras futuras, a Telefónica y Telecom no se les permite proveer a los usuarios de equipos terminales propios, aunque pueden suministrar, instalar y mantener equipos fabricados por terceros, en régimen de competencia con otras empresas. Estos equipos deben haber sido homologados por la autoridad reguladora, y todos los fabricantes de equipos homologados tienen derecho a no ser discriminados en las contrataciones de Telefónica y Telecom.

Ahora bien, la cláusula del 10% por sí sola podría generar más problemas políticos que una protección real a la industria instalada en el país. Si algo demostraron las décadas de vigencia del

<sup>41</sup> Los proveedores tradicionales de ENTel presionaron a esta firma para que aceptara —en los meses previos a la privatización— la entrega apresurada de materiales y equipos, sin respetar los cronogramas de realización de las obras, pero con el objetivo de lograr que el Estado asumiese los compromisos derivados de estas entregas. En algunos casos, esto acabó beneficiando a los consorcios de dos maneras: por una parte, porque ENTel compró equipos a firmas vinculadas a ellos y, por otra, porque se incrementó el acervo de activos físicos que los consorcios recibieron.

Régimen de Compre Nacional, fue que es perfectamente posible formular los llamados a licitación de forma de excluir a determinados proveedores. Aunque en este momento es difícil hacer predicciones sobre la futura composición del mercado nacional de equipos públicos, el efecto combinado de la revolución tecnológica, el subdesarrollo y la privatización probablemente conducirán a un significativo retroceso estructural (y no transitorio) de los niveles de integración nacional en la producción de equipos de conmutación.

En todo caso, si generalizamos y proyectamos lo ocurrido en el último año, veremos que en la telefonía pública se tiende a introducir por lo menos un tercer proveedor de equipos y a continuar comprando a los que fueron los más importantes proveedores locales de la firma estatal,<sup>42</sup> aun si éstos no están vinculados a algunos de los integrantes del consorcio que presta los servicios. El mantenimiento de estas compras, más allá de las obligaciones formales asumidas frente al gobierno, probablemente se relacione con dos tipos de consideraciones. Por un lado, tal vez pese la conveniencia política de no arriesgarse a un enfrentamiento con empresas con mucha capacidad de cabildeo ante las autoridades nacionales, evitando así provocar "oleaje en contra" antes de que se haya afianzado la presencia de las operadoras privadas y de que éstas hayan terminado de negociar la definición del marco regulatorio sectorial. Por otro lado, es probable que —al menos durante un tiempo— se dé importancia a las economías de precedencia (originadas en la necesidad de compatibilizar equipos y de adquirir un conocimiento pormenorizado de las características de la red local), y a la posible mayor capacidad de las firmas instaladas en el país para responder de inmediato a un aumento importante de la demanda.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Aunque asignándoles una participación relativa menor y negociando precios notablemente reducidos.

<sup>43</sup> Seguramente en virtud de los altos márgenes de capacidad ociosa que en general mantienen. Véase un análisis similar del conjunto de la industria norteamericana en Herrera (1992).

En este contexto, lo más probable es que las empresas transnacionales productoras de equipos, más allá de la lógica vinculada estrictamente a la evolución de su estructura de costos, decidan mantener sus plantas en el país como elemento de presión política para volcar a su favor las decisiones de compra de Telecom y Telefónica,<sup>44</sup> aunque se vieran obligadas a una reestructuración total de la producción local. Por otro lado, no debe olvidarse que las empresas transnacionales que mantienen actividades productivas en el país suelen hacer lo mismo en Brasil, y en algunos casos en México y otros países latinoamericanos. Por lo tanto, si estas empresas creyesen que, a largo plazo, las actuales iniciativas gubernamentales de constitución de bloques subregionales (el Mercosur, por ejemplo) se van a consolidar, podrían intentar una reestructuración con miras a aplicar esquemas de comple-

mentación productiva entre filiales instaladas en distintos países, el cierre de algunas plantas consideradas redundantes, o ambas cosas a la vez.<sup>45</sup>

Por lo demás, es probable que en los próximos años, pese a que las barreras arancelarias tienden a caer, siga existiendo un espacio para la actividad de firmas locales pequeñas y medianas que produzcan partes o piezas mecánicas para los equipos con que se realizan tareas de plantel externo y para los equipos terminales, particularmente aparatos telefónicos, centralitas y otros. Estas empresas tendrían las ventajas de la cercanía geográfica, la persistencia de ciertos niveles de protección arancelaria<sup>46</sup> y el menor costo frente a empresas que tendrían que adaptar los programas y productos tanto a las condiciones de la red local como a las características del consumidor final (Herrera, 1992).

## VI

### Comentarios finales

Quizás lo más notable del proceso de privatización argentino es que, siendo parte de una estrategia que, entre otros propósitos, perseguía terminar con los subsidios estatales a la actividad económica y lograr la reducción de los precios de los servicios mediante el incremento de la eficiencia de la empresa operadora, haya acabado por generar un nuevo mecanismo de transferencia regresiva de recursos.

En efecto, la privatización estuvo precedida de un aumento generalizado de las tarifas y además, como las pautas de evolución tarifaria convenidas separaron los precios de la estructura de

costos, ni siquiera es probable que en el futuro la mayor eficiencia privada se traduzca en una reducción del precio de los servicios que refleje cabalmente los menores costos, ya que la titularidad de las licencias para la prestación de servicios se ha otorgado en régimen monopólico. En este sentido, es esclarecedor el acuerdo logrado recientemente a raíz del otorgamiento de la segunda banda de telefonía celular móvil a STARTEL. Recordemos que a cambio de la adjudicación de

<sup>44</sup> Estrategias de este género aplican actualmente los principales proveedores de equipos, incluso en los países de Europa oriental. Por ejemplo, la firma alemana Siemens —una de las más importantes proveedoras del mercado argentino— ha constituido empresas mixtas para la fabricación de equipos en Polonia, Checoslovaquia, Rumania, Hungría y Ucrania, lo que la pone en condiciones ventajosas frente a potenciales competidores a la hora de obtener contratos de telefonía pública. El 27 de enero de 1992, la firma anunció que había acordado la entrega de 12 nuevas centrales en Polonia, por un total de 36 millones de dólares (*The Economist*, 1992).

<sup>45</sup> No debe olvidarse que, en general, la inversión directa destinada a la producción de equipos para telefonía pública en América Latina fue la opción escogida exclusivamente en los casos en que fue percibida como una condición de acceso al mercado impuesta por los respectivos gobiernos nacionales, dado que ni siquiera durante el predominio de tecnologías electromecánicas el tamaño de los mercados nacionales justificaba la realización de las correspondientes inversiones (Herrera, 1992).

<sup>46</sup> Actualmente —a pesar de la caída del nivel medio de los aranceles para el conjunto de los productos industriales— la protección arancelaria a la producción de todo tipo de aparatos telefónicos terminales es muy elevada, ya que los consumidores finales que deseen importarlos deben pagar aranceles de 50%.

esta banda, Telecom y Telefónica concedieron una rebaja de sólo el 3% sobre las elevadas tarifas internacionales cobradas por TELEINTAR. La prensa mundial, entretanto, permanentemente da cuenta de las denuncias hechas por empresas norteamericanas, japonesas o europeas, las que sostienen que las tarifas telefónicas internacionales de la mayor parte de los países desarrollados —a pesar de su reciente baja y de ser inferiores a las argentinas— se elevan 50 a 100% sobre sus costos.

Las empresas privadas de servicios, por su parte, no están dispuestas a pagar los sobrepagos con los que ENTel favorecía a sus proveedores de equipos. Esto significa que, además de la transferencia desde los usuarios hacia los consorcios a través del alza de las tarifas, hay otra transferencia desde la industria productora de equipos hacia Telecom, Telefónica, TELEINTAR y STARTEL, mediante la reducción de los precios a los que se adquieren los equipos.

Por lo tanto, la privatización no elimina sino que da nuevas formas a antiguos mecanismos de transferencia regresiva de recursos.

Otro gran objetivo declarado por las autoridades gubernamentales está lejos de lograrse: la transformación del sector por los mecanismos virtuosos de la competencia. Si se mantienen algunas de las condiciones establecidas por los contratos de transferencia de ENTel, es probable que de aquí a diez años (momento en el que supuestamente se acabarían los derechos monopólicos de Telefónica, Telecom y TELEINTAR), lejos de haber florecido nuevos capitales, se haya consolidado la posición dominante de los actuales consorcios en la prestación de los servicios básicos nacionales y de todos los servicios internacionales, y se observe un escaso desarrollo de nuevas firmas en los servicios nacionales de valor agregado.

Respecto a las posibilidades de surgimiento de una competencia efectiva ahora o dentro de diez años, se puede señalar lo siguiente: i) la presencia de dos firmas de servicios básicos (Telecom y Telefónica) no crea por sí sola una situación de competencia, ya que cada una de ellas ejerce poderes monopólicos sobre una zona del país; además, sus tarifas parten de una misma base y se ajustan por los mismos índices, de manera que al menos en el terreno de los precios podría no existir siquiera la "competencia por compara-

ción"; ii) en la industria de las telecomunicaciones tienen gran importancia las economías de precedencia; esto quiere decir que los primeros que ingresan al mercado tienen ventajas competitivas tanto por su conocimiento de las características de la demanda y de la red instalada, como por la posibilidad de imponer sus propias normas técnicas, a las que deberán adaptarse los que querrán ingresar con posterioridad; iii) el hecho de que las firmas puedan operar simultáneamente en subsectores que aún constituyen monopolios y oligopolios naturales y en otros que son potencialmente competitivos, abre la posibilidad de usar los subsidios cruzados como forma de impedir la competencia, y iv) los consorcios privados pueden imponer condiciones discriminatorias de acceso a la red básica a los operadores independientes que deseen competir con ellos en áreas importantes.

Lo expuesto pone de relieve la inestabilidad potencial del marco regulatorio surgido de la privatización. Por el momento, los perjudicados no han sido sólo los usuarios residenciales, que por ahora no parecen estar en condiciones de volcar la situación a su favor. También han sido afectados los grandes usuarios de servicios internacionales (filiales de empresas transnacionales, agencias de noticias, el sistema financiero y otros); las potenciales prestadoras de todo tipo de servicios internacionales, que vieron frustradas sus expectativas de que la privatización les permitiese ingresar al mercado; las operadoras de servicios de valor agregado a nivel nacional, que se ven forzadas a aceptar las condiciones de conexión a la red básica impuestas por los consorcios dominantes, y los proveedores de equipos que perdieron posiciones en el mercado argentino. Es razonable suponer que la movilización de este conjunto de intereses contra los poderes monopólicos de Telecom y Telefónica (que ya ha comenzado) no se conformará con las modificaciones relativamente marginales acordadas con posterioridad a la transferencia de ENTel al sector privado, y que a mediano o corto plazo logrará que se redefina el marco regulatorio vigente, por lo menos en lo que se refiere a las condiciones de acceso al mercado de las telecomunicaciones internacionales.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Al respecto, vale la pena tener en cuenta que, por su lado, el Gobierno de Estados Unidos pretende reducir los

En síntesis, puede decirse que la persistencia del actual marco regulatorio implicaría la consolidación del duopolio más allá de los plazos de vigencia de los derechos de exclusividad, y que ya se han comenzado a manifestar algunos de los sectores más poderosos perjudicados por el do-

---

ingresos que perciben las operadoras latinoamericanas por cursar las llamadas originadas en el exterior. El triunfo de las presiones estadounidenses en este terreno supondría un duro revés para TELEINTAR.

minio de Telecom y Telefónica sobre el mercado. El potencial de conflicto implícito en la vigencia de la actual legislación se encuentra atenuado por la falta de vigor de la economía nacional, que contribuye a mantener a niveles relativamente bajos la demanda de servicios de telecomunicaciones. Por el contrario, un sendero de crecimiento sostenido de la economía nacional resultaría incompatible con el mantenimiento de la legislación vigente y la estabilidad de la posición relativa ocupada por los consorcios que hoy dominan el mercado.

#### Bibliografía

- Acevedo, M., E. Basualdo y M. Khavisse (1991): *Quién es quién. Los dueños del poder económico*, Pensamiento jurídico, Buenos Aires, Ed. Página 12.
- Argentina, Presidencia de la Nación, Secretaría de Planificación (1986): *Cuadro de insumo-producto de los sectores productores de bienes. Argentina 1973*, Buenos Aires, versión preliminar.
- Ambito financiero*, Buenos Aires, 22 de noviembre de 1991.
- \_\_\_\_\_, Buenos Aires, 25 de febrero de 1992.
- Clarín*, Buenos Aires, 22 de noviembre de 1991.
- Helm, D., G. Yarrow (1988): *The regulation of utilities*, Oxford Review of Economic Policy, vol. 4, N° 2, Nueva York, Oxford University Press.
- Herrera, A. (1989): *La revolución tecnológica y la telefonía argentina*, Buenos Aires, Editorial Legasa.
- \_\_\_\_\_. (1990): *La privatización de ENTel*, Informe de situación, año 1, N° 4, abril.
- \_\_\_\_\_. (1992): La integración latinoamericana de la industria de equipos de telecomunicaciones, *Revista Integración Latinoamericana*, INTAL, mayo.
- Noan, Eli M. (1989): Pluralism and regulatory pluralism, Paula R. Newberg (ed.), *New Directions in Telecommunications Policy*.
- Noguera, Felipe M. (1991): La integración regional y la industria de telecomunicaciones en el Caribe, *mimeo*.
- Página 12*, Buenos Aires, 7 de octubre de 1990.
- \_\_\_\_\_, Buenos Aires, 29 de febrero de 1992.
- Petrazzini, Ben Alfa (1991): *Restructuring Telecommunications Policy in Argentina: an Issue beyond Domestic Concerns*, Buenos Aires, Cuarto Congreso de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, julio.
- Telefónica Argentina (1991): *International Offering Circular*, 6 de diciembre.
- The Economist*, Londres, 8 de febrero de 1992.
- Verbinsky, H. (1990); en *Página 12*, Buenos Aires, 7 de octubre.

## Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad

*Ernesto Cohen y  
Rolando Franco\**

En el artículo se afirma que sólo una pequeña parte del gasto social llega efectivamente a los pobres. Se reseñan en él diversas debilidades de la política social que explican las filtraciones y la mala utilización de los recursos, y se sostiene que sólo será posible superar esas deficiencias si se instaura seriamente la evaluación *ex ante* y *ex post* de los programas y proyectos sociales.

En seguida se analizan tres diferentes procedimientos de análisis: el de costo-beneficio, el de costo-efectividad y la evaluación de impacto. Se propone una metodología que pretende aprovechar las ventajas de los análisis indicados: el análisis de costo-impacto, que toma en cuenta las peculiaridades que diferencian a los proyectos sociales de otros tipos de proyectos, fundamentalmente los de inversión pública. Se postula la creación de sistemas de información para la evaluación de proyectos sociales (también llamados bancos de proyectos sociales), y se señalan sus diferencias con otros sistemas similares.

Finalmente, se analiza la posibilidad de recurrir a los instrumentos sugeridos para racionalizar la política social.

\*Coordinadores del Programa Conjunto OEA/ILPES sobre Políticas Sociales para América Latina (PROPOSAL).

## I Debilidades de la política social

La política social en América Latina tropieza hoy con un problema crucial: la escasa proporción de recursos que se destina a los más pobres. Algunos ejemplos bastan para respaldar esta afirmación. En 1987 sólo un dólar de cada 7.83 dólares gastados en programas sociales llegaba al 20% más pobre de la población en Chile, nación que había hecho durante varios años importantes esfuerzos por focalizar el gasto en ese sector (Haindl, Buvinic e Irrarázaval, 1989). Asimismo, en un informe confidencial se ha afirmado respecto a otro país de la región, que la supresión de todos los programas sociales en marcha no provocaría cambio alguno en las condiciones de vida del 50% más pobre de la población.

¿A qué se debe esto? Hay dos razones básicas. Por un lado, la política social se ha preocupado de atender a otros grupos sociales: como se ha sostenido en otro lugar, la política social no es sólo para los pobres. Por otro lado, hay ineficacia que deriva de la institucionalidad social vigente, de la forma en que se diseñan y se ejecutan los programas, y de las filtraciones que se producen en ellos.

El Estado latinoamericano brinda servicios sociales a través de una red fragmentada, en la cual es común la duplicación de funciones y servicios. Esto lleva a dilapidar recursos y a que sólo una porción marginal de ellos llegue a los que deberían ser sus beneficiarios. Se ha calculado que en algunos programas la transferencia efectiva a los grupos más pobres no supera el 5% de su presupuesto total, y que el resto se destina a gastos burocráticos o se filtra hacia otros grupos.

La tranquilizadora y generalizada convicción de que siempre quedan beneficios de los programas y proyectos sociales también crea problemas. Presupone que al haber oferta también ha de haber impacto, y que éste se elevará junto con ella. Sin embargo, tal relación no es siempre lineal. A veces, el impacto sólo aparece cuando se sobrepasa cierto umbral de provisión de bienes o servicios. En la evaluación de un programa de comedores escolares se comprobó que éste comenzaba a tener efecto cuando la ración entregada era superior a las 770 calorías diarias por comensal, lo que sólo sucedía en el 17% de las escuelas vinculadas al programa. Cuando las ra-

ciones entregadas eran menores simplemente se estaban dilapidando los recursos.

La relación inversión-impacto está condicionada por múltiples decisiones. El resultado depende tanto de una selección adecuada de los beneficiarios (focalización), como de que éstos tengan posibilidad económica, social y cultural de acceder al programa y de que la cantidad y calidad de los bienes y servicios ofrecidos sean apropiadas.

Un error ampliamente difundido que contribuye a que la relación inversión-impacto no se dé en la práctica, se observa en programas de alimentación escolar con objetivos nutricionales. En ellos suele aplicarse el universalismo como criterio de asignación. Se proporcionan raciones alimentarias similares a todos los niños de un curso, cuando lo más adecuado sería proponer intervenciones orientadas a resolver un problema específico, la desnutrición, que no afecta a todos los alumnos por igual. Si los destinatarios del programa no tienen daño nutricional inicial, en el mejor de los casos el efecto de las raciones consumidas será nulo; en el peor, esos niños terminarán presentando problemas de obesidad. Como los recursos están mal asignados, tal vez no haya efectos positivos o, si los hay, seguramente serán menores a los que pudieron alcanzarse de haber concentrado esos mismos recursos en los verdaderamente desnutridos.

Hay asimismo errores de diseño que derivan de no considerar la estrategia de sobrevivencia de las familias. Así, se ha comprobado que los beneficiarios provenientes de familias con necesidades básicas insatisfechas empeoran su situación nutricional durante el período en el que reciben las raciones del programa nutricional al que están vinculados. La razón estriba en que tales programas entregan un complemento calórico-proteico que no pretende reemplazar la alimentación que se recibe en el hogar. Pero como no se ha previsto suministrar información sobre las características que tienen las prestaciones, las familias más pobres excluyen, en el momento de distribuir sus alimentos, a quienes comieron fuera de casa.

Los programas sociales suelen perseguir también objetivos secundarios que debilitan la posibilidad de alcanzar los principales. Los recursos de algunos fondos de desarrollo social se destinan a cubrir lo necesario para "inversión

social", sin considerar el financiamiento de los costos recurrentes, o estipulando que ellos son de la responsabilidad de los beneficiarios; se busca así algo que parece razonable, esto es, promover el compromiso con la obra. Sin embargo, cuanto más pobre sea la comunidad menor será la probabilidad de que pueda afrontar tales gastos. Por otro lado, la decisión de que los fondos actúen a partir de la iniciativa de los interesados puede conducir a que éstos atiendan sólo a los que conocen esa disponibilidad de recursos públicos y saben moverse en los vericuetos administrativos, con lo cual se excluye a los más pobres. Lo mismo sucede cuando se establece que la preparación de los proyectos es responsabilidad de los eventuales beneficiarios, los que en la mayoría de los casos carecen de capacidad para realizar esa tarea. Asimismo, la inercia burocrática tiende a colocar los recursos de inversión en regiones de fácil acceso, cuya población no es la más necesitada.

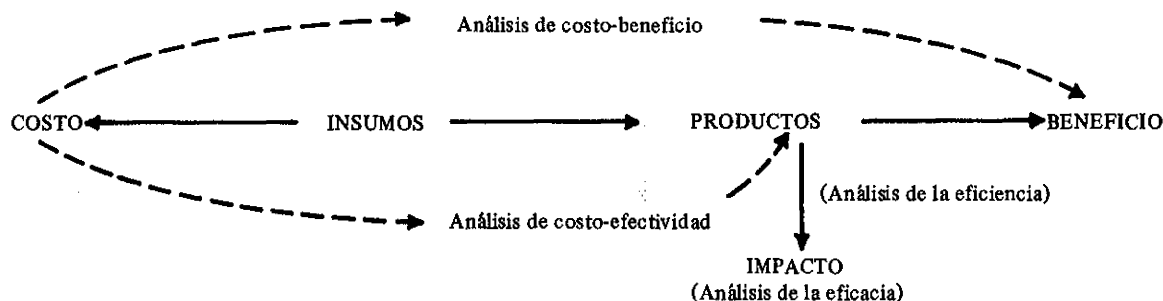
La ejecución de proyectos y programas tiene un influjo decisivo en su impacto. En dicha fase a menudo se producen situaciones que generan efectos perversos, incluso en programas bien concebidos. Así sucede, por ejemplo, cuando para paliar alguna crisis los encargados de ejecutar un programa reparten los alimentos disponibles entre un número mayor de personas que las previstas originalmente. Como resultado, todos reciben raciones más pequeñas, que no cubren los requerimientos mínimos; y si se producen filtraciones hacia grupos distintos de los beneficiarios previstos, el impacto del programa se reduce aún más.

De lo anterior puede concluirse que normalmente se desconoce el desempeño de los programas y proyectos en los que se plasman las orientaciones de política social y, sobre todo, se ignora el impacto que tales acciones producen sobre la población. En general no se sabe si tales programas sirven o no sirven; si sirven, se ignora cuánto sirven y en qué grado se justifican. También se ignora quiénes aprovechan realmente sus beneficios y a quiénes se perjudica.

Parece esencial, por lo tanto, racionalizar la política social contemporánea, aumentando la eficiencia en la utilización de los recursos y la eficacia de los programas y proyectos. Sólo así será posible satisfacer las necesidades más urgentes de los grupos desvalidos.



Gráfico 1  
FLUJO DEL PROYECTO Y APLICACION DEL ANALISIS COSTO-BENEFICIO  
O DE COSTO-EFECTIVIDAD



Fuente: Adaptado de D. Piachaud, *Cost-benefit techniques and social planning*, J. Midgley y D. Piachaud, *The fields and methods of social planning*, Nueva York, St. Martin's Press, 1984.

## II

### La necesidad de racionalizar

En el campo de los programas y proyectos sociales, la racionalización se sustenta en la evaluación. Racionalizar es lograr una asignación óptima de los recursos disponibles —escasos por definición— para alcanzar los objetivos propuestos. Esto sólo es posible si se evalúan los proyectos para conocer tanto sus costos como el impacto que producen.

Ante todo conviene aclarar una confusión de naturaleza semántica que se presenta muy frecuentemente y que deriva de los diversos usos de la palabra "social" en las denominaciones de dos metodologías diferentes: la evaluación social de proyectos y la evaluación de proyectos sociales. En la primera, dicho término tiene que ver con el ámbito espacial (nacional) que define el marco en el que se realiza la evaluación. En la segunda, en cambio, se utiliza para definir la condición específica (social) del objeto de análisis (proyecto).

Los proyectos sociales pueden evaluarse mediante diversas metodologías, que presentan ven-

tajas y limitaciones variadas. El gráfico 1 ilustra las diferencias que existen entre ellas.

#### 1. El análisis de costo-beneficio

El análisis de costo-beneficio permite determinar y comparar la rentabilidad de los proyectos, cotejando los flujos actualizados de los beneficios y costos que derivarían de su ejecución.<sup>1</sup> Para

<sup>1</sup> "Dado que los recursos son limitados, es preciso elegir (entre) los usos que compiten por ellos; el análisis de proyectos es un método para evaluar las opciones de manera conveniente y comprensiva. En esencia, valora los beneficios y los costos de un proyecto y los reduce a un patrón de medida común. Si los beneficios exceden a los costos, medidos todos con el patrón común, el proyecto es aceptable; en caso contrario, el proyecto debe ser rechazado. Al valorar los méritos de los diferentes proyectos deben tenerse claramente presentes los objetivos de cada sociedad. Es decir, los costos y los beneficios del proyecto deben medirse por comparación con la medida en que disminuyen la posibilidad o contribuyen al logro de los objetivos de esa sociedad" (Squire y van der Tak, 1980).

hacer este análisis es preciso definir una situación inicial (sin proyecto) y otra con proyecto.

La evaluación puede ser privada, si se considera una unidad económica concreta, y los costos y beneficios se valoran a precios de mercado. O puede ser social, si lo que interesa es comparar la contribución a la sociedad de distintos proyectos que implican una inversión en algún sector económico. En este caso los beneficios y costos deben valorarse a precios de cuenta, de eficiencia, o sociales. Es requisito esencial del análisis de costo-beneficio que tanto los costos como los resultados del proyecto sean expresados en unidades monetarias.

Es posible que la evaluación privada de cierto proyecto dé pérdidas, en tanto que su evaluación social muestre que eleva el bienestar de la comunidad.

Existen dos metodologías de evaluación social. La primera, llamada económica o de eficiencia, establece la rentabilidad del proyecto mediante la corrección de los precios existentes en mercados imperfectos, transformándolos en los que se darían en condiciones de competencia perfecta (Fontaine, 1984). En este caso, la distribución del ingreso es un dato respecto al cual el evaluador no emite opinión. La comparación de los costos y beneficios se lleva a cabo sin considerar quién afronta los primeros y quién recibe los últimos.

La segunda, la evaluación social propiamente dicha, incorpora explícitamente el tema de la distribución, otorgando un papel central a los destinatarios del proyecto y a los perceptores de los beneficios. Esta forma de evaluación debe estar vinculada a la planificación, y traducir las políticas vigentes en criterios concretos para el análisis de la inversión pública. La integración de eficiencia y equidad se traduce en una valoración a "precios sociales" (Squire y van der Tak, 1980).

En los proyectos económicos la evaluación es generalmente *ex ante*, ya que interesa que proporcione resultados para decidir respecto a la ejecución del proyecto o a su eventual postergación. También cabe realizar evaluaciones *ex post*, basadas en el análisis de costo-beneficio. Este examen, de particular utilidad para los proyectos sociales, busca determinar la utilidad de continuar con los proyectos o la conveniencia de realizar otros del mismo tipo. Incluso en el caso de proyectos en que prevalecen las consideraciones

políticas, "el análisis de costo-beneficio aclara la cuestión del valor, qué es lo que está dispuesto a pagar (o a qué está dispuesto a renunciar) el encargado de trazar la política para alcanzar una clase y un nivel determinado de beneficio" (Weiss, 1982, p. 110).

En ocasiones se asigna valor monetario a los objetivos extraeconómicos de un proyecto social, suponiendo que constituyen medios para alcanzar una finalidad económica. El razonamiento subyacente es que los resultados obtenidos mediante esos proyectos educativos, nutricionales, de salud u otros van a incrementar, en una determinada magnitud, los ingresos futuros de los beneficiarios. Otra vía para asignar valor monetario a los bienes y servicios de un proyecto social consiste en valorarlos a precios de mercado, como suele hacerse en los casos de proyectos de autoconstrucción o saneamiento ambiental.

Pero hay proyectos sociales en los que la valoración de los beneficios difícilmente puede subsumirse en el marco de la eficiencia económica. "En estos casos es metodológicamente más sencillo, y también más correcto en buena lógica, desistir de las tentativas de monetización y emplear (otros) indicadores" (Musto, 1975, p. 116).

Cabe destacar que el análisis de costo-beneficio no permite evaluar programas en los que la inversión es nula o muy pequeña, aun cuando sean importantes los gastos corrientes, situación muy común en el ámbito social. Además, no centra su interés en apreciar el grado en el que los proyectos y programas alcanzan sus objetivos, por lo cual es de escasa utilidad para superar las debilidades ya apuntadas de la política social.

## 2. El análisis de costo-efectividad

Este análisis se caracteriza por comparar los costos (monetarios) con la posibilidad de alcanzar eficientemente objetivos que no pueden expresarse en moneda (evaluación *ex ante*), o por establecer la diferencia real de eficiencia entre diversas formas de ejecución para el logro de iguales objetivos (evaluación *ex post*).

Si bien el análisis de costo-efectividad no permite comparar proyectos que tienen objetivos diferentes, la posibilidad de hacer esa comparación existe si se da a los proyectos homogeneidad a través de un común denominador, como puede ser la probabilidad de que generen los mismos

resultados. Así, un programa cuyo objetivo es disminuir la desnutrición puede compararse con otro que busca reducir la malaria, tomando como elemento común la probabilidad de evitar discapacidades y muerte en la población destinataria.

La elección entre un programa nutricional y otro de autoconstrucción para grupos de bajos ingresos es más complicada. En este caso, el único criterio racional aplicable (independiente del análisis de costo-efectividad) es el de dar prioridad a la atención de las necesidades más esenciales.

El análisis de costo-efectividad deja de lado el examen de los objetivos. Acepta que ellos derivan de una decisión política, y persigue asegurar que sean alcanzados con costos mínimos, esto es, descubrir la manera de asignar los recursos disponibles para obtener el mayor número de unidades de resultado.

Para ello compara el grado de eficiencia relativa, sea de proyectos diferentes que persiguen iguales objetivos, sea de diversas opciones para un mismo proyecto. Un requisito básico es, por tanto, que tales opciones sean comparables entre sí, vale decir, que estén dirigidas a la misma población destinataria y que los bienes o servicios generados sean equiparables en cantidad y calidad.

Tradicionalmente, con el análisis de costo-efectividad se examina la eficiencia operacional de la ejecución del proyecto, con miras a descubrir dificultades en la programación, administración y control, a fin de corregirlas y así disminuir el costo de la ineficiencia. Es difícil generalizar los resultados de este tipo de análisis, ya que para hacerlo debe tenerse en cuenta el problema de las economías y deseconomías de escala que derivan de la expansión de los proyectos.

Cuando la unidad de producto del proyecto se confunde con el objetivo final del mismo (por ejemplo, una vida adicional salvada) el criterio de escoger la opción que minimice los costos por unidad de producto es suficiente. Si los productos del proyecto son sólo un medio para lograr una finalidad ulterior—por ejemplo, se entregan raciones alimentarias (productos) para eliminar o disminuir la desnutrición en un cierto grupo focal (objetivo)— el análisis de costo-efectividad convencional se limita a garantizar la eficiencia,

a través del mínimo costo, pero nada dice respecto a la eficacia del proyecto.

### 3. *El análisis de impacto*

Hay factores ajenos a la eficiencia operacional que pueden dificultar y hasta impedir que muchos proyectos sociales alcancen los fines que persiguen. A dar cuenta de ello se orienta el análisis de impacto. Por impacto se entiende la medida en que un proyecto, en función de sus objetivos, transforma alguna parcela de la realidad. Eso exige considerar explícitamente los efectos netos del proyecto para así eliminar los cambios derivados del contexto.

El análisis de impacto determina en qué medida el proyecto ha alcanzado sus objetivos, qué cambios ha producido en la población beneficiaria, y cuáles han sido sus efectos secundarios (previstos y no previstos).

Se puede concluir, en suma, que el análisis de impacto es una condición necesaria pero no suficiente para la evaluación de proyectos sociales. Puesto que busca medir el grado de eficacia de un proyecto, no considera explícitamente los costos en que se incurre, lo cual significa suponer que los recursos disponibles son ilimitados. Esto es resultado de la clásica división disciplinaria en las actividades de evaluación. El análisis económico se ocupa primordialmente de la eficiencia, mientras que la eficacia ha sido tradicionalmente el centro de interés de los especialistas en las áreas sustantivas de los proyectos sociales (nutrición, salud, educación).

La evaluación de procesos y la de impacto se distinguen, entonces, por el tipo de preguntas a las que responden, por las decisiones a las que afectan y por los potenciales usuarios de sus resultados. La evaluación de procesos mira hacia adelante para sugerir correcciones o adecuaciones; la de impacto, hacia atrás, para apreciar si el proyecto funcionó y en qué medida lo hizo. Aquélla busca afectar las decisiones cotidianas, operativas; la última, en cambio, proporciona información para decidir sobre la eventual continuación del proyecto o el diseño de otros similares y, en fin, permite que se tomen decisiones de política. Esto hace también que los usuarios de uno y otro tipo de evaluación sean diferentes: unos administran el proyecto; otros son autoridades con capacidad de decidir orientaciones más generales a partir de los resultados.

## III

## Una metodología comprensiva: el análisis de costo-impacto

1. *Eficiencia y eficacia*

Una metodología orientada a superar las limitaciones existentes en política social debe incorporar tanto el análisis de la eficiencia como el de la eficacia de los proyectos (Cohen y Franco, 1992).

*Eficiencia* es la relación entre el costo de los insumos y el de los productos (servicios o bienes) obtenidos. Cuando está definida la cantidad de productos por entregar, se busca minimizar los costos por unidad de producto. En cambio, se persigue maximizar el producto cuando el gasto total en que puede incurrirse es fijo, teniendo ambas definiciones un significado equivalente.

El análisis de la eficiencia se lleva a cabo tanto *ex ante* como durante la operación del proyecto. No debe confundirse con el seguimiento o monitoreo, que se limita a comparar los resultados con las metas establecidas en la programación.

La *eficacia* de un proyecto es el grado en que éste logra sus objetivos en un período de tiempo determinado, sin considerar los costos. Cuando se eliminan los efectos contextuales y se consideran los efectos netos del proyecto, se la llama *impacto*.

El análisis de impacto se realiza de manera independiente del orientado a evaluar la eficiencia operacional (evaluación de procesos). Los análisis se realizan separadamente porque unos necesitan más recolecciones de información que otros. La reprogramación de un proyecto requiere una sola recopilación para determinar la "línea basal", que es un corte transversal a partir del cual se elabora el diagnóstico que permite proponer soluciones. En cambio, para la evaluación de impacto se necesita una "línea basal" de diagnóstico y una "línea final" de resultados. La comparación entre ambas permite verificar la magnitud de los cambios atribuibles al proyecto.

La línea basal, normalmente asociada al diagnóstico, puede establecerse en cualquier momento del proceso de operación. Por otro lado, para determinar la línea final no siempre es necesario que el proyecto haya concluido; en realidad, es

otro corte transversal que proporciona información equivalente a la facilitada por la línea basal. El tiempo que debe mediar entre la obtención de la información inicial y la de la requerida por la línea final depende de la naturaleza de las transformaciones deseadas (nutricionales, de salud, educacionales, etc.) y del grado de sensibilidad de los indicadores que se utilizan para medirlas. Estos indicadores deben ser seleccionados por expertos en las áreas sustantivas del proyecto.

La evaluación de impactos se lleva a cabo mientras se ejecuta el proyecto, al término de él, e incluso después de su término, una vez transcurrido el tiempo necesario para que se manifiesten todos sus efectos. Sobre la base de las evaluaciones de impacto *ex post* pueden realizarse estimaciones *ex ante* de proyectos análogos.

2. *Elementos centrales de la metodología*

El análisis de la eficiencia busca determinar cuál es el proyecto u opción de proyecto que permite minimizar los costos por unidad de producto (CUP). Para ello hay que anualizar los costos de capital, de operación y de mantenimiento, y obtener los costos totales anuales (CTA). Por otro lado, es necesario establecer los servicios anuales prestados (SAP) por el proyecto (en el caso de proyectos nuevos), o los servicios adicionales anuales prestados (SAAP) en el caso de ampliación de proyectos preexistentes. Relacionando tales servicios con los costos totales anuales se obtienen los costos por unidad de producto (CUP).

$$\text{CUP} = \frac{\text{CTA}}{\text{SAP}} \text{ o } \text{CUP}^* = \frac{\text{CTA}}{\text{SAAP}}$$

Los CUP constituyen un indicador de la eficiencia operacional. Son un producto de la inversión realizada. Normalmente, los análisis costo-efectividad llegan hasta este punto, vale decir, tratan de minimizar el costo de los productos del proyecto y suponen que el impacto, más difícil de medir porque requiere más tiempo y energía, se logrará

mediante una adecuada focalización en la población destinataria. Estas consideraciones son sin duda válidas, sobre todo cuando la alternativa es la situación habitual de los proyectos sociales, que suelen tener una programación poco rigurosa en la que está ausente la evaluación. En tales casos, la realización de análisis costo-efectividad representa, obviamente, un salto cualitativo hacia una asignación más racional de los recursos en el área social. Pero la eficiencia en la generación de los productos de un proyecto social no significa eficacia en el logro de sus objetivos (impacto).

En síntesis, si el objetivo de la evaluación fuese sólo analizar la eficiencia, bastaría con determinar el CUP mínimo. Pero lo que se pretende es maximizar también la eficacia, esto es, el impacto. Optimizar la eficiencia y la eficacia de un proyecto consiste en hacer que alcance sus objetivos con la mejor asignación posible de los recursos disponibles o, dicho de otra manera, en maximizar el impacto al menor costo posible. Para determinar en qué medida se ha logrado este propósito se debe considerar conjuntamente, en cada proyecto u opción de proyecto, los costos totales anuales, el impacto en cada objetivo y la importancia relativa asignada a cada uno de ellos.

La columna vertebral del análisis costo-impacto es la determinación de la relación costo por unidad de impacto (véase el apéndice). Esta se define así:

$$\text{CUI} = \frac{\text{CTA}}{\text{OB} \cdot 100}$$

donde CUI es el costo por unidad de impacto logrado en cada uno de los objetivos del proyecto, o el costo de alcanzar 1% de impacto en cada objetivo; el numerador es el costo total anual (CTA), y el denominador es la magnitud del impacto alcanzado o estimado (OB), multiplicado por 100.

La consideración de diversas opciones técnicamente viables para llevar a cabo un proyecto, estableciendo sus respectivas relaciones costo-impacto, permite seleccionar aquella que minimiza el costo por unidad de impacto.

En la evaluación *ex ante* este procedimiento sirve para escoger la mejor opción de proyecto, o para seleccionar un proyecto entre otros que tengan los mismos objetivos. Se estiman tanto los costos como los productos y el impacto. Dentro

del margen de incertidumbre que supone toda estimación, el nivel de conocimiento y la estandarización son mucho mayores en los costos que en el impacto. Este último, por lo tanto, debe estimarse a base de las evaluaciones *ex post* de proyectos análogos y del juicio de expertos.

La evaluación *ex ante* trata de anticipar el futuro, por definición incierto. Por otro lado, siempre existen limitaciones prácticas para obtener todos los datos necesarios para el análisis. Dado que la esencia de la evaluación *ex ante* es la predicción probabilística, el error posible o riesgo es inherente a esta metodología. Es, por lo tanto, necesario determinar los rangos de posible variación de los parámetros básicos del proyecto para definir el grado de confianza (o incertidumbre) de la evaluación. El análisis de sensibilidad permite determinar los supuestos básicos que tienen efectos significativos en la aceptabilidad de los proyectos.

La evaluación *ex post* busca determinar la opción que presenta la mejor relación costo-impacto, así como las causas que la producen, aprendiendo de la experiencia operacional. Tanto los costos como los productos y el efecto neto derivan del análisis de lo que en realidad ha sucedido con el proyecto. Los costos se extraen de los registros existentes, en tanto que los servicios anuales prestados, los servicios adicionales anuales prestados y el impacto resultan de las mediciones realizadas para esos efectos.

La evaluación de proyectos sociales, basada en el análisis de costo-impacto, no calcula la tasa de rentabilidad o el aporte que el proyecto o programa brinda a la sociedad en su conjunto. Ambas dimensiones están subsumidas en la decisión política sobre los fines a los que se asigna prioridad. Resta determinar cuál es la opción más eficiente y eficaz para alcanzarlos. En este ámbito, el análisis de costo-impacto permite realizar una elección racional.

### 3. Generalizar la evaluación: bancos de proyectos sociales

Las experiencias aisladas de evaluación tienen importancia porque permiten reprogramar el proyecto evaluado y aprender de la experiencia para el diseño y la realización de futuras acciones. Pero para racionalizar verdaderamente la política social es preciso evaluar, lo que puede hacerse mediante la creación de sistemas de información

para la evaluación, o bancos de proyectos sociales.

La idea de establecer bancos de proyectos tiene por objetivos principales "facilitar, estandarizar y coordinar las labores de seguimiento y control de los proyectos de inversión, así como apoyar la ejecución y planificación de la preinversión, la programación de inversiones y la realización de evaluaciones *ex post* de proyectos" (ILPES, 1991). Se ha aplicado en diversos países. En Chile está operando desde hace años y lo mismo sucede en Belice, Bolivia, Colombia, Guatemala y la República Dominicana.

El diseño metodológico de estos bancos permite registrar información de cada etapa de los proyectos (preinversión, inversión y operación). De esta manera, el sistema de información puede proporcionar elementos esenciales para la toma de decisiones relativas a la programación y control de la inversión, lo que permite elevar la eficiencia de esta última.

Los bancos de programas y de proyectos sociales persiguen propósitos análogos. Naturalmente su estructura y metodología deben ser adaptadas a la particular naturaleza de las acciones sociales.

Las principales diferencias entre los bancos

de proyectos de inversión y los bancos de proyectos sociales son las siguientes:

i) *Metodología para la evaluación*. En los bancos de proyectos sociales no se utiliza el análisis de costo-beneficio, sino el de costo-impacto, entendiendo el impacto no como el efecto del proyecto sobre la sociedad, sino como el conjunto de cambios que éste produce en el grupo destinatario en función de sus objetivos.

ii) *Tipo de evaluación predominante*. En los proyectos de inversión pública se hace hincapié en la evaluación *ex ante* y en el seguimiento físico-financiero durante su ejecución. En los proyectos sociales, la evaluación *ex ante* y *ex post* tienen importancia equivalente. La última sirve tanto para la reprogramación como para mejorar la evaluación *ex ante* de proyectos futuros.

iii) *Inversión versus gastos corrientes*. Los bancos de proyectos de inversión pública buscan contribuir a racionalizar dicha inversión. Dejan de lado los programas y "proyectos" sociales cuya ejecución no requiere inversión, o en la que ésta es marginal, aun cuando sus gastos corrientes sean considerables. En cambio, los bancos de proyectos sociales incluyen tanto los proyectos en sentido estricto (con inversión) como los programas que carecen de ella.

## IV

### ¿Cómo hacer viable la práctica de la evaluación?

Como se ha visto, el problema que encara la política social no es solamente de carencia de recursos, pese a que sobre ésta suele insistirse en exceso. También hay baja eficiencia en la utilización de los recursos y desconocimiento de la eficacia de las acciones que con ellos se financian.

Para que la política social pueda contribuir al logro de los objetivos de equidad y desarrollo económico, es preciso darle una mayor racionalidad, cambiando la forma en que se la ejecuta y asegurándose de que sus resultados sean realmente positivos. Para lograrlo es indispensable evaluar lo que se viene haciendo y establecer mecanismos permanentes de seguimiento y evaluación de los programas y proyectos.

No tiene sentido insistir en que se entreguen más recursos para repetir lo mismo que se ha es-

tado haciendo ya que, como se ha visto, eso no ayuda a superar la pobreza ni a elevar la calificación del capital humano. Es necesario entonces modificar las instituciones y el financiamiento para facilitar la incorporación de la actividad evaluadora.

En la actualidad hay en América Latina un gran número de importantes programas, muchos de ellos financiados por la cooperación internacional, que han adoptado la lógica de los proyectos, lo que difiere por cierto de la forma tradicional de hacer política social. Esas experiencias constituyen campos fértiles para comenzar a institucionalizar la incorporación de las actividades de evaluación, y por esa vía generar un "círculo virtuoso", de demostración y difusión que transmita esa lógica de asignación y manejo de recursos al resto del área social.

Apéndice

OPERACIONES MATRICIALES DEL ANALISIS DE COSTO-IMPACTO

A. DEFINICIONES

CTA<sub>i</sub> = Vector de los costos totales anuales de cada uno de los i sistemas.

$$CTA_i = (CTA_1, CTA_2 \dots CTA_n)$$

OB<sub>ij</sub> = Matriz que representa el impacto o grado de alcance de cada uno de los j objetivos por los i sistemas.

$$OB_{ij} = \begin{bmatrix} OB_{11} & OB_{12} & \dots & OB_{1m} \\ OB_{21} & OB_{22} & \dots & OB_{2m} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ OB_{n1} & OB_{n2} & \dots & OB_{nm} \end{bmatrix}$$

W<sub>j</sub> = Vector de las ponderaciones asignadas a cada uno de los j objetivos.

$$W_j = (W_1, W_2 \dots W_m)$$

B. OPERATORIA

1. Relaciones costo por unidad de impacto (CUI)

Se obtiene dividiendo el vector de los costos totales anuales(CTA) por la matriz de logro de los objetivos (OB).

$$CUI_{ij} = \begin{bmatrix} CUI_{11} & \dots & CUI_{1m} \\ CUI_{21} & \dots & CUI_{2m} \\ \dots & \dots & \dots \\ CUI_{n1} & \dots & CUI_{nm} \end{bmatrix} = 1/100 \begin{bmatrix} CTA_1 \\ CTA_2 \\ \dots \\ CTA_n \end{bmatrix} \begin{bmatrix} OB_{11} & \dots & OB_{1m} \\ OB_{21} & \dots & OB_{2m} \\ \dots & \dots & \dots \\ OB_{n1} & \dots & OB_{nm} \end{bmatrix}^{-1}$$

2. Relaciones costo por unidad de impacto mínimas CUI (m)

Para cada objetivo (columna) se debe elegir el mínimo valor de los CUI.

$$CUI_{ij}^{(m)} = \text{Min}_i CUI_{ij}$$

Luego, se completa una matriz con los valores obtenidos. Esta tiene valores idénticos por columna.

$$CUI_{ij}^{(m)} = \begin{bmatrix} CUI_{11}^{(m)} & \dots & CUI_{1m}^{(m)} \\ CUI_{21}^{(m)} & \dots & CUI_{2m}^{(m)} \\ \dots & \dots & \dots \\ CUI_{n1}^{(m)} & \dots & CUI_{nm}^{(m)} \end{bmatrix}$$

3. Diferencias en valores absolutos (DA)

Se obtiene restando a la matriz de las relaciones costo por unidad de impacto (CUI) el valor mínimo obtenido para cada uno de los objetivos.

$$CUI_{ij}^{(DA)} = \begin{bmatrix} CUI_{11}^{(DA)} & \dots & CUI_{1m}^{(DA)} \\ CUI_{21}^{(DA)} & \dots & CUI_{2m}^{(DA)} \\ \dots & \dots & \dots \\ CUI_{n1}^{(DA)} & \dots & CUI_{nm}^{(DA)} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} CUI_{11} & \dots & CUI_{1m} \\ CUI_{21} & \dots & CUI_{2m} \\ \dots & \dots & \dots \\ CUI_{n1} & \dots & CUI_{nm} \end{bmatrix} + (-1) \begin{bmatrix} CUI_{11}^{(m)} & \dots & CUI_{1m}^{(m)} \\ CUI_{21}^{(m)} & \dots & CUI_{2m}^{(m)} \\ \dots & \dots & \dots \\ CUI_{n1}^{(m)} & \dots & CUI_{nm}^{(m)} \end{bmatrix}$$

4. Diferencias en valores relativos (DR)

Se obtiene dividiendo la matriz de las diferencias de costo por unidad de impacto en valores absolutos (CUI<sub>ij</sub><sup>(DA)</sup>) por la matriz de valores mínimos de dicha relación (CUI<sub>ij</sub><sup>(m)</sup>).

$$CUI_{ij}^{(DR)} = \begin{bmatrix} CUI_{11}^{(DR)} & \dots & CUI_{1m}^{(DR)} \\ CUI_{21}^{(DR)} & \dots & CUI_{2m}^{(DR)} \\ \vdots & & \vdots \\ CUI_{n1}^{(DR)} & \dots & CUI_{nm}^{(DR)} \end{bmatrix} = 100 \begin{bmatrix} CUI_{11}^{(DA)} & \dots & CUI_{1m}^{(DA)} \\ CUI_{21}^{(DA)} & \dots & CUI_{2m}^{(DA)} \\ \vdots & & \vdots \\ CUI_{n1}^{(DA)} & \dots & CUI_{nm}^{(DA)} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} CUI_{11}^{(m)} & \dots & CUI_{1m}^{(m)} \\ CUI_{21}^{(m)} & \dots & CUI_{2m}^{(m)} \\ \vdots & & \vdots \\ CUI_{n1}^{(m)} & \dots & CUI_{nm}^{(m)} \end{bmatrix}^{-1}$$

##### 5. Diferencias en valores relativos ponderados (DRP)

Se obtiene multiplicando la matriz de diferencias en valores relativos de la relación costo por unidad de impacto ( $CUI_{ij}^{(DR)}$ ) por el vector de las ponderaciones de cada uno de los objetivos considerados ( $W_j$ ).

$$CUI_{ij}^{(DRP)} = \begin{bmatrix} CUI_{11}^{(DRP)} & \dots & CUI_{1m}^{(DRP)} \\ CUI_{21}^{(DRP)} & \dots & CUI_{2m}^{(DRP)} \\ \vdots & & \vdots \\ CUI_{n1}^{(DRP)} & \dots & CUI_{nm}^{(DRP)} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} CUI_{11}^{(DR)} & \dots & CUI_{1m}^{(DR)} \\ CUI_{21}^{(DR)} & \dots & CUI_{2m}^{(DR)} \\ \vdots & & \vdots \\ CUI_{n1}^{(DR)} & \dots & CUI_{nm}^{(DR)} \end{bmatrix} (W_1 \dots W_m)$$

##### 6. Vector de resultados finales (RECES)

Se obtiene multiplicando la matriz de diferencias en valores relativos ponderados  $CUI_{ij}^{(DRP)}$  por un vector de valor 1.

$$RECES_1^{(P)} = \begin{bmatrix} RECES_1^{(P)} \\ RECES_2^{(P)} \\ \vdots \\ RECES_n^{(P)} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} CUI_{11}^{(DRP)} & \dots & CUI_{1m}^{(DRP)} \\ CUI_{21}^{(DRP)} & \dots & CUI_{2m}^{(DRP)} \\ \vdots & & \vdots \\ CUI_{n1}^{(DRP)} & \dots & CUI_{nm}^{(DRP)} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} 1 \\ 1 \\ \vdots \\ 1 \end{bmatrix}$$

##### Bibliografía

- Cohen, E. y R. Franco (1992): Evaluación de proyectos sociales, México, D.F., Siglo XXI Editores, segunda edición corregida y aumentada.
- Fontaine, E. (1984): *Evaluación social de proyectos*, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile.
- Haindl, Buvinic e I. Irrarrázaval (1989): Gasto social efectivo, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Escuela de Economía/Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN).
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1991): "La inversión pública, el ciclo de proyectos y los Bancos de Proyectos", Santiago de Chile, mimeo.
- Musto, S. (1975): Análisis de eficiencia. Metodología de la evaluación de proyectos sociales de desarrollo, Madrid, Tecnos.
- Piachaud, D. (1984): Cost-benefit techniques and social planning, J Midgley y D. Piachaud, The Fields and Methods of Social Planning, Nueva York, St. Martin's Press.
- Squire, L. y H. van Der Tak (1980): Análisis económico de proyectos, Madrid, Banco Mundial/Tecnos.
- Weiss, C. (1982): Investigación evaluativa. Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción, México, D.F., Trillas, Editorial, S.A.



## Economía política del Estado desarrollista en Brasil

*José Luis Fiori\**

Estudiar la economía política de la crisis del Estado y su papel en la trayectoria del desarrollo latinoamericano, además de ser una tarea política urgente, puede ser también una contribución al debate histórico y teórico sobre el desarrollo industrial de los capitalismos tardíos.

La tesis central del artículo es que el Estado desarrollista brasileño fue predominantemente autoritario. Pero, al no ser suficientemente fuerte, terminó de hecho prisionero de los intereses incorporados al pacto sociopolítico que este mismo Estado intentó formar a lo largo de su desarrollo. Por esta razón, no pudo deshacerse de su rigidez proteccionista, o de su carácter excluyente, y tampoco pudo impedir la falencia de su pieza clave: el sector público. Esta falencia fue generada por una estrategia pasiva de financiación mediante endeudamiento y de intentos marcadamente inflacionarios de compatibilizar intereses sociales.

El artículo considera las diversas dimensiones del pacto desarrollista, incluidas las relaciones del Estado con el capital privado, los trabajadores, las oligarquías regionales y la ciudadanía urbana. A continuación examina los diversos ciclos y crisis experimentados por el Estado desarrollista y termina considerando algunas incógnitas de la situación actual.

\* Cientista político, profesor del Instituto de Economía Industrial de la Universidad Federal de Río de Janeiro y del Instituto de Medicina Social de la Universidad del Estado de Río de Janeiro.

*Si de dos individuos que observan de lejos una figura uno dice que es un hombre y el otro que es un caballo, antes de suponer que ambos no saben distinguir un hombre de un caballo, es lícito pensar que hayan visto un centauro (y entonces podría afirmarse que ambos se equivocaron, pues los centauros no existen).*

NORBERTO BOBBIO, *O futuro da democracia*

## Introducción

La defensa del papel del Estado en el desarrollo de las economías capitalistas tardías no resulta novedosa, pero tampoco son originales los argumentos ideológicos que hoy animan el discurso neoliberal sobre la “despolitización de los mercados” en los países centrales y periféricos. En último término, el mercantilismo y el librecambismo, así como las tesis nacionalistas y liberales, se contraponen y se suceden en la historia capitalista con una recurrencia que recuerda a veces la antigua idea griega de la circularidad inmóvil.

En los años cincuenta, tanto en América Latina como en los capitalismos avanzados el desarrollismo doblegó las resistencias liberales y consolidó un consenso análogo en fuerza y extensión al keynesianismo europeo. La propuesta de crear una economía nacional industrializada e independiente impulsada por una acción inteligente del Estado, concitó el apoyo circunstancial de muy diversos sectores del espectro político: desde el nacionalismo conservador hasta el antiimperialismo de izquierda, pasando por la adhesión tímida —pero activa— de los liberales. Estos últimos, tal como en otros lugares, se mantuvieron teóricamente a la defensiva durante todo este tiempo, pese a haber participado en la gran mayoría de los gobiernos “desarrollistas” de corte democrático o autoritario.

En ese sentido, puede decirse que la supremacía “estatodesarrollista” en América Latina fue contrapartida de la hegemonía “keynesiana” en Europa. Y esta supremacía se construyó casi íntegramente sobre la base analítica y conceptual aportada por el pensamiento y el proyecto económico cepalinos, de forma que sus ideas centrales terminaron por ocupar un espacio decisivo en las luchas políticas que rodearon las transformaciones económicas y sociales que experimentó el continente en las últimas cuatro décadas.

Muy pronto, sin embargo, ya en los años cincuenta y sesenta, los observadores más lúcidos e imparciales de la realidad latinoamericana se percataron de que la estrategia desarrollista de in-

dustrialización sólo era viable en algunos países. De modo que a mediados de la década de 1970, cuando la crisis internacional afectó a América Latina sólo era posible hablar de la vigencia del proyecto de industrialización de inspiración cepalina en Brasil y en México. A fines de los años ochenta sólo Brasil no había abandonado del todo el ideario desarrollista, pese a estar completamente paralizado por el endeudamiento externo y la falencia económica y política del Estado, falencia que se traduce en una prolongada situación de ingobernabilidad acompañada por una lenta y compleja transición democrática.

Es en este contexto que a comienzos de los años noventa las ideas que desde los años setenta dominaron el pensamiento económico y político de los países centrales, alcanzan en Brasil un éxito rápido entre las élites políticas e intelectuales. Con una década de atraso, el neoliberalismo instrumentaliza hoy una ofensiva ideológica inédita contra el Estado brasileño, considerado como el principal responsable de la estanflación y de la pérdida económica de los años ochenta.

Como ocurre periódicamente, una nueva hegemonía ideológica consigue barrer temporalmente el conocimiento adquirido, sustituyendo la historia y la teoría por la pura y simple ideología capaz de volver a convencer súbitamente a intelectuales y políticos de que sólo el mercado guarda el secreto del éxito económico y de la felicidad universal. Como siempre, resulta difícil en ese momento de euforia ideológica pensar con objetividad y analizar con espíritu crítico. De modo que en poco tiempo las tesis de los desarrollistas pasaron teórica e ideológicamente a la defensiva y su supervivencia actual obedece mucho más al poder silencioso de resistencia de los intereses que se constituyeron a su sombra que a la fuerza de sus argumentos. Su repentina fragilidad no deja de sorprender a los más desapercibidos, pero ésta fue más bien una consecuencia inevitable de las incoherencias y contradicciones de los desarrollistas que de las virtudes u originalidad de los nuevos argumentos liberales.

En verdad el problema no es sencillo y no existen causas o responsabilidades unilaterales, incluso porque por definición la separación clásica entre Estado y economía o sociedad civil se adecúa con dificultad a la realidad de los países

de desarrollo tardío y periférico. Y todo el quid del asunto reside en comprender estas relaciones y cómo ellas explican el éxito y el fracaso simultáneos del Estado desarrollista brasileño.

Privilegiar el atajo de las generalidades ideológicas implica desconocer que el proyecto desarrollista fue sustentado en Brasil por una sólida coalición política conservadora que contó siempre con el apoyo de los partidarios del liberalismo económico. Asimismo, se desconocería el hecho de que antes de la crisis de los años ochenta el desarrollismo alcanzó un éxito extraordinario en su *desideratum* industrializador. Y con esto se consigue desviar la atención teórica y política de que la crisis final no sólo recorrió entrópicamente el mismo camino del éxito, sino que acabó por afectar paradójicamente a su propio demiurgo, en un movimiento cuya complejidad objetiva impide distinguir entre causas y efectos.

Nuestra tesis central al respecto es que el Estado desarrollista brasileño fue predominantemente autoritario. Pero, al no ser suficientemente fuerte, terminó de hecho prisionero de los intereses incorporados al pacto sociopolítico que intentó establecer durante estas décadas. Por esta razón no pudo deshacerse de su rigidez proteccionista, ni de su carácter socialmente excluyente, y tampoco pudo impedir la falencia de su pieza clave —el sector público— generada por una estrategia pasiva de financiamiento con endeudamiento y compatibilización inflacionaria de intereses.

De forma que tras cuarenta años de vigencia del consenso estatodesarrollista se olvidaron, en el entrevero de la lucha política espoleada por la profundidad de la crisis económica, todas las lecciones de la historia sobre el atraso, las periferias e incluso el papel estratégico de los Estados, cuyo ejemplo más reciente se halla en las experiencias de ajuste al nuevo orden económico y político internacional por parte de los países de Asia oriental.

Por ello, estructurar una economía política de la crisis del Estado y de su papel en la trayectoria del desarrollismo latinoamericano no es sólo una tarea política urgente, sino que puede ser también una contribución al debate histórico y teórico más amplio sobre el desarrollo industrial de los capitalismo tardíos y periféricos.

## I

## Las dimensiones del pacto desarrollista

Parece haber un consenso en cuanto al papel que desempeñó el Estado como aglutinador del proceso de acumulación industrial en Brasil.

Fue él el que determinó siempre el nivel de integración y las posibilidades de expansión que podía alcanzar el capital internacional, así como las áreas de expansión para el capital nacional privado, de forma que la apertura de nuevas fronteras de acumulación pasó siempre por su mediación. (Coutinho y Belluzzo, 1982, pp. 22-23).

Por otra parte, ni la envergadura ni las funciones desempeñadas por el sector público dan una idea de la especificidad del papel del Estado en la industrialización brasileña. Tampoco el autoritarismo de su sistema político durante el "ciclo desarrollista" es capaz de explicar por sí solo la forma de organización, la fuerza y la fragilidad simultáneas de las burocracias públicas frente a los intereses privados. En este sentido, la crisis de los años ochenta tuvo un carácter didáctico al poner de manifiesto los verdaderos aspectos y dimensiones que constituyeron la especificidad del "estilo de desarrollo" brasileño. En realidad, aspectos y dimensiones de un pacto social, económico y político que, a nuestro juicio, estuvo en vigor durante toda la trayectoria desarrollista, potenciando simultánea y contradictoriamente las fuerzas propulsoras del crecimiento económico y sus disfunciones responsables de la entropía financiera y política que terminó por paralizar en los años ochenta a su propio *condotiero*, el Estado.

Por cierto que al afirmar que esa crisis puso en evidencia los rasgos críticos que siempre estuvieron presentes en este pacto, no estamos desconociendo las profundas transformaciones estructurales producidas por la industrialización y sus obvias consecuencias sociales. Sería absurdo no percibir que la transformación material de la base productiva provocó, sobre todo a partir de los años cincuenta, radicales modificaciones demográficas y sociológicas, culturales y políticas, que generaron, entre otras cosas, nuevos patrones de comportamiento y grupos distintos de intereses.

En este período se expandió y se cerró la frontera agrícola, se crearon nuevos y poderosos complejos agroexportadores y agroindustriales y, simultáneamente, se deshizo y fragmentó la pequeña propiedad tradicional liberando o expulsando poblaciones forzadas a una migración interna descontrolada, con lo cual se modificó el panorama socioeconómico y cultural de nuestra mano de obra. Se oligopolizaron e internacionalizaron nuevos sectores productivos, estableciendo o expandiendo los complejos metalmecánicos y petroquímicos promotores del surgimiento de una "moderna" clase obrera. Con el crecimiento del sector público de la economía crecieron las ciudades, las masas marginales y las clases medias vinculadas o no a una burocracia estatal en expansión.

En este mismo período, el aparato institucional del Estado se amplió y se volvió más complejo, pero hubo también tres cambios de régimen político, dos de sistema de gobierno, además de dos grandes reformas administrativas y otras tantas del sistema financiero público, varias modificaciones del sistema tributario, y por lo menos tres cambios de la institucionalidad del sistema público de previsión social.

Sin embargo, sería una ceguera analítica no percibir también que ciertos fenómenos persistieron o reaparecieron reiteradamente a través del tiempo: por ejemplo, en el campo económico, la cuestión de la estructura de la tenencia de la tierra, así como las crisis fiscales y cambiarias agravadas por dificultades crónicas de naturaleza financiera; en el ámbito sociológico, las diversas formas de manifestación del autoritarismo imperante en las relaciones sociales de producción; y, por último, en el terreno político, la tensión permanente entre los poderes locales y las centralizaciones autoritarias, y entre el populismo civil y el intervencionismo militar.

Esta combinación heterodoxa y explosiva de transformaciones y permanencias parecen indicar que Brasil tuvo incuestionablemente una industrialización tardía distinta de las de la segunda mitad del siglo XIX estudiadas por Gershenkron, o de las que Johnson (1983) y Amsden (1989),

entre otros, identificaron en las experiencias asiáticas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

En lenguaje metafórico, podemos decir que este pacto desarrollista de naturaleza conservadora se organizó en torno a algunos temas fundamentales: el de las relaciones político-económicas del Estado con los capitales privados y con el trabajo; y el de las relaciones de poder del Estado con las oligarquías regionales y con las "ciudadanías urbanas".

### 1. *El Estado y el capital privado*

Lo primero es que se reafirma una regla muy antigua y que permanecerá inmutable: la intangibilidad de la estructura de tenencia de la tierra. Este aspecto forma parte del acuerdo que vetó en Brasil cualquier tipo de reforma agraria y entronizó la protección de los intereses del capital agromercantil como condición del pacto industrializador.

Desde el punto de vista jerárquico, sólo pudieron definirse con posterioridad las normas que rigieron las relaciones entre el Estado y el capital industrial nacional y extranjero, conforme a lo que algunos denominaron "capitalismo asociado" (Cardoso, 1975); pero en todo caso esto fue muy anterior a la aceleración industrial de los años cincuenta y coincidió en la década de 1920 con la primera ola de instalación de las filiales extranjeras vinculadas con este sector (Lessa y Dain, 1982). En esa época se establece el verdadero pacto constitucional del "trípode" industrial brasileño (Evans, 1981), fundado en dos cláusulas básicas y que tuvo en el Estado a su gran aval y gestor.

La primera dispuso como reservas para los capitales nacionales las órbitas de primordial interés para el Estado, como frentes de valorización. La segunda estableció una reglamentación en cuanto a la repartición horizontal de las utilidades, según la cual la rentabilidad de las órbitas controladas por el capital nacional no sería jamás inferior a la de la órbita industrial, entonces bajo control extranjero (Lessa y Dain, 1982, pp. 221 y 222).

Este acuerdo, descrito por Lessa y Dain, se amplió con el avance de la industrialización a medida que los capitales nacionales ingresaban también a la órbita industrial. Pero en esencia conservó su dinamismo hasta los años ochenta,

y produjo algunos efectos permanentes de orden estructural e institucional sintetizados en la forma que asumieron el financiamiento y la expansión de la productividad industrial y en la manera en que se organizaron la protección y el arbitraje ofrecidos por el Estado.

Así, y en primer lugar, la fragilidad y la dispersión del capital nacional, junto con la protección dada a un sistema bancario privado atrofiado, transfirieron al crédito público la tarea de financiar los grandes proyectos de inversión indispensables para la industrialización. Pero al mismo tiempo la postura antiestatal y la heterogeneidad de los intereses empresariales impidieron sistemáticamente toda tentativa por parte del sector público de realizar una centralización financiera más dinámica. En consecuencia, cabe afirmar que en Brasil las instituciones públicas sólo desempeñaron una función financiera pasiva, es decir, la de aportar capitales bajo diversas formas, incluso como crédito subsidiado, pero no participaron como sujeto del proceso de monopolización del capital (Tavares, 1978, p. 42).

Así, la industrialización terminó por financiarse recurriendo a la inflación o al endeudamiento público interno y externo, formas igualmente precarias de sustentación de un proceso de crecimiento que algunos llegaron a pensar que debería ser autosustentado. De tal manera que en Brasil el Estado no pudo articular jamás financieramente, como por ejemplo en Francia, Japón o la República de Corea, la estrategia de industrialización. El veto político e ideológico de su sostén conservador lo colocó en una función pasiva y asentada sobre bases extremadamente frágiles, como quedaría demostrado después cuando escasearon los recursos internacionales y ya no era posible seguir recurriendo a la inflación o al endeudamiento interno para apoyar el proceso de acumulación industrial.

En segundo lugar, como resultado directo de lo que se denominó la "santa alianza", el capital internacional asumió y mantuvo una posición industrial hegemónica, pero el capital nacional consiguió en todo momento mantener utilidades que sobrepasaron sistemáticamente las oportunidades de valorización de sus órbitas (Lessa y Dain, p. 225). Entretanto, esta convivencia, en un mismo mercado, de capitales dotados de productividad y competitividad distintas, sólo fue posible gracias a una especie de protección

estatal continua que impidió el proceso inevitable de centralización y preservó políticamente los patrones "pervertidos" de valorización de ciertos segmentos del capital.

En tercer lugar, el congelamiento político inevitable de este proteccionismo, que Fajnzylber (1983) catalogó de "frívolo", redundó en la falta de una estrategia empresarial más agresiva de desarrollo tecnológico orientada a aumentar la productividad y la competitividad de los capitales nacionales, lo que evidentemente acabó por afectar globalmente la productividad y la competitividad de la economía brasileña.

En cuarto lugar, estas opciones o vetos estratégicos terminaron por propiciar una especie de centralización imperfecta, algo así como el bloqueo político-estructural a la centralización del capital (Lessa y Dain, p. 223). Este bloqueo provocó un proceso de monopolización sectorial que no estuvo acompañado de la centralización del capital o la conglomeración empresarial, factores indispensables para multiplicar las energías del sector privado en los capitalismo tardíos. De forma que si el Estado brasileño no fue capaz de hacer uso de su poder para articular en forma orgánica el proceso de industrialización, tampoco se dio la articulación privada de alguna especie de "capital financiero".

Otro efecto, producido directamente por las reglas políticas del pacto fundacional del desarrollismo brasileño, fue la mantención y reproducción ampliada de una heterogeneidad estructural (Pinto, 1965), que se reconstituyó en niveles cada vez más complejos y distantes de todo lo que aún pudiera considerarse propio del viejo "dualismo" del que tanto se habló en los años cincuenta. Se trata de una heterogeneidad "moderna" protegida políticamente, que se instaló y expandió en todas las regiones y segmentos de la economía.

Otra consecuencia importante se dio en el plano de la organización institucional de la protección y del poder de arbitraje del Estado. El poder de veto de los diversos bloques de interés regional o sectorial, reconocido por el pacto original y reconfirmado gracias a su contribución financiera o electoral a la reproducción política del orden dominante, terminó por sedimentar en grupos que se apropiaron literalmente de los centros de decisión estatal encargados de proteger sus mercados cautivos. Este fenómeno cercenó seriamente la autonomía de las burocracias

económicas, autonomía tan indispensable para el éxito de la industrialización del Asia oriental, como lo fue para la reconstrucción de Francia en la posguerra. Hubo pues poca autonomía burocrática frente a los capitales nacionales y menor aún frente a los capitales extranjeros, cuya independencia financiera y comercial fue una pieza incuestionable del capitalismo asociado brasileño.

Así, el Estado fue obligado a adecuar en torno a cada proyecto suyo los intereses específicos y variables de las empresas de cada segmento del capital. Pero como ninguno de los intereses o bloques de intereses fue capaz de imponerse viabilizando el objetivo establecido por el Estado, éste se vio acosado por una ola de peticiones contradictorias que no pudo conciliar y atender (Cardoso de Mello y Belluzzo, 1982, p. 157).

Esta inestabilidad y tensión permanentes no sólo disminuyeron los márgenes de libertad y de iniciativa estratégica autónoma por parte del Estado, sino que le impidieron reiteradamente reconsiderar posiciones a fin de rescindir protecciones o estabilizar la moneda. Por el contrario, en todas las crisis cíclicas que acompañaron la expansión industrial brasileña, los socios del gran pacto original vetaron terminantemente las políticas ortodoxas de estabilización, y al Estado no le quedó otra salida que "huir hacia adelante" (Fiori, 1984), y buscar nuevas formas de endeudamiento capaces de volver a impulsar el crecimiento económico de corto plazo, a costa de su propia y creciente fragilidad fiscal.

Este proceso no hizo sino aumentar y profundizar en cada nueva crisis la batalla entre los diversos segmentos del capital por el control de la capacidad de arbitrio monetario y jurídico del Estado dando lugar a una lucha interminable y, como corolario, a una inestabilidad financiera y jurídico-político crónicas (Fiori, 1984, pp. 207-208). No cabe duda de que esta lucha fue la gran responsable de la disolución de las "perspectivas futuras constantes", que son indispensables para los sectores más modernos de la economía.

En este sentido, la inflación tuvo siempre una dimensión muy política en la medida en que fue un elemento esencial en la compatibilización de los diversos intereses confederados, los verdaderos responsables del rumbo inestable y volátil de la política macroeconómica desarrollista. Así, si bien una economía cerrada y con una moneda

aislada internacionalmente —pese a su gran dependencia de los circuitos internacionales de capitales— permitió que el Estado brasileño dirigiera con relativa elasticidad las políticas monetaria y cambiaria, subordinándolas simultáneamente a los intereses asociados y a su *desideratum* industrializador, esa mayor libertad impidió también la realización de las reformas que podrían haber apuntado a escenarios macroeconómicos más estables.

Esta última opción se eludió siempre para evitar que pudieran chocar los diversos intereses económicos involucrados en el pacto y comprometidos con la estrategia de industrialización. También en este caso se adoptó finalmente la solución de huir hacia adelante por medio de la transferencia de costos y responsabilidades, hasta que en la crisis de los años ochenta esta estrategia dejó de ser viable, a la vez que cesó el recurso a la estabilización.

## 2. El Estado y los trabajadores

Respecto a este capítulo del pacto desarrollista conviene recordar que la esclavitud, como forma dominante en la organización del trabajo productivo y avalada por el régimen monárquico (1822-1889), sólo se abolió en Brasil en 1888. Además, la corriente migratoria europea que vino a sustituir el trabajo esclavo fue estimulada decididamente por el Estado, lo que convierte al mercado laboral en un espacio pionero de la intervención y regulación estatal. Excedería al ámbito de este trabajo recordar, igualmente, la forma policial en que los gobiernos de la Vieja República (1889-1930) enfrentaron la cuestión laboral. Aunque las primeras iniciativas legislativas de tipo previsional se remontan a 1923, la regla básica que organizó la relación entre el Estado, los capitales privados y la fuerza laboral fue la represión, sustituida o complementada intermitentemente por varias formas de cooptación populista, sobre todo de los trabajadores urbanos. Este sistema de relación triangular entre el Estado, los capitales privados y los trabajadores asalariados se mantuvo prácticamente inalterado, a pesar de las profundas transformaciones producidas por el proceso de industrialización. Por lo tanto, también en este caso las reglas básicas que organizaron las relaciones laborales durante el "ciclo desarrollista" se definieron, experimenta-

ron y consagraron mucho antes que la industria se transformara en la estrella del desarrollo capitalista brasileño.

Ya hemos comentado la naturaleza corporativa y autoritaria de la legislación laboral, sindical y salarial que adoptó el Estado brasileño a partir del Estado Nuevo (1937-1945). Y es esta misma legislación que seguirá vigente casi intacta durante el período democrático entre 1945 y 1964, e incluso durante el régimen militar que se extendió hasta 1985. Durante todo este tiempo incumbió al Estado la gestión coercitiva de los salarios, ejercida en la fase democrática a través de la definición del valor de preferencia del "salario mínimo", o del establecimiento de los salarios del sector público, y durante la mayor parte del régimen militar mediante una fórmula oficial de cálculo correctivo del valor de la totalidad de los salarios del sector privado. Puede afirmarse entonces que una regla básica del pacto conservador fue la politización y estatización de los conflictos por la distribución del ingreso.

Pero ésta fue sólo la fórmula de sustentación —forzosa pero necesaria— de las reglas que normaron la participación de los trabajadores en el pacto desarrollista. No sólo se definió la participación permanente —y no arbitral— del Estado en las relaciones laborales, restringiendo o reprimiendo la actividad sindical, sino que se optó por una industrialización con "salarios bajos" (Medeiros, 1992), con una utilización amplia y rotativa de una mano de obra cuya calificación no se consideró jamás un elemento importante del desarrollo de la competitividad microeconómica. Fue una opción por una especie de taylorismo sin fordismo.

La defensa de esta estrategia salarial la asumieron explícitamente las asociaciones empresariales brasileñas. Partiendo de la constatación de la gran heterogeneidad productiva y regional de la economía brasileña (asumida por tanto, una vez más, como un dato inmutable) los empresarios proponían que el salario medio real permaneciera constante o creciera menos que el producto por habitante. En esta estrategia en que se racionalizaba la necesidad de un crecimiento con salarios bajos, se suponía que la expansión de la masa salarial debería darse por la única vía del desplazamiento de la población activa del campo hacia las grandes áreas urbanas (Medeiros, 1992, p. 228). Fue un *desideratum* asumido ampliamente

por el régimen militar a partir de 1964, cuando además de adoptarse esta política salarial se extinguió la estabilidad en el empleo.

En este sentido, es extremadamente sugerente observar la dinámica socioeconómica que desembocó en las crisis políticas de los años sesenta y ochenta, pues sin que pueda afirmarse en rigor que fueron precedidas por un fenómeno de reducción de los márgenes de utilidad, resulta significativo que estallaran con posterioridad a expansiones salariales importantes. A los mejoramientos salariales siguieron aceleraciones inflacionarias vinculadas a las crisis fiscales y financieras inmediatas del Estado, durante las cuales se entabló una dura lucha por la distribución del ingreso con miras a preservar el poder de compra ya conseguido. De hecho, esa lucha sindical defensiva fue definida en ambas ocasiones por las clases dominantes como un pretexto, desde el punto de vista económico, para acelerar los precios, haciéndola aparecer como un factor político decisivo en la alteración del orden político institucional.

De este modo, no hay por qué asombrarse de que el tránsito de la economía brasileña hacia un estilo de crecimiento impulsado por el consumo masivo se haya transformado en un espejismo, sobrepasado siempre por el movimiento económico de "huida hacia adelante" capitaneado por nuestras élites políticas, militares y tecnocráticas. Por un lado, tuvimos una crisis que acabó en golpe de estado y, por otro, una crisis que desembocó en una transición democrática acompañada de un proceso crónico de hiperinflación contenida. Pese a las libertades políticas y al movimiento sindical, el resultado fue un nuevo apriete salarial, mayor aún que el ocurrido en los años sesenta.

La consecuencia estructural de esta opción política definida en el pacto conservador de sustentación del Estado desarrollista, no fue sólo una enorme dispersión salarial y segmentación de los mercados laborales, sino también la formación de un cuadro de desigualdades sociales, individuales y regionales que hoy alcanzan niveles sin precedentes en el mundo capitalista. Así, en 1980 la participación en el ingreso del quintil más alto de la población llegó a ser 27.7 veces mayor que la del quintil más bajo de ella. Esta desigualdad aumentó por la impotencia del Estado para hacer frente a los intereses vinculados

a la estructura de tenencia de la tierra y a la monopolización del espacio urbano, donde la acumulación de capital dentro de los marcos de una expansión metropolitana desenfadada, terminó por relegar a una parte importante de la población a un estado de marginalidad casi absoluto en cuanto al acceso a los servicios sociales básicos.

Las desigualdades sociales adquirieron tal calibre que durante la crisis económica de los años ochenta, pese al retorno de la democratización, no resultó viable apelar a una política solidaria de ajuste y estabilización basada en la concertación social. Otra vez, a comienzos de los años noventa y por caminos extremadamente perversos, los salarios aparecen como responsables del proceso hiperinflacionario, y los trabajadores son llamados a sustentar una política de ajuste y estabilización que los sanciona —en forma irónica, si no fuese trágica— como responsables de una inflación que acompañó todo el transcurso de la industrialización brasileña, sustentada permanentemente en una política de salarios bajos.

### 3. *El Estado y las oligarquías regionales*

Como en varios otros países latinoamericanos, en Brasil las relaciones entre el poder central y el caudillismo local constituyeron desde la independencia (1822) un elemento clave en la organización y estabilización del Estado. Pero a diferencia de los demás países de esta región, en el caso brasileño la extensión territorial, la falta de comunicaciones y la segmentación de la actividad productiva orientada predominantemente hacia los mercados externos, permitieron que los propietarios de la tierra construyeran oligarquías de poder regional extremadamente sólidas. Oligarquías de tal manera fuertes y autónomas que puede decirse que fue sólo el interés común frente a las presiones externas favorables a poner término a la esclavitud el elemento que explica los lazos de dependencia y "solidaridad" mutua que sustentaron la unidad de las instituciones políticas nacionales, pese a las distancias y diferencias. A ello obedece que la abolición de la esclavitud en 1888 desembocara en la proclamación inmediata de la república en 1889, y replanteara en forma novedosa y desafiante el problema del equilibrio geopolítico del poder entre las distintas oligarquías regionales.

Durante la vieja república, también llamada

república oligárquica (1889-1930), regida por una constitución aprobada en 1891 de corte rigurosamente liberal, esta cuestión del equilibrio se resolvió a través de un acuerdo informal conocido como "política de gobernadores". Se reconocía la autonomía jurídica y fiscal de los estados subnacionales y no se cuestionaba el poder de las fracciones oligárquicas emanado de victorias electorales a nivel local. A su vez —o en retribución— las oligarquías regionales apoyaban un Estado central no intervencionista y reconocían su jerarquía implícita entre los diversos estados determinada por su poder económico relativo y, por lo tanto, por sus complejos agromercantiles exportadores. En lugar de la esclavitud, el interés común básico e implícito en este nuevo acuerdo fue el de la intangibilidad de la estructura de tenencia de la tierra sobre la que se sustentaba el propio poder de las oligarquías en condominio.

La revolución de 1930 fue sobre todo un cuestionamiento armado de las reglas político-electorales en que se sustentó la "política de gobernadores"; pero la dictadura del Estado Nuevo fue más allá y propuso explícitamente como condición de modernidad la mengua del poder de las oligarquías regionales.

En este sentido, el Estado desarrollista nació contra el condominio oligárquico y a favor de una centralización del poder considerada indispensable para la unificación y organización de la sociedad y economía brasileñas. Sin embargo, como este planteamiento jamás habría contado con el poder, las condiciones, o incluso la disposición de modificar las relaciones de propiedad de la tierra, la propuesta centralizante del Estado desarrollista terminó por atenuarse, desgastarse o incluso pervertirse debido a una relación de permanente tensión —y cooptación— entre la voluntad central y el poder político de los innumerables y heterogéneos intereses regionales.

Este fenómeno se dio ya en el Estado Nuevo, pero se manifestó con mucha mayor intensidad durante el régimen democrático (1945-1964) y se mantuvo dinámico todavía, lo que podría parecer paradójico, durante el régimen militar, pese a la política de concentración fiscal y de mengua del poder político de los gobernadores estatales. Durante todo este tiempo, las sucesivas modificaciones del sistema electoral de representación proporcional hicieron que las zonas de

mayor 'atraso' político del país estuvieran siempre sobrerrepresentadas en el Congreso Nacional. Este hecho permitió neutralizar el peso del voto (moderno), predominantemente urbano, y conducir al conflicto que Furtado (1979) percibió en la raíz de la crisis que desembocó en el golpe militar de 1964. Es decir, aquel entre la voluntad innovadora de las figuras presidenciales elegidas por voto universal y la resistencia conservadora del Congreso controlado por una representación hipertrofiada de los bolsones de atraso político y fuerte control oligárquico.

Con el avance del proceso de industrialización y urbanización el poder de las oligarquías agrarias de la región centro-sur (más industrializada) se redujo velozmente, pero quedó incólume en todo el norte y nordeste del país, lugares donde se mantuvieron intactos enormes contingentes poblacionales y electorales ligados en general a los sectores productivos más atrasados de la economía brasileña.

Por cierto que con la industrialización las relaciones entre el atraso y la modernidad se volvieron más complejas, apartándose de un simple modelo dualista. La idea de la "heterogeneidad estructural" apunta precisamente a esta nueva configuración, donde los bolsones de atraso político y económico se distribuyen por todas las regiones y sectores de actividades. No cabe duda, sin embargo, que desde el punto de vista estrictamente político y electoral se mantiene una cierta superposición que ha permitido la existencia hasta hoy de regiones del país donde predominan las viejas oligarquías apoyadas en relaciones políticas de tipo personal, fundadas en el favor o en la dependencia económica: durante todo el ciclo desarrollista estas oligarquías que controlaron la economía y el poder político en estas regiones más atrasadas, obtuvieron posiciones y favores del Estado central gracias precisamente a su gran poder de movilización electoral, indispensable para la reproducción política del orden conservador.

Incluso durante el régimen militar fue imposible deshacerse de estos apoyos y de la presencia consiguiente de los intereses oligárquicos en las estructuras y los centros de decisión partidarios de la modernidad industrial. De forma que esta regla de convivencia y mutua dependencia entre "modernidad" y "atraso" habría sido la dimensión básica del pacto desarrollista,



constituyéndose en la verdadera esencia de lo que Weffort (1978) llamó Estado de compromiso. Compromiso causante del debilitamiento de la voluntad modernizante de las elites tecnoburocráticas y militares ligadas a la administración central del Estado.

#### 4. *El Estado y la "ciudadanía urbana"*

Ya se mencionaron los datos que indican la velocidad e intensidad que asumió el proceso de urbanización brasileño a partir de los años cincuenta. Este proceso provocó la expansión y renovación acelerada de la población asalariada y el surgimiento de grandes metrópolis donde se concentraron poblaciones completamente marginalizadas de los mercados de trabajo ligados más directamente al crecimiento industrial (Quijano, 1974). También este proceso causó el desequilibrio del panorama geoelectoral vigente hasta los años cincuenta.

Si bien durante la Vieja República los impedimentos legales para acceder a la ciudadanía política fueron tan estrictos que nunca permitieron una participación de más de 3% de la población en las elecciones presidenciales, durante el Estado Nuevo pasaron a ser absolutos y emanaron del carácter dictatorial del régimen político. Pero con la promulgación de la Constitución de 1946, a pesar de que ella restringe la participación electoral de los analfabetos, se abrió un espacio para el ejercicio de una nueva y más amplia ciudadanía política que fue siendo ocupado a partir de entonces por las masas que migraban hacia los grandes centros urbanos, uniéndose a la clase trabajadora, a las clases medias, o incluso a los bolsones de marginalidad.

Desde entonces, el peso electoral de esta nueva ciudadanía creció a grandes zancadas y amenazó rápidamente la fuerza electoral de las regiones más atrasadas y todavía predominantemente agrícolas. Frente a este nuevo desafío las viejas estructuras de participación primitivamente oligárquicas se mostraron inadecuadas como canales de incorporación, pero a pesar de ello fueron lo bastante fuertes para imponerse al sistema político creado a partir de 1945, e impedir sistemáticamente el fortalecimiento de partidos políticos nacionales e ideológicos.

De esta manera rápidamente se configuró, en los términos empleados por R. Dahl (1971),

un cuadro de incompatibilidad entre el volumen y la expansión de los nuevos ciudadanos urbanos, y la escasa institucionalización y competencia que admitían las antiguas reglas del pacto intraoligárquico, traspasadas a las estructuras políticas del Estado desarrollista.

La respuesta conservadora a este nuevo desafío tuvo varios matices, pero presentó un denominador común constante: el autoritarismo, ya fuese explícito como en los años treinta y después de los años sesenta, o bajo las formas de la cooptación y del populismo, las que impidieron en los años democráticos la consolidación de instituciones representativas sólidas y eficaces.

En realidad, el pacto conservador que sustentó el Estado desarrollista brasileño no incluyó la participación democrática en ninguna de sus formas y jamás patrocinó, por consiguiente, la institucionalización de estructuras que pudieran dar cuenta de las presiones mediante la ampliación de la ciudadanía política y social.

Así, cuando se vio obligado a convivir con la democracia, el Estado no logró impedir la aparición o controlar la difusión del populismo como única forma posible de movilización electoral de las poblaciones urbanas. Y sólo logró responder al desafío que planteaba echando mano de la propia maquinaria estatal como instrumento de movilización y cooptación clientelista de apoyos, que tuvieron como contrapartida, entre otras cosas, la erosión de las jerarquías y de la eficiencia de las burocracias públicas, en particular de aquellas dedicadas a la promoción y protección social de la población.

El rechazo del pacto conservador a la idea de la participación política fue tan radical que, incluso durante los largos períodos autoritarios, las élites políticas e incluso el Estado jamás propusieron algún tipo de movilización popular como forma de sustentación y fortalecimiento de su proyecto de modernización conservadora.

Esta opción tuvo consecuencias notables. En primer lugar, en la forma en que buscaron legitimarse los diversos gobiernos y regímenes identificados con el ideario desarrollista, es decir, por la vía del desempeño y de la eficiencia.

En segundo lugar, en la forma que asumió el discurso del Estado y de las élites políticas. Al contrario de lo que viera Gershenkron, en el caso brasileño el eclecticismo fue la nota dominante y las ideas se embrollaron en forma rigurosa-

mente inconsistente y desmovilizadora. Por ende, el componente nacionalista del desarrollo brasileño no contó jamás con la adhesión popular masiva y ni siquiera con el apoyo del empresariado, y terminó por transformarse en la bandera de la "seguridad nacional", de resonancia exclusivamente militar, mientras que su componente estatista tuvo una base casi exclusivamente tecnoburocrática. Sin embargo, ambos componentes convivieron casi siempre amistosamente con un rabioso discurso "liberalista" sustentado por la gran mayoría del empresariado, que tuvo la "competencia" de saber usufructuar del Estado mientras lo atacaba ideológicamente.

El análisis sucinto de los cuatro capítulos o temas básicos del compromiso conservador que sustentó la estrategia industrializadora en Brasil, permite extraer algunas conclusiones a propósito de la naturaleza del Estado desarrollista de más éxito en América Latina.

Si bien las manifestaciones más visibles de su debilidad se dieron en los planos fiscal y financiero, sus raíces últimas fueron políticas y resultaron en última instancia de los límites impuestos por los intereses confederados a la autonomía decisoria del propio Estado. Este expandió su organización y extendió su presencia productiva o reguladora a casi todos los campos de la actividad económica y de la interacción social, y lo hizo en forma casi siempre autoritaria. Pero si bien el Estado fue "fuerte" para disciplinar a los trabajadores y a la ciudadanía urbana, se mostró extremadamente débil y sumiso frente a las demandas económicas y políticas de las oligarquías vinculadas al atraso, y de las grandes empresas, las que obtuvieron condiciones y ventajas monopólicas sin comprometerse nunca, como en los casos asiáticos, con metas claras en el plano de la productividad y la competitividad, y menos aún en el plano de la protección y calificación de su propia mano de obra.

En pocos momentos del "ciclo desarrollista" la burocracia económica del Estado consiguió re-

sistir las presiones externas y su propia "balcanización" interna. Su articulación con el empresariado no asumió jamás la forma de una coordinación estratégica orgánica, y los intereses de los capitales privados tendieron a representarse en forma individualizada y no cooperativa a través de articulaciones que durante el régimen militar asumieron la forma que F.H. Cardoso denominó "anillos burocráticos".

Esta debilidad política del Estado lo obligó a huir siempre hacia adelante y por los caminos de menor resistencia, creando una estructura industrial altamente desarrollada, pero sin autosustentación financiera y tecnológica. Una industrialización que progresó y se aclimató además a una ambientación macroeconómica extremadamente volátil y permanentemente inflacionaria.

Podemos afirmar entonces que si el Estado brasileño no repitió el desempeño de los Estados desarrollistas asiáticos, tampoco fue keynesiano y evidentemente en ningún momento fue socialdemócrata. Tampoco propició desde el punto de vista de la organización social del trabajo nada que pueda llamarse fordismo, ni asignó recursos o siquiera construyó la institucionalidad adecuada para el funcionamiento del Estado benefactor. Con respecto al keynesianismo, su recurso al déficit público no buscó el pleno empleo o la sustentación del consumo, sino que fue más bien el resultado de su propia debilidad y falta de poder real para sustentar el crecimiento del sector moderno de la economía sin que lo "arrollaran" al mismo tiempo los sectores más atrasados. El mismo problema volvió a presentarse en las crisis cíclicas cuando el Estado no tuvo el margen de maniobra indispensable para implantar políticas correctivas. Así, cuando arrollado por la inflación perdió el control monetario, se vio obligado a desistir de las políticas ortodoxas de estabilización. Forzado a buscar una salida impulsó nuevos frentes de expansión financiados mediante formas renovadas de endeudamiento que sólo consiguieron postergar la explosión final, como veremos a continuación.

## II

## Los ciclos y las crisis

La historia de la industrialización brasileña muestra una trayectoria marcada por ciclos expansivos potentes pero de corta duración, interrumpidos por crisis muy profundas de índole casi invariablemente económica y política.

Asimismo, no es sólo de hoy la percepción de que una de las características más destacadas de la industrialización mediante la sustitución de importaciones tuvo que ver con el diseño específico de su ciclo económico: las curvas de producción de aquellas industrias tendían a ser quebradas y ascendían con rapidez cuando se sustituían las importaciones, pero se desaceleraban cuando la prosecución del crecimiento de la demanda se basaba en el crecimiento de la demanda interna. Las utilidades seguían también este mismo patrón quebrado. Así, las industrias pasaban rápidamente de una situación de alto crecimiento y rentabilidad a otra de madurez precoz, con prácticas monopólicas y bajas tasas de rentabilidad, nivel reducido de inversión y envejecimiento de las plantas y equipos (Félix, 1964, citado en: Hirshmann, 1968, p. 11).

Por lo tanto, la mantención de las utilidades en este tipo de economía dependió sobremanera de la existencia de nuevos frentes de inversiones sustitutivas, y éstas dependieron, a su vez, del comportamiento de dos factores decisivos, es decir, la estructura de financiamiento y el grado de debilidad cambiaria.

Las expansiones cíclicas se iniciaron con estas inversiones sustitutivas, pero el éxito de tales medidas no dependió sólo del tipo de financiamiento sino también de la condición política impuesta, en el sentido de que se abrieran simultáneamente espacios de crecimiento y rentabilidad para los sectores productivos no beneficiados directamente por la política industrial. Imposición que llevó a la expansión políticamente condicionada del crédito y la liquidez no vinculados a las exigencias directas de la ola sustitutiva. La adopción de políticas de contención de las importaciones sumada a este aumento del gasto público creó en los momentos de expansión un clima generalizado de euforia con la realización de altos márgenes de utilidad.

Con todo, la persistencia del problema cambiario y financiero erosionó con rapidez y reiteradamente el escenario macroeconómico. La expansión del déficit público —sin un correspondiente mercado amplio de títulos públicos—, la sobrevalorización cambiaria y el recrudecimiento de las tensiones inflacionarias fueron los factores responsables y también indicadores del inicio de la inestabilidad en cada uno de los ciclos. Pero a la primera señal de cambio de la política económica tendiente a la reestabilización, se reanudaba la discordia entre las diversas fracciones del capital capaces de defender políticamente sus derechos asegurados por el acuerdo original. Este es un poder de represalia que no contemplan los modelos utilizados por los economistas, y por ello a éstos les fue difícil entender por qué la autoridad estatal tenía escaso poder para controlar la expansión de la liquidez y los desequilibrios macroeconómicos.

Por una parte, la escasa apertura de la economía ejercía una doble acción: garantizaba una alta rentabilidad para los sectores recién instalados y posibilitaba una amplia autonomía en la gestión monetaria y cambiaria interna. Pero esta autonomía sólo existió para hacer política expansiva y se reveló inútil o inexistente cuando se trató de recorrer el camino inverso. Por otra parte, y paradójicamente, el tamaño reducido de los nuevos sectores y la rapidez de los ciclos expansivos los tornó extremadamente dependientes del gasto público, haciendo de la inflación un elemento esencial para sustentar sus utilidades extraordinarias cuando el crecimiento perdió su vitalidad.

Así, en las fases de desaceleración convergieron el aumento de la inflación con un reparto desigual de sus efectos redistributivos, la crisis cambiaria y financiera, y la contracción fiscal del Estado. Fenómenos "económicos" que coincidieron con la intensificación del conflicto sobre la distribución del ingreso por parte de los asalariados y el aumento paralelo de las presiones sobre el gasto público de todos los intereses privados dependientes. Fue en estos períodos en los que el Estado desarrollista mostró siempre su

lado débil frente a las presiones empresariales y políticas responsables de la profundización de las crisis fiscales.

Ahora bien, como el pacto conservador vetó todas las tentativas para aumentar en forma permanente la recaudación y la participación de la carga fiscal sobre el producto, al Estado no le quedó otra cosa en momentos de presión que recurrir al endeudamiento con sus obvios efectos circulares sobre la inflación y los demás desequilibrios macroeconómicos, intensificados en los períodos de desaceleración de la sustitución de importaciones.

De esa manera el proceso inflacionario, que en los períodos de expansión económica se asoció con los desajustes intersectoriales y el aumento desproporcionado del gasto público, se mantuvo en la recesión como forma de conservar las utilidades frente al avance de las luchas por la distribución del ingreso. Además, la debilidad cambiaria parecía asociada a las tensiones de la balanza comercial, en las fases expansivas, y a las tensiones de la cuenta de capitales en las fases recesivas.

En general, estas crisis "fiscales" periódicas se superaron mediante reformas fiscales y/o monetarias de emergencia, las que no consiguieron solucionar jamás en forma definitiva el problema de fondo vinculado a las limitaciones tributarias y a la falta de un mercado de capitales activo, o de un sistema bancario privado y solidario con el proceso de industrialización. Tampoco consiguieron impedir que cada crisis acabara por afectar invariablemente no sólo los gastos convencionales responsables de la calidad de los servicios públicos, sino también las propias inversiones indispensables para el avance del proyecto industrializador.

Durante esas crisis, en que había que manejar un crédito escaso y administrar una moneda en crisis, los gobiernos buscaron casi siempre una solución unidireccional: imponer una nueva "credibilidad" de la moneda mediante la centralización, generalmente autoritaria, del poder político, y la "huida hacia adelante" a través de la apertura de nuevas fronteras de expansión con el apoyo de recursos externos. Es por eso que las crisis cíclicas de este sistema de crecimiento económico fueron siempre más graves y profundas cuando el problema fiscal interno coincidió con problemas financieros internacionales capaces de

bloquear la posibilidad de "huida hacia adelante". En estos casos, hubo una "especulación financiera" desenfrenada que coincidió con crisis políticas que desembocaron en reformas radicales del Estado en cuanto organización político-administrativa y pacto de dominación.

En todas las crisis las presiones favorables a la "socialización de las pérdidas" se acompañaron de un ataque empresarial violento y paradójico contra la intervención económica del sector público, otrora tan bien recibida y hasta considerada indispensable en las horas de euforia y crecimiento. Aunque las soluciones dadas por los distintos gobiernos terminaran por fortalecer de manera muy semejante la "indeseada" intervención estatal y su asociación con los capitales extranjeros.

Esto obedece a que si bien el empresariado resistió siempre ideológicamente el intervencionismo estatal, cedió invariablemente ante él a cambio de una "protección" que tuvo como efecto en el plano institucional lo que algunos llamaron "archivamiento" y otros "privatización" del Estado y del "orden". Esta realidad produjo como consecuencia un régimen extremadamente autoritario de relaciones laborales, además de ser concentrador y excluyente desde el punto de vista salarial y de la distribución del ingreso.

Algo diferente, sin embargo, comenzó a ocurrir en los años setenta cuando el gobierno del General Geisel (1974-1979) respondió a las renovadas dificultades cambiarias y financieras producidas por la primera crisis del petróleo con un plan de gobierno (el II Plan Nacional de Desarrollo) que perseguía completar el proceso de sustitución de importaciones de insumos básicos y dar el salto definitivo en la industrialización pesada. Para financiarlo el gobierno volvió a recurrir al endeudamiento externo con las consecuencias económicas conocidas: el aumento de las tasas de interés internacionales seguido de la estatización de la deuda externa privada, condujeron al aumento de la deuda pública interna y a la erosión patrimonial y financiera responsables de la nueva crisis "fiscal" de los años ochenta. Pero ésta, como en la década de 1930, coincidió con una crisis financiera internacional que, sobre todo después de la moratoria mexicana de 1982, imposibilitó un repunte del crecimiento. Los hechos y las consecuencias económicas de esta crisis son bastante conocidos, pero las razones políticas que nos hicieron situar en este episodio el fin del

pacto y del Estado desarrollista son oscuras (Fiori, 1984).

En este sentido, lo que se ha denominado "transición democrática" encubre en el caso brasileño varios aspectos de una crisis política que evolucionó desde el agotamiento del régimen autoritario hasta una situación de ingobernabilidad crónica. La historia ha destacado dos acontecimientos decisivos en esta descomposición política del "autoritarismo burocrático" (O'Donnell, 1977; O'Donnell y Schmitter, 1988):

i) la "indisciplina electoral" de las clases medias urbanas que a partir de las elecciones de 1974 para el Congreso Nacional infligieron varias derrotas al gobierno, obligando al régimen militar a adoptar una estrategia de "apertura controlada" y reformas electorales y partidarias sucesivas y apresuradas;

ii) la "indisciplina sindical" que, a partir del éxito de las huelgas de 1978 y 1979 en la industria automovilística de São Paulo, representó el surgimiento de un nuevo sindicalismo independiente del Estado y de una clase obrera dispuesta a no seguir aceptando la tutela sindical y salarial. Los trabajadores comenzaban a cuestionar entonces en forma radical y "moderna" al mismo tiempo la continuidad de un sistema de industrialización regido por la política de "salarios bajos".

A nuestro juicio, sin embargo, el golpe mortal que recibió el régimen autoritario provino de la "indisciplina del capital". Un golpe promovido por los empresarios cuando a partir de 1977-1978 dejaron definitivamente de solidarizar con la propuesta "prusiana" del General Geisel de salvar el proyecto desarrollista a través de lo que los empresarios consideraron una decidida opción por un "capitalismo de Estado". A diferencia del pasado, en esa ocasión se trataba de un veto a la propia estrategia global adoptada —aunque de forma no planificada— desde los años treinta.

A partir de entonces el empresariado brasileño se convirtió a la causa de la "democratización", y pasó a oponerse en forma cada vez más radical al viejo *desideratum* desarrollista. Se cuestionaron las reglas del viejo acuerdo conservador, derrumbándose así el trípode de sustentación económica y política de la industrialización brasileña. Si bien a partir de 1982 el Estado y el capital extranjero "desertaron" por razones económicas, el primero que abandonó el pacto fue el empresariado nacional y por razones eminentemente ideológicas. Este es un aspecto decisivo para comprender la ingobernabilidad de los años ochenta, pero sobre todo para entender las raíces de esta nueva crisis orgánica y terminal del propio Estado desarrollista.

### III

## Incógnitas del presente

Los datos son expresivos. Durante la década de 1980 hubo en Brasil ocho planes de estabilización monetaria, cuatro monedas diferentes, 11 índices distintos de cálculo de la inflación, cinco congelamientos de precios y salarios, 14 políticas salariales, 18 modificaciones de las normas cambiarias, 54 alteraciones de las normas de control de precios, 21 propuestas de negociación de la deuda externa y 19 decretos gubernamentales en materia de austeridad fiscal. Y resulta sintomático que este descalabro político y económico se iniciara precisamente en 1979, cuando el entonces Ministro de Hacienda del gobierno de Figueiredo (1979-1985), Delfim Netto, modificó el valor del dinero y de los salarios mediante el pre-

establecimiento de la corrección monetaria, la desvalorización del tipo de cambio, el control de las tasas de interés y el aumento de los niveles de indización salarial.

Todo eso acontecía simultáneamente con el cambio de la política monetaria norteamericana, desencadenante de una depresión generalizada hasta mediados de los años ochenta, la que disparó la deuda externa de los países deudores y cerró las puertas a una nueva tentativa brasileña de "huida hacia adelante" con endeudamiento externo. Pero también en el mismo instante en que los empresarios y trabajadores brasileños cuestionaban las reglas básicas que normaron sus relaciones políticas con el Estado desarrollista. A

partir de entonces las manifestaciones críticas se acumularon con velocidad creciente, y la pérdida de poder del Estado pasó a reflejarse en forma más manifiesta en la sinuosidad e impotencia de su política económica frente al avance acelerado del proceso inflacionario y la persistencia del estancamiento económico.

Fue en este contexto, y sobre todo en el segundo lustro de los años ochenta, que las élites políticas conservadoras y los principales líderes empresariales brasileños adhirieron con entusiasmo a las tesis contenidas en lo que John Williamson (1990) llamó "consenso de Washington": un programa ortodoxo de estabilización monetaria acompañado de un paquete de reformas "estructurales" encaminado a desreglamentar la actividad económica, privatizar el sector público productivo y abrir las economías nacionales a la competencia internacional. Ideas que ornamentaron la retórica empresarial en los ciclos recesivos, pero que jamás pudieron ser llevadas a la práctica por el veto político de las facciones que podrían verse más directamente afectadas por la estabilización.

Sin embargo, hoy el vigor de este nuevo consenso liberal es mucho mayor que en otras épocas. El problema estriba en que estas viejas-nuevas ideas ya no consiguen solucionar ni analíticamente ni profilácticamente las dificultades y el atolladero que enfrentan la economía y la sociedad brasileñas, debido precisamente al éxito industrializador contradictorio de la política que el empresariado nacional critica actualmente.

Estas cuestiones indican que la parálisis actual del Estado brasileño no obedece a la debilidad y fragilidad de su economía, sino, por el contrario, al hecho de haber completado una industrialización pesada cuyo tamaño ya no se ajusta pasivamente —a no ser bajo el impacto de un enorme costo económico y social— a los cambios del contexto internacional.

Desde el punto de vista estrictamente económico ése es el gran atolladero: la economía brasileña, al contrario de otras de menor tamaño, no admite salidas viables por la senda del sector exportador, pero tampoco tiene complementariedades decisivas con algún bloque comercial regional, por lo que sólo le queda al país recorrer

un camino complejo de profunda reestructuración productiva y tecnológica.

Con todo, para que esto fuese viable la estrategia que hay que adoptar debería ser la opuesta a la que viene entusiasmando a las élites intelectuales, políticas y empresariales brasileñas, pues implicaría la existencia de un Estado nacional capaz de asumir el comando estratégico de un esfuerzo de construcción de escenarios y trayectorias de crecimiento.

Pero este Estado ya no puede seguir sirviéndose de la vieja fórmula de la "huida hacia adelante" y de los "salarios bajos". La superación de la crisis actual pasa por la elaboración de una estrategia y supone el realineamiento de los viejos compromisos entre el Estado, los capitales privados y los trabajadores. Esta es la verdadera esencia de la reforma del Estado que hay que hacer hoy, mucho más profunda que la que hubo en los años treinta. Una reforma que ya se inició de hecho con la redemocratización de las instituciones políticas y sindicales, pero que aún tendrá que enfrentar muchas dificultades en el futuro, sobre todo porque, a diferencia del pensamiento neoliberal, este Estado debería ser "fuerte" sin ser extenso y autoritario, como fue el Estado desarrollista.

Por lo tanto, al contrario de las convicciones neoliberales, las transformaciones que ahora se imponen apuntan hacia un nuevo y decisivo papel del Estado. Transformaciones que deberían colocarlo en la posición de pilar fundamental de las estrategias empresariales de conquista de nuevos mercados, además de convertirlo en promotor activo de políticas de previsión social y recalcificación de la mano de obra. Un Estado que fuese fuerte y ágil, autónomo y democrático a la vez, encargado de la elaboración y articulación estratégica de un nuevo estilo de desarrollo compatible con el avance de la ciudadanía social y política de las poblaciones marginadas hasta hoy.

¡Menudo problema! Este proyecto supone suscribir otro pacto o compromiso radicalmente distinto de aquel que se consolidó a partir de los años treinta, algo que a comienzos de los años noventa todavía parece ser equivalente a conseguir la cuadratura del círculo.

(Traducido del portugués)

## Bibliografía

- Amsden, A. (1989): *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Cardoso de Mello, J.M. y L.G. Belluzzo (1982): Reflexões sobre a crise atual, L.G. Belluzzo y R. Coutinho (eds.), *Desenvolvimento capitalista no Brasil*, São Paulo, Ed. Brasiliense.
- Cardoso, F.H. (1975): *Autoritarismo e democratização*, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- Coutinho, L. y L.G. Belluzzo (1982): Estado, sistema financeiro e forma de manifestação da crise: 1929-1974, L.G. Belluzzo y R. Coutinho (eds.), *Desenvolvimento capitalista no Brasil*, São Paulo, Ed. Brasiliense.
- Dahl, R. (1971): *Poliarchy, Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- Evans, P. (1981): *A triplíce aliança*, Rio de Janeiro, Ed. Zahar.
- Fajnzylber, F. (1983): *La industrialización trunca de América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen.
- Félix, D. (1964): Monetarists, structuralists and import-substituting industrialization, en W. Baer e I. Kerstenetzky (eds.), *Inflation and Growth in Latin America*, Homewood, Illinois, Irwin.
- Fiori, J.L. (1984): *Conjuntura e ciclo na dinâmica de um Estado periférico*. Tesis de grado, Rio de Janeiro, mimeo.
- Furtado, C. (1979): Brasil: da república oligárquica ao estado militar, C. Furtado (ed.), *Brasil: tempos modernos*, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- Hirschmann, A. (1968): The political economy of import-substituting industrialization in Latin America, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, N° 1, Cambridge, Mass., Harvard University Press, febrero.
- Johnson, C. (1983): *MIT and the Japanese Miracle*, Stanford, Stanford University Press.
- Lessa, C. y S. Dain (1982): Capitalismo asociado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento, L.G. Belluzzo y R. Coutinho (eds.), *Desenvolvimento capitalista no Brasil*, São Paulo, Ed. Brasiliense.
- Medeiros, C. (1992): Padrões de industrialização e ajuste estrutural: um estudo comparativo dos regimes salariais em capitalismo tardios. Tesis de grado, Universidade de Campinas, mimeo.
- O'Donnell, G. (1977): Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario, *Revista mexicana de sociología*, vol. xxxix, N° 1, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Sociales, enero-marzo.
- O'Donnell, G. y P. Schmitter (1988): *Transições do regime autoritário*, Rio de Janeiro, Ed. Vertice.
- Pinto, A. (1965): Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano, *El trimestre económico*, vol. xxxii (1), N° 125, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- Quijano, A. (1974): The marginal role of the economy and marginalized labour force, *Economy and Society*, 3(4), noviembre.
- Tavares, M.C. (1978): *Ciclo e crise —o movimento recente da industrialização brasileira*. Tesis de grado, Rio de Janeiro, Universidad Federal de Rio de Janeiro, mimeo.
- Weffort, F. (1978): *O populismo na política Brasileira*, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- Williamson, J. (1990): What Washington means by policy reform, en J. Williamson, *Latin America Adjustment. How Much Has Happened*. Institute for International Economics, Washington, D.C.

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

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

—El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.

—Los trabajos deben enviarse en su original español, portugués o inglés, y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.

—La extensión de los trabajos no deberá exceder de 33 páginas (mecanografiadas a doble espacio en formato carta), pero también se considerarán artículos más breves. Es conveniente enviar un original y una copia. También es recomendable el envío de diskettes, si los hubiere (IBM o compatible, programa *Wordperfect*).

—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 (no más de 250 palabras) del artículo, en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales.

—**Las notas y las referencias bibliográficas deberán limitarse a las estrictamente necesarias. Se encarece revisar cuidadosamente tanto las referencias bibliográficas como las citas textuales, ya que son de responsabilidad del autor.** Se recomienda, asimismo, restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable y evitar su redundancia con el texto.

—Recomendación especial merece la bibliografía. Se solicita consignar con exactitud en cada caso, toda la información necesaria (nombre del o los autores, título completo incluido subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente, etc.).

—La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de encargar la revisión y los cambios editoriales que requieran los artículos.

—Los autores recibirán un ejemplar de cortesía de la *Revista* en que aparezca su artículo más 30 separatas del mismo, tanto en español como en inglés, al tiempo de la aparición de la publicación en uno u otro idioma.



## Publicaciones recientes de la CEPAL

**A collection of documents on economic relations between the United States and Central America 1906-1956.** (LC/G.1629-P), Santiago de Chile, mayo de 1991, 398 páginas (en inglés solamente).

Los documentos incluidos en esta recopilación son fuentes de información directa acerca de la vinculación externa más importante de Centroamérica en el siglo XX. Ellos revelan que la presencia penetrante de Estados Unidos es una de las claves para comprender la actual evolución económica y social de los países centroamericanos. Claramente, para Centroamérica el siglo veinte ha sido el siglo estadounidense.

En los textos incluidos hay pocas referencias a las condiciones vigentes en los países centroamericanos, o a las posiciones que ellos tomaron en las negociaciones con el Gobierno de Estados Unidos y con empresas estadounidenses. Con pocas excepciones, lo que reflejan es el punto de vista de ese gobierno, a través de despachos transmitidos por los diplomáticos acreditados en Centroamérica. Quienes tengan interés en los puntos de vista centroamericanos tendrán que recurrir a los archivos nacionales de cada país de la región.

Esta muestra bastante limitada —es representativa sin ser exhaustiva—, prueba cuán rico es el acervo de documentos originales que existe en los Archivos Nacionales de Estados Unidos. Aún así, algunos acontecimientos importantes del período no estaban documentados en esos archivos (por ejemplo, las consecuencias económicas de la intervención militar de Estados Unidos en Nicaragua entre 1911 y 1933), por lo que fueron omitidos.

El período estudiado se eligió por razones pragmáticas: en los Archivos Nacionales estadounidenses los documentos están clasificados por temas a partir de 1910, y el año 1956 es el más reciente que está abierto al público.

La recopilación, que incluye algunos documentos casi desconocidos permite al lector identificar los profundos cambios socioeconómicos experimentados por la región en esos años. Asimismo, tal vez induzca a los historiadores a examinar la especial relación que se ha dado entre Estados Unidos y Centroamérica en este siglo, así como las características del desarrollo centroamericano, y puede desalentar generalizaciones burdas que interpretan mal y congelan la dinámica de esta relación intensa y variada.

Los documentos incluidos, clasificados por materia, se presentan en orden cronológico en cinco capítulos. El primer capítulo contiene documentos acerca de las condiciones económicas generales que prevalecieron en Centroamérica en tres períodos diferentes: el comienzo del siglo, la crisis de los años treinta y los años posteriores a la segunda guerra mundial.

El segundo capítulo incluye documentos relativos a las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y los países

centroamericanos. Se refiere a la negociación de acuerdos de comercio, las evaluaciones del funcionamiento de estos instrumentos, y la conclusión de estas relaciones comerciales especiales.

El tercer capítulo contiene documentos sobre la financiación del desarrollo, en la forma en que se otorgó en los años veinte, e ilustra algunas de las dificultades que tuvieron ciertos países para servir su deuda externa durante la crisis de los años treinta.

El capítulo cuarto se refiere a la inversión extranjera y menciona inversiones en telecomunicaciones, ferrocarriles y bananos, y muestra algunas diferencias importantes entre las negociaciones de estas corrientes de inversión en los años treinta y en los años cincuenta. El capítulo termina con un examen de las perspectivas para la inversión extranjera, que a comienzos de los años cincuenta fueron considerados favorables por un equipo de consultores internacionales.

El capítulo quinto, por último, contiene un conjunto de documentos breves pero muy ilustrativos acerca del proceso de integración económica que los gobiernos centroamericanos comenzaron a promover en los años cincuenta.

**Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1990** (LC/G.1676-P y Add.1). Santiago de Chile, diciembre de 1991, 260 pp. (vol. I) y 590 pp. (vol. II).

Esta publicación es la versión completa y definitiva del *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* correspondiente a 1990. A lo largo de 1991 había aparecido parcialmente en fascículos. La obra está dividida en dos volúmenes. En la primera parte del volumen I se da una visión de las tendencias principales de la economía de la región; se analiza con más detalles el contexto internacional, el nivel de actividad, la oferta y la demanda globales, la inflación, el empleo y los salarios, el sector externo y la deuda externa, y se examina la evolución de las economías del Caribe. En la segunda parte se analiza la situación de la economía internacional y la evolución de las finanzas públicas de la región.

En el volumen II se pasa revista a la evolución económica de cada país de la región en 1990.

**Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1991.** (LC/G.1798-P), edición bilingüe español/inglés, Santiago de Chile, marzo de 1992, 779 pp.

La obra consta de dos partes. La primera presenta series estadísticas actualizadas sobre desarrollo social y bienestar, crecimiento económico, formación de capital y financiamiento, comercio exterior y financiamiento externo. La segunda parte incluye series estadísticas sobre población, cuentas nacionales, precios internos, balance de pagos, financiamiento externo, endeudamiento externo, comercio exterior, recursos naturales y producción de bienes, servicios de infraestructura, empleo y condiciones sociales. Como anexo se incluyen diversas estimaciones para 1991.

**Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado.** (LC/G.1701 (SES.23/3)), Santiago de Chile, febrero de 1992, 254 pp.

En este documento, que fue presentado por la Secretaría de la CEPAL al vigésimo cuarto período de sesiones de la Comi-

sión, se afirma que la mayoría de los países de la región ha logrado recientemente importantes avances en los procesos de estabilización y reestructuración de sus economías, pero que esto no significa que su éxito futuro esté asegurado. De hecho, en algunos casos la democracia misma está en peligro, porque los frutos de las reformas económicas se han logrado a costa de sus contingentes más empobrecidos. Pero no es necesario que sea así: el progreso económico y el progreso social no sólo deben sino que pueden ir aparejados. Esto es posible cuando —como ha ocurrido en varios países en desarrollo pero con menos frecuencia en América Latina— las políticas aprovechan las importantes complementariedades que existen entre crecimiento y equidad: empleo productivo, inversión en recursos humanos y modernización para lograr competitividad internacional.

La tesis del goteo se rechaza por ilusoria, ya que el crecimiento económico rara vez ha logrado una distribución amplia de sus beneficios en un plazo razonable. También se rechaza la visión estrecha de que crecimiento y equidad están siempre en conflicto, que impone a la política social la tarea casi imposible de compensar los efectos regresivos de diversas reformas económicas. Más bien, las políticas económicas y sociales deben potenciar las complementariedades y minimizar los conflictos entre estos dos objetivos, de manera que las consideraciones sobre distribución se incorporen a la política económica y aquellas sobre eficiencia a la política social.

Además de destacar las complementariedades, con lo cual muchos podrán estar de acuerdo, el documento las traduce en propuestas operacionales. Reconoce la importancia de establecer los precios correctos, de aplicar una estrategia de crecimiento orientado hacia afuera y de dejar la producción básicamente en manos del sector privado. Aduce, sin embargo, que debido a que muchos mercados e instituciones esenciales de los países en desarrollo suelen ser muy incompletos y segmentados, los frutos del crecimiento tienden a ser sesgados y de alta concentración. Para superar estas fallas y estrangulamientos críticos que causan un crecimiento innecesariamente lento y regresivo, el Estado debe asumir un papel activo, aunque de carácter selectivo.

A manera de ejemplo, se considera que reorientar hacia afuera la plataforma industrial de la región y lograr la competitividad internacional son tareas pendientes de suma urgencia. Para ello se propone no sólo aranceles bajos y un tipo de cambio alto y estable, sino que dar transitoriamente a la política económica un sesgo pro exportación, y no simplemente neutral, pues la "industria naciente" actual ya no es tanto la producción, sino la penetración de los mercados internacionales. Así, las empresas que encuentran nuevos mercados para sus exportaciones o nuevos productos para los mercados externos son reales innovadoras "schumpeterianas", y como tales, merecen incentivos transitorios para estimular sus esfuerzos.

Por otra parte, se expresa que la competitividad no es sólo un asunto de precios y tipos de cambio correctos, sino que depende en última instancia de la productividad y la modernización tecnológica, tanto dentro como fuera de la empresa. Elevar la productividad requiere fortalecer la infraestructura tecnológica, en especial las telecomunicaciones y la informática; articular más estrechamente las actividades nacionales de investigación y desarrollo con el sistema productivo y modernizar elementos del entorno de la empresa

que determinan su competitividad, como los sistemas de transporte, los puertos y la comercialización.

Se afirma que para lograr un crecimiento sostenido es preciso elevar el ahorro del sector público. Sin embargo, los esfuerzos llevados a cabo hasta la fecha han sido asimétricos; se han centrado en reducir el gasto mucho más que en elevar la recaudación, sin la cual no se podrán concretar las indispensables y ya muy postergadas inversiones públicas en capital humano, infraestructura y comunicaciones. Se señala que existe un amplio campo para aumentar la recaudación, ya que la carga tributaria media del sector privado en la región es de alrededor del 16% del PNB, es decir, 10 puntos porcentuales menor que la de un país típico de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Más aún, toda la diferencia se explica por el bajísimo nivel de los impuestos directos (3% del PNB, comparado con el 7% en los países asiáticos de industrialización reciente y con el 13% en los países de la OCDE). Por lo tanto, para aumentar la progresividad del sistema fiscal no sólo habrá que focalizar el gasto hacia los pobres, sino que también se deberá elevar la participación de los impuestos progresivos en la recaudación total.

En especial, el ahorro privado debe aumentar si se pretende que las tasas de inversión alcancen niveles adecuados (20% del PNB) y que el empleo productivo aumente. Se insiste en la necesidad de contar con tasas de interés reales positivas, pero se pone en duda que la mera liberalización de dichas tasas pueda lograr aumentos significativos del ahorro privado. Ciertamente, se rechaza la compresión salarial como mecanismo para elevar el ahorro, y se sugiere acrecentar el ahorro institucional, en especial aquél asociado con la seguridad social. En efecto, incluso los sistemas de pensiones que tienen superávit de caja suelen ser deficitarios desde el punto de vista actuarial, ya que el actual descenso en las tasas de fertilidad y el aumento continuado de las expectativas de vida subirá en 30% el número de jubilados por trabajador activo en el año 2020. Por lo tanto, es necesario reservar fondos desde ya, aumentando las cotizaciones previsionales y ajustando los beneficios en función de expectativas de vida más larga.

Para elevar el empleo productivo también se requiere mejorar la asignación y la eficiencia de la inversión y del crédito. La liberalización financiera, aunque sea importante en algunos aspectos, no suplirá la virtual ausencia de créditos privados para capacitación y educación postsecundaria, ni permitirá el acceso de las medianas y pequeñas empresas a los mercados de capital. Para elevar la subinversión en esas áreas tan rentables, se propone utilizar los fondos de pensiones como garantía de préstamos bancarios para inversión de las familias en capital humano, y promover nuevos instrumentos financieros (por ejemplo, *leasing* para capital de largo plazo y *factoring* para capital de trabajo) como una forma de superar los problemas de garantías y de altos costos asociados con los préstamos a la pequeña y mediana empresa.

Nadie pone en duda la necesidad de una mayor inversión pública en capital humano (capacitación, educación, nutrición, planificación familiar). Sin embargo, es imperiosa la necesidad de elevar la calidad (más que la cobertura) de la educación. Para ello se propone vincular más estrechamente el sistema educacional, en especial la educación secundaria, no tanto con la universidad como con el mercado de trabajo;

dar más autonomía a los profesores y a las autoridades de cada plantel, concentrando los esfuerzos de las autoridades nacionales en el "control de calidad" y en programas de compensación distributiva, y vincular los incentivos financieros para el plantel y sus profesores a los logros de los estudiantes (ajustados para tener en cuenta las condiciones iniciales) más que a la antigüedad docente.

Finalmente, para fomentar el aumento de la productividad y del empleo, una parte importante de los salarios podrían determinarse en función del desempeño de la empresa (utilidades, ventas, producción, etc.), como se hace con provecho en Japón, Corea y otros países, y no simplemente según el número de horas trabajadas, como es la norma en América Latina. Estas fórmulas de salarios participativos pueden servir, además, para reducir las tensiones entre empleados y gerentes, y lograr la tan necesaria cooperación entre ellos, más a tono con las necesidades de estos tiempos en los cuales el verdadero "adversario", tanto de los trabajadores como de la gerencia, es la competencia en los mercados extranjeros.

Las propuestas que contiene el documento ponen de relieve las complementariedades —más que los conflictos— entre crecimiento y equidad, las instituciones y los precios correctos, y la calidad y no sólo el tamaño del Estado, al cual se atribuye un papel selectivamente activo. Por esta razón, el informe cumple con su objetivo de proponer un enfoque integrado de crecimiento con equidad social. Y, por último, en la medida en que enriquece y, en muchos aspectos, va más allá del consenso de Washington, amplía efectivamente la lista de opciones estratégicas disponibles para los países en vías de desarrollo.

**Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad** (L.C/G.1702 (SES.24/4)/Rev. 1), Santiago de Chile, 24 de marzo de 1992, 269 pp.

Una nota preliminar en este estudio señala que, como una excepción a la práctica de dejar en el anonimato institucional a los funcionarios que producen los documentos de las Naciones Unidas, es de justicia reconocer en esta oportunidad que el principal inspirador de este trabajo fue Fernando Fajnzylber, Director de la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología hasta su deceso a fines de 1991: "Sus aportes directos, el estímulo que dio a las tareas de colegas y colaboradores, la revisión crítica de las diversas versiones preliminares del trabajo, y las numerosas consultas que llevó a cabo con el ánimo de enriquecer el texto, dejaron huellas imborrables a lo largo de toda la obra. Justamente el día que terminó la revisión del manuscrito final fue víctima de un fulminante paro cardíaco que truncó prematuramente su vida".

En la primera parte del estudio se reseña brevemente el patrón de desarrollo de América Latina y el Caribe durante la posguerra, el "aprendizaje doloroso" de los años ochenta, y los desafíos de la democratización durante los años noventa. Se hace referencia luego a la propuesta de la CEPAL para una transformación productiva con equidad, a las actuales tendencias en el ámbito productivo internacional y, finalmente, al carácter de la estrategia propuesta en este documento, que persigue tanto la transformación productiva como la equidad.

En la segunda parte, de diagnóstico, se analizan tanto diversas iniciativas a nivel nacional que tienen por objeto introducir cambios en la educación, la capacitación y la formación científica y tecnológica, como las contribuciones teóricas recientes respecto a los vínculos entre educación y desarrollo económico. En un anexo al documento se sintetiza el debate en curso sobre estos temas en algunos países desarrollados y de industrialización tardía.

La tercera parte contiene las líneas gruesas, expresadas como ideas-fuerza, de la estrategia educacional propuesta, con énfasis en la enseñanza básica y media, en la enseñanza media vocacional, y en el fortalecimiento del desarrollo tecnológico.

En la cuarta parte, sobre la base de los antecedentes analizados y dentro del marco de las orientaciones indicadas, se sugiere un conjunto de políticas para poner en práctica la estrategia. Las acciones y medidas propuestas van acompañadas de recuadros que ilustran experiencias, diseños, metodologías y aplicaciones de dichas políticas en diversos contextos, tanto en la región como fuera de ella.

En la parte quinta y final del documento, y simplemente con fines ilustrativos, se estima el orden de magnitud de los recursos necesarios para poner en práctica las políticas propuestas.

Los sistemas educacionales, de capacitación y de desarrollo científico y tecnológico han experimentado en las últimas décadas una expansión cuantitativa notable, aunque incompleta, en la mayor parte de los países de la región. Sin embargo, presentan obvias insuficiencias en lo que respecta a la calidad de sus resultados, a su pertinencia frente a las exigencias del entorno económico y social, y al grado de equidad con que acceden a ellos los distintos estratos de la sociedad: su institucionalidad tiende a la rigidez, a la burocratización y a una escasa vinculación con el entorno externo. Los años ochenta, marcados por la restricción de recursos públicos, la creciente apertura a la economía internacional y la democratización, configuró el fin de un ciclo e hizo impostergable la transición hacia un periodo cuyo dinamismo y desempeño estarán determinados por el grado de centralidad que las sociedades asignen a la educación y a la producción de conocimiento.

La estrategia propuesta se articula en torno a objetivos (ciudadanía y competitividad), a criterios inspiradores de las políticas (equidad y desempeño) y a lineamientos de reforma institucional (integración nacional y descentralización). Las características centrales de la estrategia son tres. Es de carácter *inductivo*, lo que sustenta su viabilidad y se refleja en su diseño, basado en el reconocimiento de los cambios que se observan en la realidad regional e internacional, en la valoración de las ideas-fuerza emergentes que influyen en las posiciones, aspiraciones y percepciones de los distintos protagonistas del proceso de generación y difusión de conocimientos, y en el análisis de experiencias en la región y fuera de ella que sugieren tendencias susceptibles de generalizarse. Es asimismo de carácter *sistémico*; es decir, considera tanto las vinculaciones existentes entre educación, capacitación, ciencia y tecnología y sistema productivo como los múltiples puentes que integran economía y sociedad a nivel individual y colectivo. Finalmente, da gran importancia al *cambio institucional*. Aunque la necesidad de recursos financieros adicionales se toma en cuenta, e inclusive se cuantifica, se intenta

demostrar que éstos —aunque indispensables para la reforma— no bastarán para resolver las carencias, de no mediar profundos cambios que generen una institucionalidad abierta a los requerimientos de la sociedad.

Los cambios que se proponen se orientan en las siguientes direcciones principales: i) desde el punto de vista político, se intenta asumir las actividades de producción y difusión de conocimientos como tareas estratégicas de largo plazo que requieran el más amplio consenso posible entre los diferentes actores sociales, y un compromiso financiero estable con su desarrollo; ii) desde el punto de vista de los contenidos, se persigue focalizar la acción en los resultados de la educación, la capacitación y la ciencia y la tecnología, y en su articulación con las exigencias del desempeño de las personas; iii) desde el punto de vista institucional, se busca romper el aislamiento de los establecimientos educativos y de los que generan y transmiten conocimientos, e introducir modalidades de acción que den a los actores un mayor margen de autonomía en las decisiones y una mayor responsabilidad por los resultados.

Las políticas propuestas para poner en práctica la estrategia se agrupan en torno a siete objetivos. El primero es el de superar el relativo aislamiento del sistema de educación, de capacitación y de adquisición de conocimientos científicos y tecnológicos, abriéndolo a los requerimientos sociales. La superación de dicho aislamiento se considera la fuente más fértil de dinamismo y cambio en cada subsistema y en las relaciones entre todos ellos. Los dos objetivos siguientes se refieren a los resultados que persigue esta apertura: asegurar el acceso universal a los códigos de la modernidad, e impulsar la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación en materia de ciencia y tecnología. Los cuatro restantes son de carácter instrumental: gestión institucional responsable; profesionalización y protagonismo de los educadores; compromiso financiero de la sociedad con la educación, la capacitación y el esfuerzo científico-tecnológico, y cooperación regional e internacional. En torno a estos distintos objetivos se formulan lineamientos para los diversos componentes de la educación formal, la capacitación y el esfuerzo científico-tecnológico y, muy especialmente, para los vínculos entre ellos, y con el sector productivo.

La cooperación regional e internacional puede desempeñar un papel importante en la aplicación de la estrategia y las políticas propuestas, principalmente en los cuatro cam-

pos siguientes: la formación de recursos humanos en los países de América Latina y el Caribe, con miras a una utilización más eficiente de la capacidad instalada en las universidades y centros académicos de la región; la articulación entre el sistema de educación y de generación de conocimientos, por un lado, y el sector productivo o el sector de desarrollo social, por el otro; la investigación educativa y la investigación relacionada con el proceso de generación, difusión y utilización de conocimientos, y el proceso de aplicación de las propuestas en términos operativos e institucionales, a nivel de países.

El cumplimiento de las tareas propuestas supone apoyo financiero a la materialización de los cambios sugeridos en cada uno de los subsistemas, así como el estrechamiento de los vínculos entre ellos. En el pasado, la banca de desarrollo desempeñó un papel decisivo en la expansión de la capacidad productiva y en el surgimiento de nuevos sectores, principalmente a través de grandes empresas públicas y privadas. En los años ochenta, esa banca disminuyó su capacidad de acción, tanto en términos de recursos como del perfil de sus actividades. En los años noventa se le abre un nuevo espacio: el de las tareas directamente vinculadas a la educación y la producción de conocimiento, concebidas como eje de la transformación productiva con equidad. En términos concretos, la banca de desarrollo, en colaboración con el sector financiero privado, podría impulsar mecanismos institucionales para apoyar la inversión en recursos humanos, el desarrollo científico-tecnológico y la expansión de la pequeña y mediana empresa, y para establecer nexos entre los distintos subsistemas.

La estrategia propuesta coloca a la educación y el conocimiento en el eje de la transformación productiva con equidad, como ámbitos necesarios para impulsar el desarrollo de la región y como objetivos que pueden alcanzarse con la aplicación de un conjunto coherente de políticas. Hoy, las experiencias parciales en curso, así como las percepciones de los protagonistas del proceso educativo y de producción y difusión de conocimientos, tienden a converger en la dirección de las orientaciones propuestas. Se trata de una tarea de envergadura, compleja, inevitable y ya en marcha; sus resultados condicionarán tanto la evolución económica y social interna como la gravitación de los países de la región en el contexto mundial.



## 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 1992 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 (1992-1993) son de US\$30 para la versión español y de US\$34 para la versión inglés.

#### Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.
1986,	734 pp.

#### Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.
1986,	729 pp.

1987,	692 pp.	1987,	685 pp.
1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
1990, vol. I	260 pp.		
1990, vol. II	590 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

#### Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)

1980,	617 pp.	1987,	714 pp.
1981,	727 pp.	1988,	782 pp.
1982/1983,	749 pp.	1989,	770 pp.
1984,	761 pp.	1990,	782 pp.
1985,	792 pp.	1991,	856 pp.
1986,	782 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

#### Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *Africa y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.

- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp.
- 13 Raúl Prebisch: *Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 CEPAL, *40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 *ECLAC 40 Years (1948-1988)*, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 CEPAL, *Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 400 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.
- 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.

## 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 Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Faíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.

- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n *United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n *The economic relations of Latin America with Europe*, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 *National accounts in Latin America and the Caribbean*, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 *The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes*, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 *Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan*, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 *Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean*, 1987, 114 pp.

- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*, 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 ***The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth***, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 ***Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options***, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986, 1988*, 99 pp.
- 58 ***The evolution of the Latin American Economy in 1986, 1988***, 95 pp.
- 59 ***Protectionism: regional negotiation and defence strategies***, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 ***Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"***, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 ***Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites***, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987, 1989*, 87 pp.
- 62 ***The evolution of the Latin American economy in 1987, 1989***, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 ***The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean***, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 ***Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade***, 1990, 126 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.

#### Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 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.

#### Estudios e Informes de la CEPAL

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)



- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 ***Latin American development in the 1980s***, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 ***Latin American development projections for the 1980s***, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 ***Five studies on the situation of women in Latin America***, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 ***Measurement of employment and income in rural areas***, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 ***Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean***, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 ***Market structure, firm size and Brazilian exports***, 1985, 104 pp.

- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 **Development of the mining resources of Latin America**, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 **International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean**, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 **Development and change: strategies for vanquishing poverty**, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 **The economic evolution of Japan and its impact on Latin America**, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 **The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean**, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 **Agriculture, external trade and international co-operation**, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 **Transnational bank behaviour and the international debt crisis**, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 **The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution**, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.

**Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo**

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa, 1986, 324 pp.*
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, 1986, 189 pp.*
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos, 1987, 290 pp.*
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente, 1987, 111 pp.*
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe, 1987, 273 pp.*
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte, 1988, 146 pp.*
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina, 1991, 82 pp.*
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable, 1992, 217 pp.*

# EL TRIMESTRE ECONOMICO



**COMITÉ DICTAMINADOR:** Carlos Bazdresch P., Jorge Cambiaso, Carlos Márquez, José Romero, Lucía Segovia, Rodolfo de la Torre, Martín Werner. **CONSEJO EDITORIAL:** Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Héctor L. Diéguez, Arturo Fernández, Ricardo French-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, José A. Ocampo, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Ernesto Zedillo.

*Director:* Carlos Bazdresch P.

*Subdirector:* Rodolfo de la Torre

*Secretario de Redacción:* Guillermo Escalante A.

Vol. LVIII (4)

México, Octubre-Diciembre de 1991

Núm. 232

## SUMARIO

### ARTÍCULOS:

<b>Nathaniel H. Leff y Sato Kasuo</b>	<i>Condiciones psicoculturales y desarrollo económico. Comportamiento del ahorro y la inversión en el Asia Oriental y la América Latina</i>
<b>Pablo Cotler</b>	<i>Los efectos ambiguos de la tasa de interés en un contexto de regulación</i>
<b>Inder Ruprah</b>	<i>¿Declinación o histérisis? El caso mexicano</i>
<b>Jaime Gatica, Alejandra Mizala y Pilar Romaguera</b>	<i>Estructura salarial y diferencias de salario en la industria brasileña</i>
<b>Paulette Castel, Álvaro Forteza y Marcel Vaillant</b>	<i>Relaciones entre el nivel de actividad y el comercio exterior: Un modelo de desequilibrio de la economía uruguaya</i>
<b>Santiago Levy y Sweder van Wijnbergen</b>	<i>El maíz y el Acuerdo de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos</i>

**RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS:** Jorge N. Valero Gil; Mary S. Morgan. *The History of Econometric Ideas*, Cambridge University Press, 1990.

Precio de suscripción por un año, 1992  
La suscripción en México cuesta \$75,000.00

	España, Centro y Sudamérica (dólares)	Resto del mundo (dólares)
Personal.	\$25.00	\$35.00
Universidades, bibliotecas e instituciones	\$35.00	\$100.00

Fondo de Cultura Económica. Av. de la Universidad 975  
Apartado Postal 44975. México, D. F.

## Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

**Comité Editorial:** Alfredo Monza (Director), Ricardo Carciofi, Liliana De Riz, Raúl Fiorentino, Luis Alberto Romero, Juan Carlos Torre, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción).

Vol. 31

Enero-marzo 1992

Nº 124

PETER H. SMITH: Crisis y democracia en América Latina.

ALBERTO PORTO y LEONARDO GASPARINI: Impacto distributivo del gasto social.

CARLOS ALBERTO TORRES: Estado, educación no formal y socialismo en Cuba, Nicaragua y Granada.

RODOLFO PASTORE y MIGUEL TEUBAL: Articulaciones agroindustriales en el complejo cervecero.

### COMUNICACIONES

EDUARDO A. ZIMMERMANN: Los intelectuales, las ciencias sociales y el reformismo liberal: Argentina, 1890-1916.

MARIA BRAUN: Actitudes políticas de las mujeres en el Cono Sur.

### CRITICA DE LIBROS

GRACIELA SCHIAVONI: Sobre el oficio del etnógrafo. (Comentario a: *El salvataje metropolitano*, de Rosana Guber).

### INFORMACION DE BIBLIOTECA

—Catálogo Permanente de Publicaciones de Centros de Investigación en Ciencias Sociales de la Argentina, Nº 4.

—Reseñas Bibliográficas.

—Publicaciones Recibidas.

**DESARROLLO ECONOMICO** —Revista de Ciencias Sociales— es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 50,00; Países limítrofes, U\$S 50; Resto de América, U\$S 52; Europa, Asia, Africa y Oceanía, U\$S 54. Ejemplar simple: U\$S 12,50 (recargos por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



**Instituto de Desarrollo Económico y Social**

Aréoz 2838 ♦ Tel. 804-4949 ♦ 1425 Buenos Aires ♦ Argentina

# CONTRIBUCIONES

Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional

**Editor**  
Konrad-Adenauer-Stiftung  
Asociación Civil  
Centro Interdisciplinario de  
Estudios sobre el Desarrollo  
Latinoamericano  
**Director**  
Hermann Schneider  
**Colaboradores**  
Judith Bojman, Carlota  
Jackisch, Carlos Merle, Omar  
Ponce, Laura Villarruel

**Administración y  
Documentación**  
Carlos Merle, Omar Ponce

**Consejo de Redacción**  
Judith Bojman, Carlota  
Jackisch, Hermann Schneider,  
Laura Villarruel

**Secretaría de Redacción**  
Laura Villarruel

## ■ Artículos

Alberto Spota  
*La división de poderes en la emergencia*

Karl D. Bracher  
*La Constitución y la democracia en la República Federal de Alemania*

John Whitehead  
*Principios fundamentales que sustentan la Constitución americana*

George Friedman  
*Aprender a no amar la revolución*

Manfred Mols  
*Latinoamérica y el Sudeste Asiático*

Jorge A. Janquemade Roblero  
*América Latina: los desafíos de la estabilidad democrática*

## ■ Relectura de clásicos

Neil de Marchi  
*John Stuart Mill (1806-1873)*

## ■ Temas

Tom Bethell  
*La importancia del derecho a la propiedad privada en el progreso económico*

Murray Rothbard  
*Propiedad e Intercambio*

Marcelo O. Montes  
*Hacia un marco institucional para la propiedad individual*

Marcelo Tacconi Puccio  
*Economía de mercado, orden jurídico y derecho de propiedad*

Valeriano García  
*Las extirpaciones*  
Alfred Schüller  
*La economía de los derechos de propiedad*

■ Cultura y política  
Josef Sudbrack  
*New Age y nueva religiosidad*

## ■ Notas

Gustavo Cuevas Parren  
*Narcotráfico: amenaza a la gobernabilidad democrática*  
Carlos Fara  
*Propuestas programáticas y grandes temas de la campaña electoral argentina de 1991*  
Rafael López Pintor  
*El voto en las sociedades industriales*

## ■ Documentos y hechos

*Balace preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*  
*Reunión cumbre del Grupo de Río*  
*Documento de Juan Pablo II*  
*Elecciones en la Argentina*  
*Seminario Internacional: Economía Social de Mercado*  
*Elecciones en Paraguay*

## ■ Comentarios de libros

Sagiv A. Hadari  
*Theory in Practice. Tocqueville's New Science of Politics*,  
por Laura Villarruel

Publicación trimestral de la  
Konrad-Adenauer-Stiftung  
A.C. - Centro  
Interdisciplinario de  
Estudios sobre el Desarrollo  
Latinoamericano CIEDLA

Año IX - Nº 1 (33)  
Enero-marzo, 1992

Redacción Administración: CIEDLA,  
Leandro N. Alem 690 - 2º Piso  
1001 Buenos Aires, República Argentina,  
Teléfonos (00541) 313-3522/3531/3530 -  
312-6918  
FAX (00541) 311-2902  
Derechos adquiridos por KONRAD-  
ADENAUER - STIFTUNG A.C.  
Reg. de la Propiedad Intelectual Nº 286.319  
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

## 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

NÚM. 3 / JULIO-SEPTIEMBRE / 1991

### El Tratado de Libre Comercio

*Libre comercio en México: ¿imposición o demanda?*

JAMES WILKIE

*Desidentidad y desorden: México en la economía global y el libre comercio*

SERGIO ZERMENO

*El Tratado de Libre Comercio en México: alcances e implicaciones*

ENRIQUE QUINTANA

*Promoción de exportaciones: ¿un nuevo patrón de acumulación?*

JAMES CYPHER

*Efectos de un acuerdo de libre comercio en el campo mexicano*

JOSÉ LUIS CALVA

*El futuro del campo mexicano frente al Tratado de Libre Comercio*

HUBERT CARTON DE GRAMMONT

*Las bases estructurales del movimiento sindical en transformación a partir de las innovaciones tecnológicas*

LEONARD MERTENS Y LAURA PALOMARES

*¿Requiem por el sindicalismo?*

SAMUEL LEÓN

*La frontera norte y el Tratado de Libre Comercio: impacto y desarrollo*

EDUARDO ZEPEDA

*Los servicios de la industria maquiladora y las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio*

BERNARDO GONZÁLEZ ARÉCHIGA, JOSÉ CARLOS RAMÍREZ Y FANNY AGUAS

*Maquiladoras: un panorama crítico desde la frontera*

STEPHEN R. JENNER

*Relaciones laborales en la industria maquiladora ante el Tratado de Libre Comercio*

JORGE CARRILLO

*Percepciones sobre los costos y beneficios de la migración mexicana en el condado de San Diego*

PAUL GANSTER

*México-estadunidenses de la frontera: una tipología*

ÓSCAR MARTÍNEZ

*El surgimiento de la región fronteriza entre Estados Unidos y México en el siglo XX*

DAVID LOREY

### Sección bibliográfica

ENRIQUE OCHOA

SARA GORDON

PABLO SÁNCHEZ

Informes y suscripciones: Departamento de Ventas  
Teléfono: 623-02-08



# NUEVA SOCIEDAD

FEBRERO-MARZO 1992

N° 118

Director: Alberto Koschützke

Jefe de redacción: S. Chejfec

**COYUNTURA:** **Fabio Sandoval P.** Colombia. ¿El momento de la verdad? **José Rodríguez Elizondo.** Chile. La transición más rápida. **Paul Sutton.** Caribe-Europa. Momentos decisivos.

**ANÁLISIS:** **Fernando Fajnzylber.** La industrialización en América Latina. De la «caja negra» al «casillero vacío». **Edelberto Torres-Rivas.** Personajes, ideologías y circunstancias. Lo socialdemócrata en Centroamérica. **Susanne Jonas.** América Central en transición. Entre un pasado imperial y un futuro incierto. **Claudio Rama.** La industria cultural frente a la integración. El caso uruguayo. **Marta Fuentes.** Feminismo y movimientos populares de mujeres en América Latina.

**POSICIONES:** **Victor Manuel Valle.** Ética, política y las perspectivas del Acuerdo de Nueva York. **Centrales no afiliadas a organizaciones sindicales mundiales.** Coyuntura internacional: rumbos y desafíos para el movimiento sindical.

**LIBROS**

**TEMA CENTRAL: CARGOS Y CARGAS. PRESIDENTES LATINOAMERICANOS.** **Ana María Campero.** Jaime Paz Zamora. El pragmático que venció al idealista. **María Lourdes Pallais.** Violeta Barrios de Chamorro. La reina-madre de la nación. **Francisco de Oliveira.** Fernando Collor de Mello. Perfil de un prestidigitador. **Rosario Espinal.** Joaquín Balaguer. El eterno retorno de la política dominicana. **Raúl Trejo Delarbre.** Carlos Salinas de Gortari. Un presidente que no deja de correr. **Oscar Ugarteche.** Alberto Fujimori, entre el Ying y el Yang. **Manuel Caballero.** Carlos Andrés Pérez. ¿Presidente, líder o historia?

SUSCRIPCIONES (incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 30	US\$ 50
Resto del Mundo	US\$ 50	US\$ 90
Venezuela	Bs. 500	Bs. 900

**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.

# integración latinoamericana

Revista mensual  
del Intal

Mayo 1992  
año 17, N° 178

**Director a.i.**  
José María Puppo

**Comité Editorial Asesor**  
Eudes Bezerra Galvão  
Guillermo Ondarts  
Eliana Prebisch  
Eugenio O. Valenciano

Instituto para la  
Integración de América  
Latina (INTAL), Esmeralda 130,  
1035 Buenos Aires,  
República Argentina

**Edición - coordinación**  
Clara Ginzburg

<b>Editorial</b>	La integración en el mercado de las telecomunicaciones
<b>Estudios</b>	La integración latinoamericana de la industria de equipos de telecomunicaciones, por Alejandra Herrera La industria de telecomunicaciones centroamericana y la integración regional, por Christian Blanquart La integración regional y la industria de telecomunicaciones caribeña, por Felipe M. Noguera
<b>Cátedra Intal</b>	Aspectos financieros de la integración de América Latina, por Luis Escobar Cerda
<b>Comentarios</b>	Los particulares y el MERCOSUR: el Protocolo de Brasilia para la solución de controversias, por Marcelo Halperin
<b>Información América Latina</b>	ALADI SELA Comunidad del Caribe Organismos Asociaciones Países Noticias Breves
<b>Actividades del Intal</b>	
<b>Documentación</b>	Declaración de Canela Posición conjunta de los países del Cono Sur previa a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Grupo de los Cien Alianza Ecológica Latinoamericana Convenio Marco Proyecto Binacional de Amistad, Cooperación e Integración "Gran Mariscal Andrés de Santa Cruz", entre los gobiernos del Perú y Bolivia Convenio entre los Gobiernos del Perú y de Bolivia sobre la Participación de Empresas Bolivianas en la Zona Franca Industrial de Ilo Convenio entre los Gobiernos del Perú y de Bolivia sobre la Participación de Bolivia en la Zona Franca Turística de Playa en Ilo Convenio entre los Gobiernos de la República del Perú y de la República de Bolivia sobre Facilidades para el Tránsito de Personas entre los Territorios de Ambos Países



### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

#### 如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销商均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas — DC-2-866  
Nueva York, NY, 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

