

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, ABRIL 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.1717-P

Abril de 1992

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ISSN 0251-0257

ISBN 92-1-321365-4

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

Abril de 1992

Número 46

SUMARIO

En memoria de Fernando Fajnzylber. <i>Gert Rosenthal</i> , Secretario Ejecutivo de la CEPAL.	7
América Latina y la internacionalización de la economía mundial. <i>Mikio Kuwayama</i> .	9
Privatización y retracción del Estado en América Latina. <i>David Félix</i> .	33
Reforma de las empresas públicas latinoamericanas. <i>Antonio Martín del Campo</i> y <i>Donald R. Winkler</i> .	53
El empresario centroamericano como actor económico y social. <i>Andrés Pérez</i> .	77
¿Por qué los hombres son tan irresponsables? <i>Rubén Kaztman</i> .	87
Tesis erradas sobre la juventud de los años noventa. <i>John Durston</i> .	97
Las relaciones entre descentralización y equidad. <i>Sergio Boisier</i> .	113
Reorientación de la integración centroamericana. <i>Rómulo Caballeros</i> .	133
El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración. <i>Mónica Hirst</i> .	147
Vinculación industrial internacional y desarrollo exportador: el caso de Chile. <i>Alejandra Mizala</i> .	159
El pensamiento de Prebisch. <i>Ronald Sprout</i> .	187
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i> .	204
Publicaciones recientes de la CEPAL	205

En memoria de Fernando Fajnzylber

Pocos días antes de la entrega de esta edición de la Revista de la CEPAL a la imprenta, la institución fue sacudida por una noticia inesperada y trágica: un fulminante síncope cardíaco nos había privado de una de las máximas figuras de la Secretaría. Para los que tuvimos el privilegio de conocer a Fernando Fajnzylber y trabajar con él, el sentimiento de pérdida personal fue monumental; para la institución, el estrago fue infinito.

Se suele afirmar que ninguna persona es insustituible. En el caso de Fernando, tal aseveración se ve desmentida: por la inusual combinación de sus cualidades personales, él es efectivamente irremplazable, o al menos está muy próximo a serlo. De curiosidad insaciable, creatividad envidiable y privilegiada inteligencia, transmitía entusiasmo y aliento. Las ideas brotaban de su mente con inagotable profusión y riqueza.

Impecable expositor, hombre de pluma prolífica y de mente ordenada y didáctica, era capaz de motivar y provocar hasta al más apacible interlocutor. Pensaba en grande, a nivel de magnas estrategias, y a la vez tenía una vocación por el detalle y las propuestas prácticas. En ese sentido, combinaba las visiones macroeconómicas y microeconómicas, el idealismo con el realismo. Era un cientista social de primer rango, y a la vez tenía una gran sensibilidad política.

Su abanico de inquietudes —para no llamarlas pasiones— no tenía límites. Le fascinaban las relaciones económicas internacionales, la industrialización, la capacidad científica y tecnológica, el desarrollo de los recursos humanos, la empresa transnacional. Tenía maneras especialmente novedosas de abordar la investigación, sobre todo en el ámbito de las experiencias comparativas. También tenía un especial talento para acuñar frases, a veces inéditas, que transmitían con fuerza una idea central; recuérdense la “caja negra”, el “casillero vacío” o la “competitividad espuria”.

Hijo de tierras chilenas, pero ciudadano del mundo, se sentía profundamente latinoamericano. Brasil y México en especial (vivió en ambos países), lo hacían vibrar. Su intenso compromiso con toda la región explica su vinculación con la CEPAL, no obstante las múltiples oportunidades que habría tenido de poner su talento al servicio exclusivo de su país natal.

Sus cualidades humanas también eran excepcionales, como lo comprobaron los que tenían ya sea un contacto ocasional o una entrañable amistad con él. Afable, modesto, siempre inquieto, respetuoso; con un gran sentido del humor (solía burlarse de los enredos que provocaba deletrear su apellido); insigne conversador, siempre provocativo en el diálogo y en el debate. Sin duda que tenía dones de liderazgo, y hasta una personalidad carismática. Valoraba muchísimo la vida familiar, así como las amistades.

En la Secretaría se convirtió en uno de los artífices de la actualización del pensamiento cepalino, y en un comunicador por excelencia del contenido de dicho pensamiento. Dirigió la División de Industria y Tecnología, pero su influencia permeó toda la casa. También realizó labores didácticas en múltiples centros universitarios, en América Latina, Europa y los Estados Unidos. A su paso, dejó siempre una estela de admiradores y amistades.

Tantas cualidades personales y profesionales en una sola persona hacían de Fernando Fajnzylber un ser fuera de serie. Por eso, insisto, es irremplazable; por eso, su prematura partida, cuando estaba en el apogeo de su creatividad y vitalidad humana, nos tiene abatidos, nos llena de dolor y de tristeza. Al mismo tiempo, las enseñanzas que dejó y el entusiasmo contagioso que infundió a todos los que lo rodearon serán una importante fuente de inspiración para las labores futuras de la Secretaría. Al menos en ese sentido, Fernando sigue vivo entre nosotros.

Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo de la CEPAL

América Latina y la internacionalización de la economía mundial

*Mikio Kuwayama**

El presente artículo cuestiona la tesis generalizada de que la economía internacional se está polarizando en tres núcleos regionales: los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón. A la luz de la evolución de las corrientes comerciales y financieras de los años ochenta, sostiene que no se ha verificado la formación de tres bloques comerciales. La interdependencia económica, medida por la relación entre el comercio intrarregional y el producto interno bruto, muestra que la CEE es el único de los tres centros donde se cumplirían claramente las condiciones para la supuesta creación de un bloque. En términos globales, el crecimiento del comercio de mercancías en cada uno de ellos durante los años ochenta favoreció más al comercio con el resto del mundo que al intrarregional. En ámbitos financieros, también la economía mundial se ha caracterizado por una interdependencia e internacionalización progresiva, que involucra principalmente a los tres centros mencionados.

En el esquema de internacionalización de la economía mundial se advierte un leve proceso de marginación de América Latina. Por esta razón, la región reconoce cada vez más la importancia de establecer una zona de libre comercio en el continente americano, que podría crear comercio y diversificarlo. Dado el estado relativamente incipiente de la elaboración de la Iniciativa para las Américas, los países latinoamericanos deberían explorar modalidades para fortalecer sus vínculos económicos con cada uno de los centros indicados. Para tal fin, el artículo examina las relaciones entre América Latina y esos centros y propone algunas líneas de acción.

*Oficial de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL.

Introducción

Existe actualmente la opinión generalizada de que la economía mundial se está polarizando en núcleos regionales o bloques, con el apoyo de acuerdos que refuerzan los vínculos privilegiados entre Estados que comparten un ámbito económico, geográfico, histórico o cultural. Así, Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea (CEE) y Japón constituyen tres polos, cada uno de los cuales tiende a ejercer cierto grado de hegemonía en su propia región. El presente artículo intenta aclarar si esta tesis de la regionalización interpreta bien los acontecimientos económicos de los años ochenta, a la luz de la evolución de las corrientes comerciales y financieras.

En el período indicado, el ritmo de crecimiento del comercio mundial experimentó una notable recuperación, fundamentalmente en virtud del comercio de bienes de alto contenido tecnológico y de los países que fueron capaces de integrarse cada vez más a los circuitos mundiales de su producción y comercialización. Estos países fueron principalmente los industrializados, y algunos de Asia —tanto países asiáticos de reciente industrialización (PARI) como pertenecientes a la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN)—, cuyo modelo de crecimiento se basa en la exportación de manufacturas sofisticadas.¹ Los países de América Latina y Africa, en su mayoría, se han visto cada vez más marginados de este proceso.

Frente a esa situación, América Latina ha ido tomando conciencia de la importancia de establecer una zona de libre comercio en el continente americano, con miras a crear intercambio y diversificarlo. Por otra parte, Estados Unidos desea recuperar el espacio económico que ha perdido a nivel internacional y fortalecer sus vínculos con América Latina, donde sus posibilidades de progreso comercial son más efectivas. Sin embargo, por lo menos durante los años ochenta no se observó la formación de más bloques comerciales que el de la CEE, y la economía mundial se hizo cada vez más compleja e interdependiente. Dado que aún no existen planes específicos respecto a la aplicación de la Iniciativa para las Américas, no parece conveniente que América

¹ Los PARI son Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur, mientras la ASEAN está constituida por cuatro países (Malasia, Indonesia, Tailandia y Filipinas), más Brunei y Darussalam y Singapur. En este artículo, los dos últimos se han excluido del grupo.

Latina perciba este instrumento como su única opción de política comercial. Por el contrario, sería factible y deseable que la región acrecentara sus vínculos económicos con cada uno de los tres

centros. En tal sentido, este artículo examina brevemente las relaciones entre América Latina y esas regiones y propone algunas directrices de política para el futuro.

I

La evolución del comercio internacional

1. Observaciones generales

Entre 1983 y 1989 el comercio mundial creció a un ritmo relativamente rápido (6% anual como promedio).² Esta tasa de crecimiento superó a la de la producción mundial, que fue de 4%. Así, el comercio siguió siendo la fuerza motriz del crecimiento mundial, aunque no todos los países se beneficiaron por igual. El crecimiento más dinámico de las exportaciones se concentró en los países desarrollados y en un grupo relativamente pequeño de los países asiáticos de industrialización reciente y de los países de la ASEAN. En el período 1983-1989, la tasa media de crecimiento de las exportaciones por grandes grupos de países muestra que tanto los países desarrollados en su conjunto como los países en desarrollo aumentaron sus exportaciones en una proporción cercana al 6%. Sin embargo, este promedio esconde un incremento mucho menor en América Latina, África y el Medio Oriente, donde sólo alcanzó a 2.4%, 2.1% y 3.2%, respectivamente. Como lo señala el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, 1990), en los años ochenta ninguna de esas regiones rezagadas aumentó su participación en las exportaciones mundiales en una o más de las seis grandes categorías de bienes y servicios (los productos agropecuarios, la industria extractiva, las manufacturas, el transporte, los viajes y otros servicios).³

² Tasa más baja que la de 1960-1973 (de 8.7%), pero más alta que la correspondiente al decenio 1970-1980 (de 5%). En 1990 el valor de las exportaciones mundiales de bienes fue de 3 470 mil millones de dólares. En los últimos años, a pesar de la desaceleración del comercio en términos de volumen, su valor en dólares creció 75%. Esto se debió al acelerado aumento del valor de los bienes transados, resultante de la depreciación del dólar frente a las principales monedas europeas.

³ De acuerdo con cifras preliminares (GATT, 1991), en 1990 el valor de las transacciones de servicios comerciales

Un cambio importante en la composición del comercio internacional fue el fuerte descenso de la participación relativa de los productos primarios. En 1983-1989, la tasa media anual de crecimiento de la exportación de productos agrícolas y de minerales y metales, incluidos los combustibles, fue de 7.5% y -1.5%, respectivamente. En contraste, se registró un aumento apreciable de la participación de las manufacturas en las exportaciones totales mundiales (de 54.2% en 1980 a 70.0% en 1988). Cabe destacar que las exportaciones de manufacturas de los países asiáticos de industrialización reciente y de la ASEAN registraron una tasa media de crecimiento cercana al 20% anual. Gracias a este extraordinario dinamismo Asia (incluido Japón) fue la única región que acrecentó su participación en las exportaciones mundiales de manufacturas. En el período 1980-1988, el aporte de América del Norte bajó de 16% a 14% y el de Europa occidental de 54% a 49%, en tanto que América Latina mantuvo su baja participación de 2%.

Dentro del sector manufacturero, las subcategorías más activas fueron las relacionadas con diversos bienes de capital, los equipos de oficina y de comunicaciones —especialmente los de alta tecnología, como los computadores personales y sus accesorios—, los semiconductores y los artículos electrónicos de consumo. Tales productos no sólo ponen las innovaciones tecnológicas al alcance de las empresas y de los consumidores en general, sino que también prestan apoyo a diversos sectores de servicios, como las comunicaciones, los seguros, la banca y otros (GATT, 1991). Ac-

—categoría que abarca el transporte, el turismo, las comunicaciones, los seguros, la banca y otros servicios profesionales— alcanzó a 770 mil millones de dólares, lo que equivale aproximadamente a 22% de las exportaciones mundiales de bienes.

tualmente, los bienes de capital representan alrededor de 30% de las exportaciones mundiales de mercancías.⁴

La evolución de las principales corrientes comerciales (exportaciones e importaciones combinadas) durante el período 1980-1989, por regiones y por orden de crecimiento, muestra que el intercambio más intenso se produjo entre América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y Asia, seguido por aquél entre Europa occidental y Asia, y por el comercio dentro de Asia. Aunque el comercio dentro de América del Norte y dentro de Europa fue significativo, no superó a los anteriores, como tampoco lo hizo el efectuado entre América del Norte y Europa. El GATT señala que las seis corrientes comerciales regionales entre Europa occidental, América del Norte y Asia o las observadas dentro de cada una de estas regiones, fueron las más importantes, y que “en el marco de estos favorables resultados comerciales, el dinámico crecimiento del comercio de mercancías en las tres regiones durante el decenio de 1980 favoreció el comercio interregional (extrarregional), más que el intrarregional” (GATT, 1990, p. 34). Estos datos confirman que tanto en el caso de Europa occidental como en el de América del Norte, el comercio con la región asiática fue, sin duda, el que creció más rápidamente. El comercio de Asia con América del Norte aumentó con mayor celeridad que el intraasiático. En términos de valores en dólares, el intercambio entre América del Norte y Asia y entre América del Norte y Europa occidental superó en gran medida al comercio intranorteamericano. De la misma manera, el comercio de Asia con América del Norte sobrepasó al intraasiático. Por otro lado, en cada uno de los tres centros, la participación relativa conjunta de los países en

⁴ Aparte la indudable contribución de los Estados Unidos a la expansión del comercio de bienes de capital, destaca el extraordinario desempeño de la región asiática como exportadora e importadora de estos productos. Las exportaciones de bienes de capital de seis países en desarrollo de Asia (los de industrialización reciente, Malasia y Tailandia) sumaron 47 mil millones de dólares en 1987, lo que equivale a alrededor de 18% de la cifra correspondiente por el mismo concepto a los países desarrollados. Asimismo, las importaciones totales de bienes de capital de esas seis economías alcanzaron en 1987 a 57 mil millones de dólares, esto es, a cerca de la mitad del valor de las importaciones de estos productos efectuadas por los Estados Unidos y a casi cuatro veces el valor de las realizadas por Japón.

desarrollo en las exportaciones e importaciones se redujo marcadamente, salvo en el caso de los países asiáticos en desarrollo, que la aumentaron (CEPAL, 1991 d).

En los años ochenta, cada una de las tres regiones aumentó más rápidamente su intercambio intrarregional que su intercambio extrarregional. Sin embargo, el GATT ha advertido que esa conclusión podría invalidarse si se excluyeran el Medio Oriente y Africa, ya que la fuerte disminución del valor del comercio que esto causaría aumentaría automáticamente la participación del intercambio intrarregional en el comercio de cada uno de los tres grupos. Dadas las observaciones anteriores, el GATT ha concluido que “no hay unos bloques comerciales en evolución, con la orientación interior que denota el término ‘bloque’, sino unos centros de comercio en evolución, con intereses comerciales mundiales”.⁵

2. Comercio intraindustrial

La complejidad y la interdependencia del comercio mundial se manifiesta, por un lado, en el creciente intercambio intraindustrial, y por otro, en la importancia que tienen las empresas transnacionales en el valor total de las transacciones mundiales de bienes. Los países desarrollados suelen exportar e importar distintas variedades de un mismo bien (intercambio intraindustrial horizontal), mientras que la relación que se establece entre los países avanzados y otros en desarrollo consiste en que los primeros exportan partes y componentes, que son ensamblados en los segundos y reexportados a los países de origen (intercambio intraindustrial vertical). Se estima

⁵ Al examinar la estructura del comercio intrarregional por productos en cada uno de los centros durante el período 1980-1987, resulta evidente que en América del Norte el porcentaje de dicho comercio es alto en hierro y acero y vehículos automotores; en Europa occidental destacan bienes como equipos de oficina y de comunicaciones, máquinas y aparatos eléctricos, productos de la industria automotriz, productos textiles y prendas de vestir. Asia, por su parte, tiene una alta participación en productos primarios, hierro y acero, productos químicos, otras semimanufacturas y productos textiles (GATT, 1989). Si se toma en cuenta lo ocurrido después del período analizado, especialmente el aumento del comercio intraindustrial entre los países desarrollados, promovido también por inversiones directas de tipo intraindustrial horizontal, se podría concluir que estas cifras han cambiado sustancialmente en los últimos años.

que en 1985 la proporción del comercio intraindustrial correspondiente a los países desarrollados alcanzó a 57% de su comercio manufacturero total; en los países en desarrollo para los cuales se dispone de información, tal proporción alcanzó a casi 30% (De Castro, 1989). El coeficiente de comercio intraindustrial fue especialmente alto en Europa occidental, no sólo en el comercio interno, sino también en aquél con países de otras regiones, como Estados Unidos, Japón y algunos países asiáticos. Para América Latina también se hizo cada vez más importante este tipo de comercio. Aunque la región latinoamericana mostró un coeficiente más alto con Estados Unidos, para este último país la proporción de comercio intraindustrial fue más elevada con los países asiáticos que con los latinoamericanos (Baumann, 1991).

Asimismo, se ha calculado que las empresas transnacionales se hicieron cargo de entre 30 y 40% del comercio de los países desarrollados (CET, 1989, capítulo VI). Se estima que las ventajas derivadas de la internacionalización a través del comercio intraempresa son significativas en las industrias con actividades intensivas de investigación y desarrollo y con mano de obra calificada (Siddharthan y Kumar, 1990). Igualmente, se muestra no sólo que las empresas transnacionales han cumplido un papel de creciente importancia al conducir a los países en desarrollo hacia los mercados internacionales de manufacturas, sino también que las empresas en las que no hay participación accionaria de firmas transnacionales tienen altas posibilidades de ampliar sus exportaciones, por ejemplo, a través de la subcontratación de empresas locales (Blamström, Kraviz y Lipsey, 1990; CET, 1989).

Lo anterior significa que las políticas comerciales dirigidas a aquellos sectores que muestran un alto coeficiente de comercio intraindustrial tienen que ser distintas a las que apuntan a los sectores que se han caracterizado por el comercio interindustrial (por ejemplo, el de los semiconductores). El comercio de bienes de capital e intermedios que incorporan tecnologías avanzadas generalmente no está sujeto a medidas proteccionistas significativas. Este comercio suele ser de carácter intraindustrial y tiene un alto componente de comercio intraempresa (De Castro, 1989). De igual modo, una parte importante de la producción textil para la exportación está sub-

contratada por grandes empresas en los países importadores, las cuales usan a los países en desarrollo para el ensamblado final; este comercio suele estar sujeto a menos trabas no arancelarias que el comercio entre partes independientes.

3. *La integración económica y el grado de apertura*

La interdependencia económica de los mercados se refleja principalmente en un aumento del comercio que concuerda con el nivel de producción de los países participantes. Esto significaría que, como señal de una creciente tendencia hacia la especialización e integración comerciales, el comercio debería crecer más que el producto interno bruto (PIB). Si suponemos que las corrientes comerciales tienden a reaccionar de manera más acentuada ante las variaciones de los precios relativos en mercados integrados, por efecto de la ley de precio único, es posible inferir que la relación positiva entre el grado de integración y la interdependencia se manifestaría en un aumento de la elasticidad-precio del comercio. Asimismo, el proceso de integración debería inducir a un incremento de la elasticidad-ingreso del comercio, como resultado de la mayor especialización productiva de los participantes (CEPAL, 1991 a). Por ende, a nivel nacional, el grado de interdependencia de un país se mide por la relación entre el valor de su comercio intrarregional y su PIB; a nivel regional, por la relación entre el comercio intrarregional total y la suma del PIB de los países participantes.

En este artículo se han utilizado dos tipos de PIB, uno denominado en dólares corrientes y otro ajustado por la paridad del poder adquisitivo (PPA). Por la diferencia de niveles de precios, cuando las cifras de gasto o de producción de los países se convierten a una moneda común, como el dólar estadounidense, al tipo de cambio oficial, es posible que las disparidades reflejen tanto desniveles de precios como diferencias de cantidad. Los valores del PIB así convertidos no medirían diferencias reales, por lo cual es preferible usar los precios ajustados según la PPA al calcular precios constantes para comparar los niveles de productividad y los estándares de vida de los países.⁶

⁶ En otras palabras, la PPA es la tasa de conversión que elimina las diferencias de los niveles de precios: una suma dada, convertida a distintas monedas según esta tasa, compra la misma cantidad de bienes y servicios en todos los países.

Las series de precios utilizadas en este artículo se basan en las de *The Penn World Table* (Summers y Heston, 1991), y el período considerado abarca de 1965 a 1988.

a) *Estados Unidos, Canadá y México*

Como se puede apreciar en los gráficos 1A y 1B, en el hipotético bloque formado por Estados Unidos, Canadá y México la tasa de comercio intrarregional en relación con el PIB combinado no ha subido, en tanto que la participación del comercio en el PIB ha aumentado sustancialmente. Como resultado, la relación entre el comercio intrarregional y el extrarregional ha bajado bastante desde el comienzo de los años setenta. La importancia del comercio intrarregional ha decrecido tanto en el que incluye el petróleo como en el que no lo hace. En este comportamiento global influye mucho la decreciente proporción correspondiente al comercio intrarregional de los Estados Unidos, cuyo intercambio comercial con países de fuera de la región es cada vez mayor. Para ese país, la participación del comercio intrarregional en el PIB fluctúa sólo entre 3% y 4% (CEPAL, 1991 d).

En contraposición, el aporte al PIB del comercio intrarregional de Canadá ha subido durante las últimas tres décadas, alcanzando un nivel cercano al 30%, a pesar de un leve descenso en los últimos años. La relación entre el comercio intrarregional y el extrarregional alcanza a más de 250%. Al utilizar el PIB ajustado según la PPA, el grado de apertura de Canadá aumenta ligeramente, debido a que los precios internos del país son relativamente altos en comparación con los de su país vecino (gráficos 2A y 2B). De todas maneras, su grado de apertura, que mantiene la tendencia a crecer, alcanza ya un nivel muy alto (40 a 50%).

En cuanto a México, en los últimos 25 años ha aumentado su apertura comercial; de hecho, los coeficientes, tanto del comercio total como del intrarregional en relación al PIB, muestran

una tendencia claramente creciente en ese período. Asimismo, las variaciones que han experimentado los valores del comercio intrarregional y extrarregional han sido de la misma proporción, por lo cual la relación entre ellos se ha mantenido relativamente estable. Dada la gravitación del mercado estadounidense, la importancia del comercio intrarregional en el PIB ha aumentado a pesar de las fluctuaciones, aunque todavía no alcanza a 15%. Sin embargo, al aplicar la PPA, el grado de apertura de México desciende marcadamente, debido a su bajo nivel de precios internos (gráficos 3A y 3B). Si se considera todo lo anterior, surgen dudas sobre la tesis de que se está formando un genuino bloque comercial en América del Norte. Salvo en Canadá, no se manifiesta en forma clara una mayor interdependencia comercial. La Iniciativa para las Américas aspira a fortalecer la situación existente en el caso de Canadá y a revertir el proceso en lo que se refiere a los Estados Unidos y, en menor grado, a México.

Como una extensión de lo anterior, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) no ha experimentado cambios importantes en la relación entre el comercio intrarregional y el extrarregional, y tampoco en cuanto a grado de apertura. La relación entre el comercio intrarregional y el PIB combinado tiene un valor muy bajo (2% a 3%). Además, si se aplica el PIB (PPA), el grado de apertura disminuye durante los años ochenta (CEPAL, 1991 d). El caso latinoamericano se examinará en detalle más adelante.

b) *Asia y Oceanía*⁷

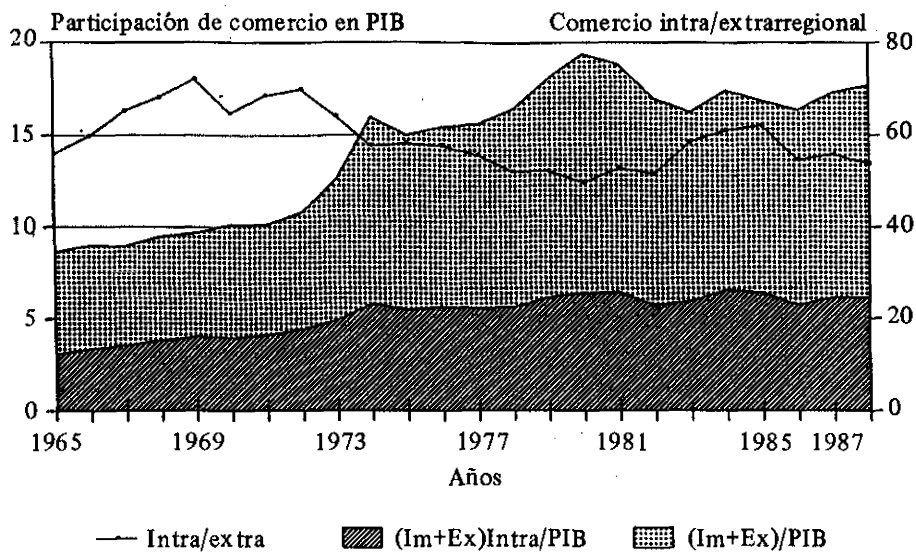
En los países asiáticos y de Oceanía se observa un ligero aumento de la magnitud relativa del comercio intrarregional, cuyo volumen todavía alcanza a sólo 60% del comercio extrarregional. La participación del comercio intrarregional en el PIB combinado no supera el 10% y no tiene una tendencia clara hacia el crecimiento, aunque su aporte es más alto que en América del Norte. Si se aplica la PPA, el grado de apertura disminuye marcadamente, lo que refleja los bajos precios

La PPA se expresa en unidades de moneda nacional, por lo general dólares estadounidenses. Es importante anotar que una PPA de más de 100 (considerando a Estados Unidos como base 100) significa que el poder de compra del PIB en el mercado interno del país es menor que fuera de él, mientras que la situación se invierte cuando este índice es inferior a 100. Así, el grado de apertura comercial de un país aumenta al crecer la PPA y disminuye cuando ésta baja.

⁷ Para los efectos de este artículo, esta región comprende los países asiáticos de industrialización reciente, cuatro países integrantes de la ASEAN, Australia, Nueva Zelandia y Japón. China no está considerado por no disponerse de suficiente información.

Gráfico 1-A
**ESTADOS UNIDOS, CANADA Y MEXICO:
 EL COMERCIO EN RELACION CON EL PIB**

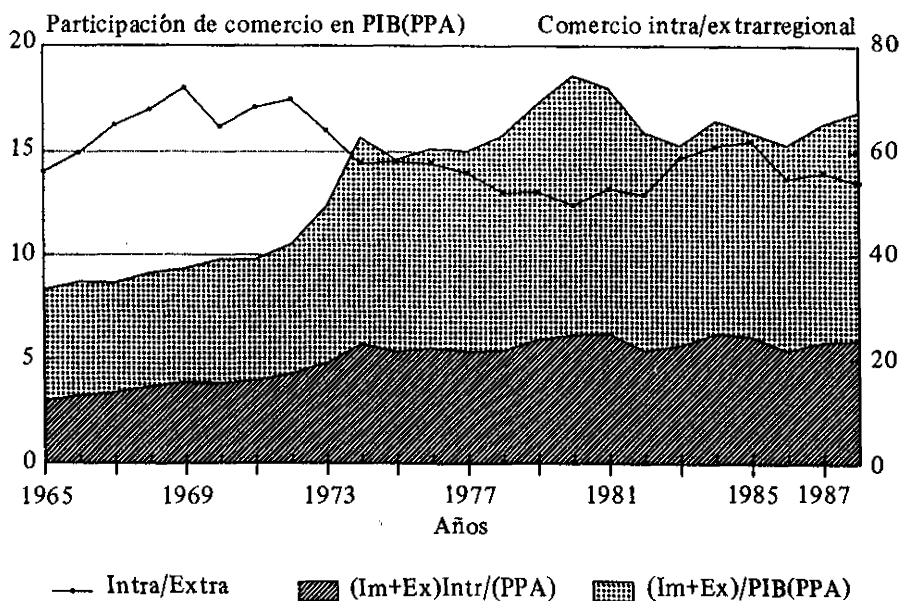
(En porcentajes)



Fuente: *International Commodity Trade Data Base (COMTRADE)*, Nueva York, 1991; Summers y Heston, 1991.

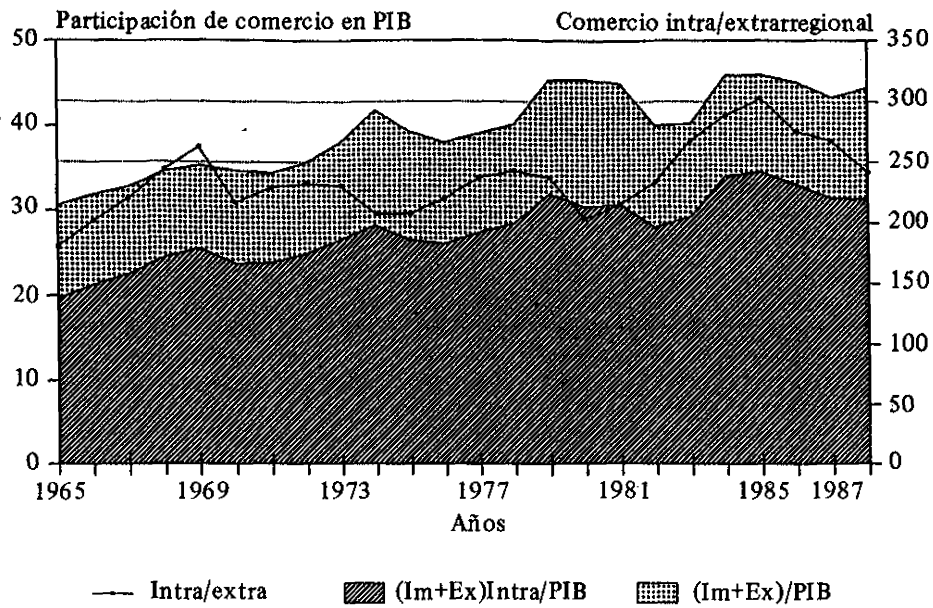
Gráfico 1-B
**ESTADOS UNIDOS, CANADA Y MEXICO: EL COMERCIO
 EN RELACION CON EL PIB AJUSTADO SEGUN LA
 PARIDAD DEL PODER ADQUISITIVO (PPA)**

(En porcentajes)



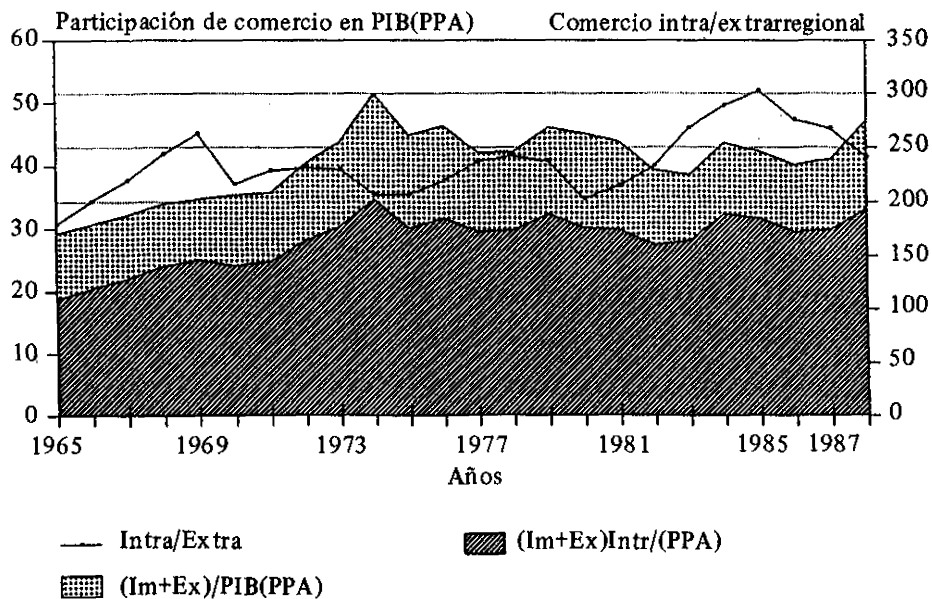
Fuente: COMTRADI; Summers y Heston, 1991.

Gráfico 2-A
CANADA: EL COMERCIO EN RELACION CON EL PIB
 (En porcentajes)



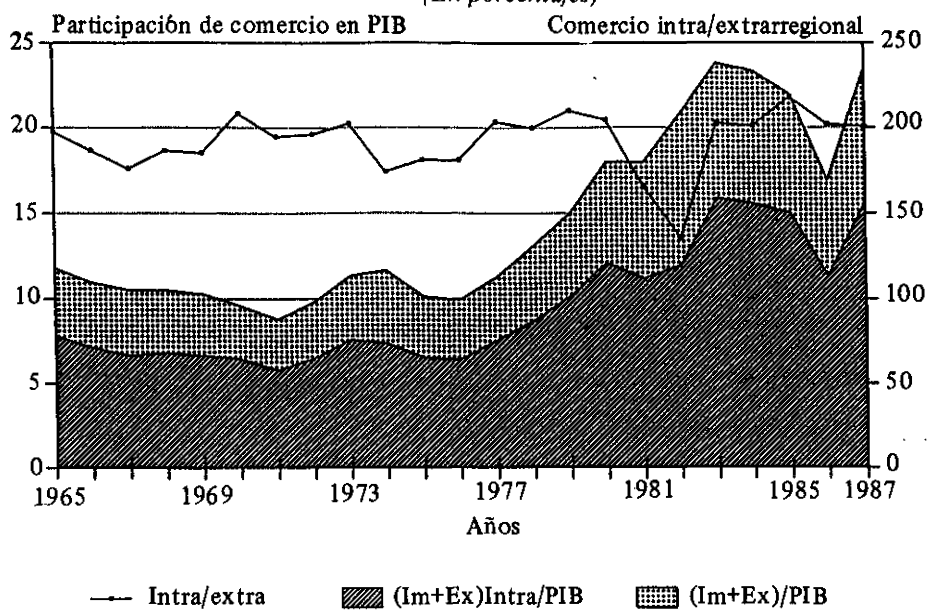
Fuente: COMTRADE; Summers y Heston, 1991.

Gráfico 2-B
CANADA: EL COMERCIO EN RELACION CON EL PIB AJUSTADO SEGUN LA PARIDAD DEL PODER ADQUISITIVO (PPA)



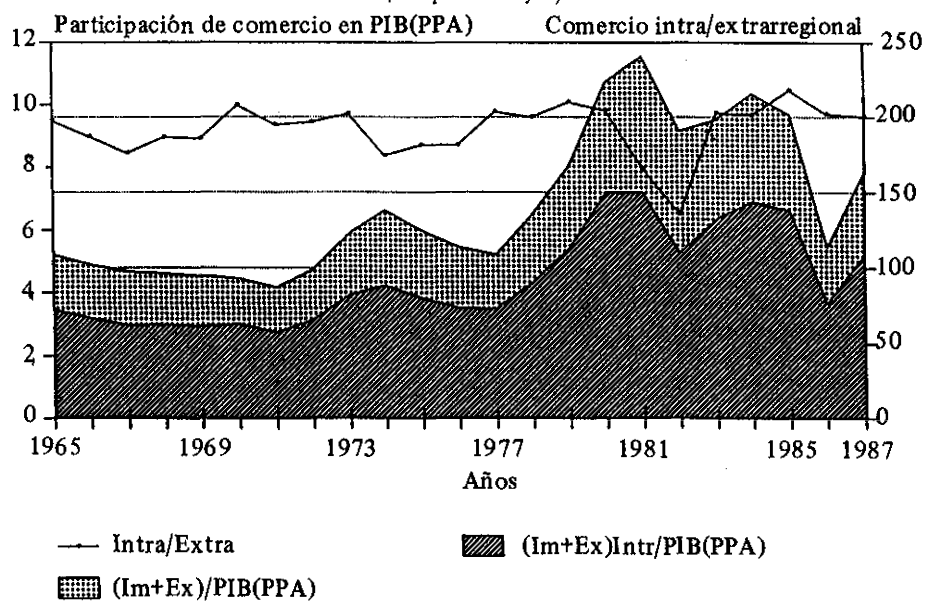
Fuente: COMTRADE; Summers y Heston, 1991.

Gráfico 3-A
MEXICO: EL COMERCIO EN RELACION CON EL PIB
 (En porcentajes)



Fuente: COMTRADE; Summers y Heston, 1991.

Gráfico 3-B
MEXICO: EL COMERCIO EN RELACION CON EL PIB
AJUSTADO SEGUN LA PARIDAD DEL PODER
ADQUISITIVO (PPA)
 (En porcentajes)



Fuente: COMTRADE; Summers y Heston, 1991.

internos de la mayoría de los países que integran el grupo (gráficos 4A y 4B).

En el caso de Japón, a pesar de que la participación del comercio intrarregional está aumentando, más de la mitad de su intercambio todavía se realiza con países de fuera de la región. En los últimos 15 años, la participación del comercio intrarregional en el PIB no ha cambiado, manteniendo su reducido valor (alrededor de 5%). La relación entre el comercio y el PIB corriente se ha distanciado de la del PIB ajustado, por el marcado aumento del nivel de precios internos durante el período. En los años ochenta se percibe una ligera disminución de la apertura en relación con el PIB corriente, en tanto que lo contrario ocurre en el caso del PIB (PPA). También se advierte un descenso de la participación del comercio en el PIB en los últimos años, debido a la expansión económica basada en el mercado interno (CEPAL, 1991 d).⁸

Cabe destacar que en 1989 las importaciones japonesas provenientes de los países asiáticos de industrialización reciente y de los países de la ASEAN representaron solamente 36% de las importaciones combinadas de la CEE y los Estados Unidos desde esos países.⁹ Esto significa que todavía es prematuro suponer la existencia de un bloque comercial autónomo en esa región. Al examinar los cambios en la participación de esos países en el comercio exterior con la CEE y Estados Unidos en conjunto, la UNCTAD (1990) ha señalado que el desempeño comercial de los países asiáticos parece ser muy similar en los principales mercados de economía avanzada, teniendo en cuenta que la penetración exportadora de esos

países en el mercado japonés refleja su especialización creciente en manufacturas con alto contenido tecnológico y su nivel de competitividad, más que un sesgo especial hacia el mercado japonés.

c) *Europa occidental*

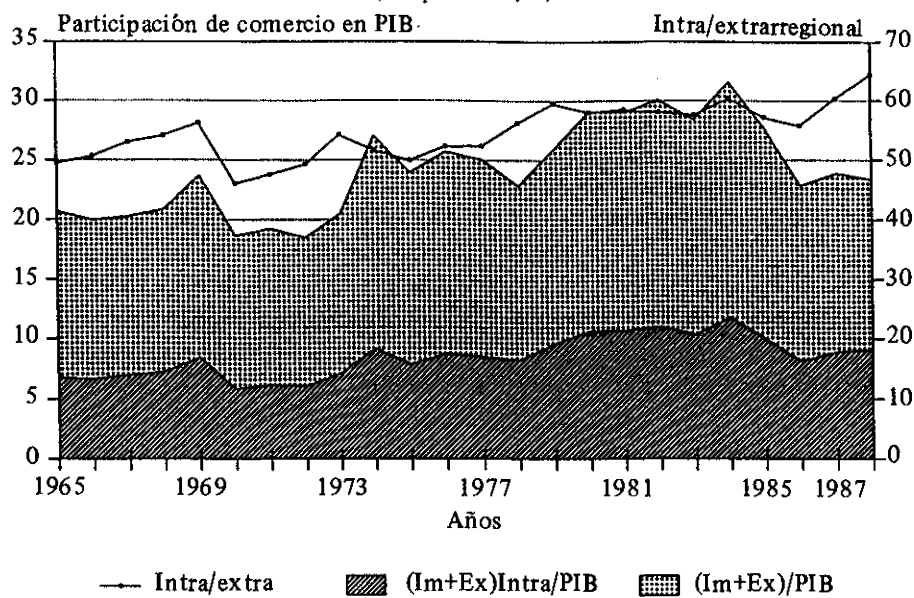
A pesar de la elevada ponderación del comercio intrarregional desde los años sesenta, se observa un aumento aún mayor, especialmente en los años ochenta. En 1988, el comercio intrarregional equivalió a 140% del extrarregional. Como se trata de una región importadora neta de petróleo, la proporción de comercio intrarregional es siempre mayor si éste no se incluye. En tanto, la CEE ha tendido al crecimiento gradual de la participación del comercio total y del comercio intrarregional en el PIB, que ya alcanza a 44% y 26%, respectivamente. Cuando se aplica la PPA, la proporción del comercio intrarregional sube, mostrando el efecto del precio del petróleo en 1973 y 1980, por un lado, y por otro, un aumento significativo de la relación comercio-PIB en los últimos años (gráficos 5A y 5B).

Como en Asia, hay diferencias entre los países europeos en cuanto a grado de interdependencia regional. Alemania, a pesar de la alta participación del comercio intrarregional en el PIB (alrededor de 25%), ha incrementado en forma significativa su comercio extrarregional, de modo que la relación entre ambos tipos de comercio básicamente no ha variado. En el Reino Unido, por su parte, esta misma relación muestra una tendencia sostenida al crecimiento del comercio intrarregional. En otras economías importantes, como Francia e Italia, se advierte una caída de la participación de este comercio en el período 1973-1980, y su recuperación y fortalecimiento en los años siguientes. También en España y Portugal la relación entre el comercio intrarregional y extrarregional muestra que el primero se duplicó en tres años (1985-1988). Este proceso de integración ha sido acompañado de un grado de apertura cada vez mayor. Lo mismo se aplica, aunque en menor grado, a Grecia, que desde comienzos de los años ochenta ha aprovechado eficazmente los mercados ampliados que le han brindado sus inserciones comerciales regionales (CEPAL, 1991 d). Si se considera que en todos los países de la CEE la participación del comercio intrarregional en el PIB (independientemente del

⁸ En lo que se refiere a Asia, otras economías de importancia comercial mundial, como Corea del Sur y Taiwán, tampoco parecen inclinarse a la formación de un bloque económico en la región. Por el contrario, siguiendo la tendencia general hasta mediados de los años ochenta, en ambas el comercio intrarregional subió menos que el extrarregional, y se percibe un estancamiento en la relación entre el comercio intrarregional y el PIB respectivos. Una situación semejante existe en Tailandia, país que aparece como uno de los exportadores más dinámicos del mundo, pero cuya relación entre comercio intrarregional y extrarregional se ha mantenido igual, por lo menos durante los años ochenta.

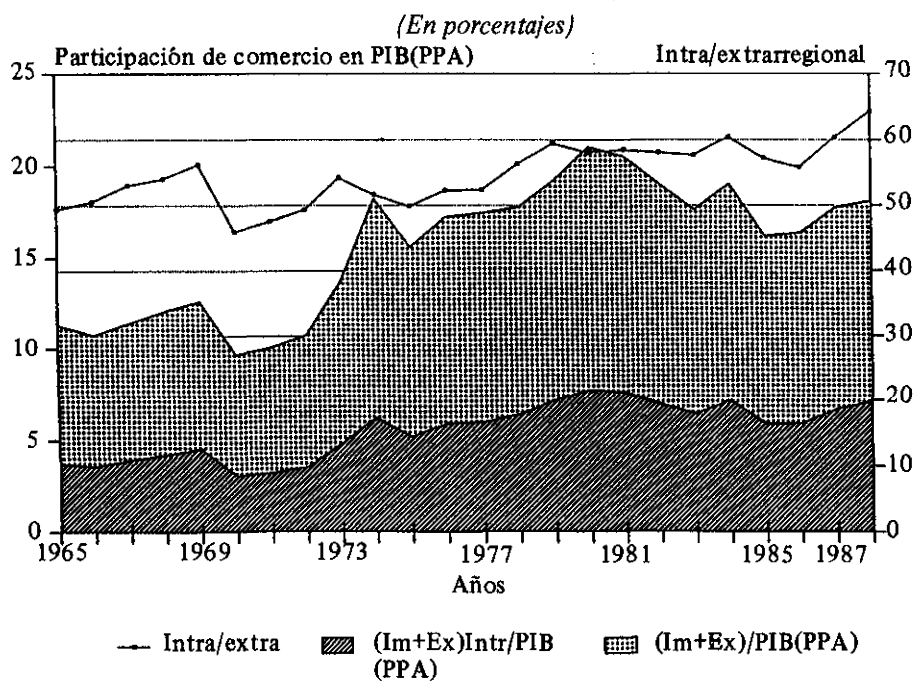
⁹ En ese año, Estados Unidos importó 74 mil millones de dólares de los primeros y 15 mil millones de los segundos, en tanto que la CEE importó 34 mil millones y 11 mil millones, respectivamente. Estos valores fueron muy superiores a los correspondientes a Japón (31 mil millones y 18 mil millones de dólares, respectivamente).

Gráfico 4-A
ASIA Y OCEANIA: EL COMERCIO EN RELACION CON EL PIB
 (En porcentajes)



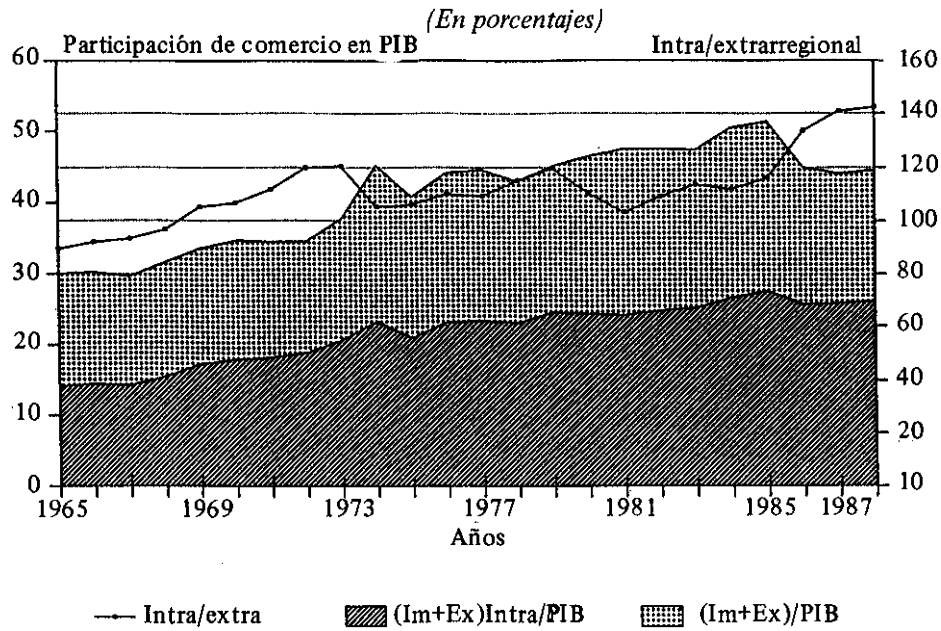
Fuente: COMTRADE; Summers y Heston, 1991.

Gráfico 4-B
**ASIA Y OCEANIA: EL COMERCIO EN RELACION CON
 EL PIB AJUSTADO SEGUN LA PARIDAD DEL
 PODER ADQUISITIVO (PPA)**



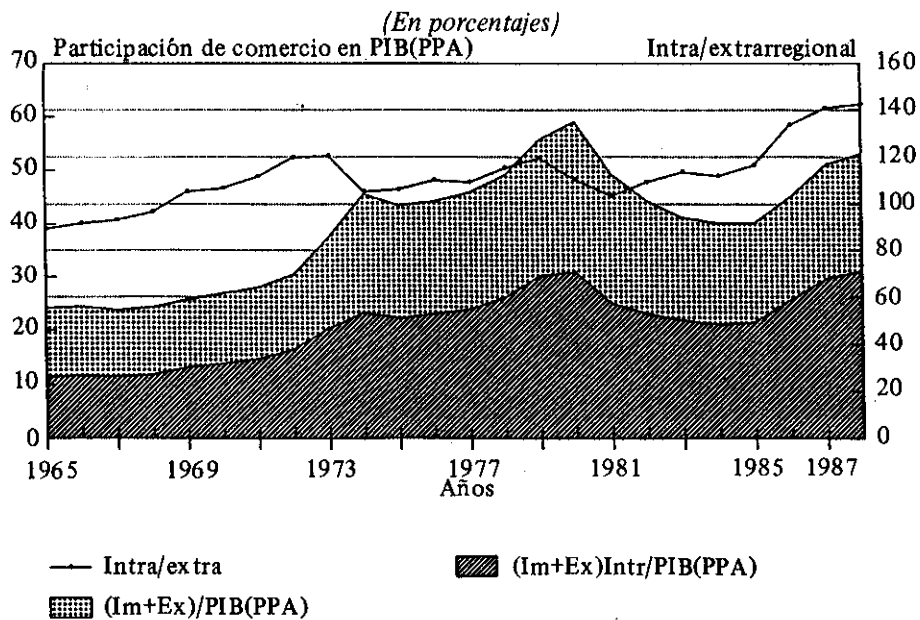
Fuente: COMTRADE; Summers y Heston, 1991.

Gráfico 5-A
CEE: EL COMERCIO EN RELACION CON EL PIB



Fuente: COMTRADE; Summers y Heston, 1991.

Gráfico 5-B
CEE: EL COMERCIO EN RELACION CON EL PIB
AJUSTADO SEGUN LA PARIDAD DEL
PODER ADQUISITIVO (PPA)



Fuente: COMTRADE; Summers y Heston, 1991.

tipo de PIB utilizado) aumentó en los años ochenta, y que los miembros recién ingresados a la Comunidad también lograron este resultado con facilidad, se puede concluir que la CEE es la única de las tres regiones donde se verifica la teoría de la formación de un bloque comercial.¹⁰

La integración europea se vio favorecida de partida por una interdependencia relativamente elevada de sus economías: el grado de apertura comercial entre los países de la CEE ya era alto cuando se fundó la Comunidad en 1958. Además, cabe destacar, entre otros factores de suma importancia para facilitar el comercio intraeuropeo, el crecimiento económico sostenido de la región, su alta tasa de inversión intraindustrial, el aprovechamiento eficaz de la complementariedad productiva y las economías de escala, la plena convertibilidad bilateral de sus monedas

(la Unión Europea de Pagos) desde 1950, la unión aduanera y la coordinación de políticas macroeconómicas.

Cabe señalar que aun cuando para la CEE el comercio intrarregional ha superado al extrarregional, este último todavía tiene una importancia destacable, y su participación en el PIB supera a la que muestra América del Norte. Esto significa que, para cualquier supuesto bloque, el comercio extrarregional sería demasiado importante como para sacrificarlo con el objeto de crear nuevos acuerdos regionales comerciales o de fortalecer los existentes. Asimismo, la participación relativamente baja del comercio intrarregional en el PIB no contradice la función clave que cumple la capacidad de absorción comercial del país central dentro de la región para la exitosa apertura de los países "satélites".

II

Cambios en las corrientes financieras

1. Características principales

El decenio de 1980 presenció un cambio estructural en la circulación del capital internacional. A modo de ilustración, se triplicó casi la suma de los saldos negativos en cuenta corriente de ciertos países industrializados, entre los cuales destacaron los Estados Unidos, Francia, el Reino Unido, Italia y Dinamarca: de 350 mil millones de dólares en el primer quinquenio subió a 950 mil millones en el segundo. Canadá pasó de una posición equilibrada a un déficit de 50 mil millones. Entretanto, el superávit conjunto de los países industrializados superavitarios—principalmente Japón, Alemania, los Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo y los países nórdicos—, aumentó de

180 mil millones de dólares a 670 mil millones en el mismo lapso. Para las naciones de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) la situación se deterioró: su superávit de 15 mil millones se transformó en un déficit de 38 mil millones. Los países en desarrollo en su conjunto redujeron su déficit de 273 millones a 45 mil millones (*Deutsche Bundesbank*, abril de 1991). Como resultado, según una publicación del Ministerio de Comercio Internacional e Industria de Japón (Japón, 1991, p. 38), Estados Unidos absorbió en el período 1983-1988 un promedio anual de 45.8 mil millones de dólares y 39.9 mil millones de dólares provenientes de la CEE y de Japón, respectivamente. En el período anterior (1978-1982), ese país recibió de Japón un promedio anual de 1.5 mil millones de dólares y transfirió 4.9 mil millones de dólares a la CEE.

Estos cambios se tradujeron en un auge de las inversiones de cartera y de las directas. Cabe señalar que el de las primeras se debió casi totalmente a movimientos entre los países industrializados. En el período 1988-1990, la emisión de bonos de los países desarrollados alcanzó un promedio anual de más de 200 mil millones de dólares, mientras que los emitidos por los países en

¹⁰ La Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI), que agrupa a siete países, recientemente culminó dos años de negociaciones con la CEE y acordó su integración al Mercado Único. A causa de su mayor vinculación comercial con la Comunidad, la relación entre el comercio intrarregional y el extrarregional ha sido menos favorable para el primero. Desde el año 1975 dicha relación ha disminuido a sólo 16%. La participación del comercio intrarregional en el PIB, cuyo nivel es inferior a 10%, no ha registrado cambios significativos en los últimos decenios.

desarrollo (por ellos mismos y por las instituciones internacionales) sumaron apenas 20 mil millones de dólares. Dentro del segundo grupo, casi la mitad de los bonos emitidos correspondió a siete países asiáticos (los de industrialización reciente, Indonesia, Malasia y Tailandia). En la mayoría de los países en desarrollo los mercados de acciones son pequeños o casi inexistentes, por lo que la capitalización combinada de estos países alcanzó sólo a 6% de la correspondiente a los países desarrollados (Turner, 1991).

En contraposición con lo sucedido en los años setenta, cuando los desequilibrios globales fueron financiados por la banca internacional, en el decenio de 1980 fueron las entidades financieras no bancarias —como los fondos de pensiones, las compañías de seguros y los fondos de inversiones— las que financiaron los déficit, ahora más grandes. En la primera mitad de los años ochenta aumentó notablemente la participación de estas compañías en la propiedad de acciones y bonos extranjeros, por la canalización de ahorros familiares hacia inversionistas institucionales, en lugar de cuentas bancarias. Esto se debió a la enorme expansión de la riqueza del sector privado, provocada en gran medida por el aumento del valor de las acciones, los bienes inmuebles y otros activos, y por la diversificación masiva de las inversiones institucionales hacia los activos extranjeros, salvo en el caso de las instituciones estadounidenses. En los años ochenta las corrientes de inversiones de cartera se concentraron más en las transacciones de bonos que en las de acciones, si bien la mayor importancia de los bonos con derecho a compra de acciones hizo menos perceptible la diferencia entre ambos tipos de transacciones.

Las corrientes de inversión extranjera directa (IED) crecieron con rapidez en los últimos años del decenio de 1980; en 1989 llegaron a 185 mil millones de dólares, tras haber sido en promedio de alrededor de 50 mil millones de dólares anuales en la primera mitad de la década. A fines de 1989, la IED total acumulada a nivel mundial ascendió a 1.5 billones de dólares. El incremento se basó casi totalmente en los movimientos hacia los países industrializados, ya que los destinados a los países en desarrollo en conjunto casi no cambiaron, ni siquiera en términos nominales. En cuanto a los países industrializados, aumentaron los flujos hacia los Estados Unidos, país

que recibió aproximadamente la mitad del monto total dirigido a esos países, en comparación con un tercio en los años setenta o un décimo en los años sesenta. También descolló el importante incremento de las corrientes de IED hacia la CEE, tanto desde países de la Comunidad como desde otros. En Australia y Canadá, países que fueron importadores de capital relativamente importantes en los años cincuenta y sesenta, la IED se redujo considerablemente. A fines de los años ochenta, la IED en los países en desarrollo fue inferior a un octavo de la destinada a los países desarrollados. Reflejando el desempeño general de la economía, los flujos hacia los siete países de Asia ya mencionados sobrepasaron a los dirigidos a los países endeudados (Turner, 1991).

Tras el auge de la IED principalmente entre los países industrializados, habría que destacar tres factores: i) en los años ochenta la IED tuvo un carácter fuertemente procíclico, que la hizo variar más que proporcionalmente en relación con la actividad económica; este fenómeno explica que se orientara más hacia los mercados estadounidense y europeo, donde la demanda interna creció fuertemente; ii) la suma total de la IED basada en fusiones y adquisiciones transfronterizas alcanzó a 120 mil millones de dólares en 1989, en comparación con sólo 40 mil millones de dólares en 1986, y iii) las consideraciones sobre el costo de la mano de obra en relación con la productividad, el tipo de cambio o el proteccionismo promovieron la reubicación de la producción en el exterior.

2. Los Estados Unidos

Desde 1981 el déficit en cuenta corriente de Estados Unidos tuvo como contrapartida una entrada neta de financiamiento externo que deterioró en forma sostenida su posición de inversión internacional neta. En efecto, tras haber sido el primer acreedor mundial, con una inversión internacional neta positiva de 140 mil millones de dólares en 1981, ese país pasó a una posición negativa en 1985 y, a partir de 1986, se convirtió en el mayor deudor internacional, con una posición de inversión internacional neta desfavorable que alcanzó a más de 400 mil millones de dólares hacia fines de 1989 (Estados Unidos, Departamento de Comercio).

La captación de inversiones de cartera fue

impresionante, estimulada principalmente por las mayores tasas de interés de los activos denominados en dólares. Si se examina la cuenta de capital de Estados Unidos en los años ochenta por origen de los flujos (Japón, 1991), se observa que el ingreso neto de capital a ese país subió de 35.5 mil millones de dólares en 1983 a un nivel sin precedentes de 155.5 mil millones de dólares en 1987, período en el cual los países de la CEE aportaron con creces la mayor cantidad. La contribución de Japón fue considerable, pero nunca sobrepasó a la de la CEE, salvo en 1988, año en que proporcionó 34% del ingreso neto (aunque también entonces fue superado por el aporte de América Latina). Durante los tres primeros trimestres de 1990, la inversión de cartera de Japón y de la CEE en Estados Unidos se redujo notoriamente. Por otra parte, promovido en gran medida por la vigorosa recuperación de la economía, el ingreso de IED se incrementó fuertemente. En efecto, a partir de 1985, ésta aumentó a un ritmo anual de 34%, hasta constituir en 1989 el 32% de la entrada bruta de capitales. Es interesante observar que en el período 1983-1989, el ingreso de la IED a Estados Unidos creció hasta un monto medio anual que duplicó el valor de la IED estadounidense en el exterior.¹¹

Al examinar en detalle la IED de Estados Unidos en el exterior, resalta la importancia de los países europeos tanto en los flujos hacia el exterior y las utilidades reinvertidas como en los ingresos (CEPAL, 1991 d, cuadro 9), a pesar de cierto grado de diversificación geográfica del mercado. En la segunda mitad de los años ochenta, correspondió a Europa más del 50% de las utilidades reinvertidas y de los ingresos totales y, en comparación con el período 1982-1985, aumentó su participación relativa en esas categorías. En este contexto, cabe considerar la exigua posición de Alemania y el peso predominante del Reino Unido.

Para comprender la estructura y el balance

¹¹ Se estima que en 1987 alrededor de 4.3% del PIB estadounidense fue generado por las actividades de empresas no estadounidenses que operaban en el país, y que más de 10.5% del PIB del sector manufacturero correspondió a empresas transnacionales extranjeras. La participación europea en el PIB generado por empresas extranjeras que operaban en los Estados Unidos fue la más importante, ya que ascendió a cerca de 60% del total (Estados Unidos, Departamento de Comercio, *Survey of Current Business*, junio de 1990, pp. 45-53).

del comercio de Estados Unidos, es importante analizar los vínculos entre la IED y el comercio que realizan las empresas transnacionales (comercio intraempresa).¹² De acuerdo con datos proporcionados por el Departamento de Comercio en el año 1988 el comercio intraempresa generó más del 47% de las exportaciones y más del 50% de las importaciones del país. Una característica importante de ese comercio fue que las empresas estadounidenses contribuyeron al saldo comercial con un pequeño superávit, mientras que las operaciones de las empresas extranjeras introdujeron un déficit significativo. En 1980-1988, el balance deficitario de las empresas extranjeras que operaban en Estados Unidos subió de 24.1 mil millones de dólares a 89.9 mil millones de dólares, y generó aproximadamente un 70% del déficit comercial total del país. Gran parte del déficit producido por las compañías extranjeras correspondió a las de origen japonés y alemán (JETRO, 1991).

Si se considera la gigantesca magnitud de las actividades de las empresas estadounidenses en el exterior y de las contrapartes extranjeras que operan en Estados Unidos, podría plantearse que al no considerarlas el déficit comercial del país se reduce sustancialmente. A modo de ilustración, en 1988 las ventas locales de las empresas transnacionales estadounidenses en el exterior alcanzaron a 607 mil millones de dólares y sus ventas a terceros países a 220 mil millones de dólares. Por su parte, las empresas extranjeras que operaban en Estados Unidos realizaron en el mismo año ventas y compras locales por 794 mil millones y 558 mil millones de dólares, respectivamente. Si se restan esos y otros flujos comerciales internos y externos generados por las empresas transnacionales, el déficit del país se reduce de 127 mil millones de dólares a 51 mil millones de dólares (Estados Unidos, junio de 1990, cuadro 12, p. 43; Japón, 1991, pp. 318-319). Estas observaciones ponen de relieve el proceso de internacionalización comercial de Estados Unidos y de otros países industrializados, lo que hace menos pertinente el enfoque tradicional, basado en los territorios nacionales.

¹² El término "comercio intraempresa" se entiende aquí como una transacción entre una entidad estadounidense y una empresa extranjera perteneciente con 10% o más de las acciones con derecho a voto.

3. La Comunidad Económica Europea (CEE)

En el decenio de 1980, Estados Unidos atrajo una proporción importante de los flujos de capital de cartera en acciones, especialmente hasta 1987. Entre 1985 y 1987, los ingresos a ese país alcanzaron a 37 mil millones de dólares, el Reino Unido absorbió 15 mil millones de dólares y los países europeos continentales de la CEE en su conjunto, 17 mil millones de dólares. A partir de 1988, sin embargo, la importancia de la CEE aumentó, correspondiéndole la mitad de las corrientes de capital de este tipo. Los británicos fueron los principales inversionistas, con compras netas de estos instrumentos financieros por más de 32 mil millones de dólares sólo en 1989 (Turner, 1991, pp. 55-56). En el mercado de bonos, si bien la CEE fue menos activa que Japón, mejoró su posición como región receptora y de origen (Turner, 1991, cuadro 21, p. 59).

Las exportaciones de capital de cartera de Alemania se convirtieron en un elemento dominante en los movimientos de capital de largo plazo: en 1986-1990 esa categoría registró una salida neta de 193 mil millones de marcos, que equivalió aproximadamente a la mitad de toda la salida de capital de largo plazo. El aumento significativo que experimentó la exportación alemana de capital de largo plazo hizo que este país elevara su participación en el total de las exportaciones de capital de cartera de los países industrializados desde 3 a 11.5%. Asimismo, la importación alemana de capital de cartera siguió siendo importante, alcanzando en 1986-1990 un valor de 145 mil millones de marcos, frente a 120 mil millones en los cinco años anteriores. Para el mismo período, más de la mitad de esas inversiones asumieron la forma de compra de bonos extranjeros. Las transacciones de capital de cartera se concentraron de manera creciente en los mercados europeos, a diferencia del quinquenio anterior, en el cual predominaron las inversiones en Estados Unidos. También en las importaciones fue creciente la participación de los bonos y, al igual que en las exportaciones, los inversionistas provenientes de la CEE tuvieron un papel destacado (*Deutsche Bundesbank*, enero y abril de 1991).

Durante el período en cuestión, la Comunidad reemplazó a Estados Unidos como el mayor inversionista directo en el mundo; en 1988, la CEE acumuló fuera de la Comunidad más de 330

mil millones de dólares, es decir, 34% de la inversión acumulada total del mundo, contra 35% de Estados Unidos. Si se incluye la IED intracomunitaria, la CEE es, lejos, el mayor inversionista, con casi 500 mil millones de dólares en 1988. Hacia finales del decenio, el Reino Unido se convirtió en el país proveedor de IED más importante del mundo, mediante fusiones y adquisiciones, principalmente en los Estados Unidos.

El proceso de integración de la CEE hace que la IED intracomunitaria tenga una mayor ponderación en las inversiones extranjeras directas totales en esa región: en 1980, su participación en las inversiones era sólo de 25%, pero en 1988 alcanzó a 40%, con un total de 160 mil millones de dólares. Actualmente, la CEE es el principal inversionista en seis países de la Comunidad—en 1980 sólo lo era en uno— y ha generado más de 50% de la IED acumulada en la región. Prueba de este proceso acelerado es el hecho de que la inversión intracomunitaria creció a una tasa media anual de 38% entre 1980 y 1987, en tanto que la inversión hacia el resto del mundo lo hizo a la tasa respetable, pero bastante menor, de 17% (CET, 1991). Sin embargo, cabe anotar que el importante aumento de la IED intracomunitaria no ha impedido una rápida penetración de los inversionistas europeos en el mercado estadounidense.¹³

4. Japón

En 1983-1989, Japón acumuló un superávit en cuenta corriente de 415 mil millones de dólares, transformándose así en el principal acreedor de capital del mundo. Durante el mismo período, registró una salida neta de capital de largo plazo de 620 mil millones de dólares; es decir, 205 mil millones de dólares más que el superávit acumulado en cuenta corriente; el saldo resultante se financió con ingresos de capital de corto plazo.

¹³ El notable crecimiento de la IED intracomunitaria se refleja en el rápido aumento de las fusiones, adquisiciones y operaciones conjuntas realizadas por las empresas europeas: en el período 1988-1989 se efectuaron 651 fusiones y adquisiciones en los países de la CEE; de ellas, 234 involucraban a compañías de distinta nacionalidad dentro de la Comunidad y 355 se relacionaban con empresas de la misma nacionalidad. Esta tendencia denota los esfuerzos de los empresarios europeos por elevar su competitividad internacional y por aprovechar mejor las economías de escala en la producción, la comercialización y las actividades de investigación y desarrollo (Japón, 1991, pp. 240-241).

Esta función de intermediario de Japón se refleja en el hecho de que, a fines de 1989, alrededor de 60% de los activos extranjeros eran de largo plazo, mientras que una proporción mayor de los pasivos extranjeros correspondía a los de corto plazo (Tavlas y Ozeki, 1991). A diferencia de lo sucedido en el Reino Unido y Estados Unidos, países que desempeñaban la misma función intermediaria en sus propias monedas, las instituciones financieras japonesas obtuvieron e hicieron préstamos en moneda extranjera, principalmente en dólares. A modo de ilustración, en 1988 el 73% de los préstamos de bancos japoneses al exterior (375.2 mil millones de dólares) fueron en moneda extranjera.

Las salidas de capital de largo plazo se han concentrado en acciones y bonos. En 1985-1989, cerca de 85% de las compras de estos instrumentos financieros fueron de bonos. La enorme demanda de bonos extranjeros por parte de los japoneses se refleja en el monto de la adquisición neta acumulada de dichos instrumentos durante el segundo quinquenio, que alcanzó a no menos de 220 mil millones de dólares, en tanto que en Alemania sólo llegó a 80 mil millones de dólares (Turner, 1991, p. 59). La demanda siguió siendo muy alta hasta fines del decenio, a pesar de haber variado las expectativas en torno al tipo de cambio y a las tasas de interés. Asimismo, si bien su participación varió mucho de año en año, a finales de la década la IED era el segundo componente en importancia de las corrientes de capital de largo plazo (23%).

El examen por país de destino revela que el capital japonés de largo plazo se centró cada vez más en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En 1980, por ejemplo, la OCDE absorbió cerca de la mitad de su monto. A fines de la década recibía más de 84%, mientras que menos de 10% iba a los países en desarrollo; el 40% del capital japonés de largo plazo se dirigía a Estados Unidos, en tanto que una proporción creciente (37% en 1988) era absorbida por la CEE. Las compras de acciones y bonos, que constituyeron la mayoría de las transacciones, mostraron cierta diversificación de los mercados, ya que se orientaron no sólo a Estados Unidos sino también a la CEE (Tavlas y Ozeki, 1991).¹⁴

¹⁴ Cabe señalar que, a partir de 1988, el déficit en la

En contraposición con la creencia de que se está creando un bloque comercial en la región del este del Pacífico, promovido por la IED de Japón en los países asiáticos vecinos, en los años ochenta la importancia relativa de esta región en la IED total de Japón no sólo no aumentó, sino que tendió a declinar, pasando de 25% en 1980 a 12% en 1989. Esto se debió a la finalización de los grandes proyectos de inversión en el área de los recursos naturales realizados a fines de los años setenta y principios de los ochenta, así como al significativo aumento de la IED en los países industrializados, impulsado por la valorización del yen y por el creciente proteccionismo en dichas economías. A lo anterior se suma la expansión del sector financiero japonés, que promovió el incremento de la IED en sectores correspondientes de los países industrializados y de los "refugios fiscales". Más específicamente, la distribución geográfica de la IED en el sector manufacturero muestra que en 1985-1988 Asia recibió sólo 19% de los flujos (en comparación con 33.8% en los años 1975-1979), y que a América del Norte y Europa les correspondieron 63% y 11%, respectivamente (Takeuchi, 1990). Todo lo anterior muestra que otros polos, como Estados Unidos y Europa, asumen mayor importancia en el sector manufacturero, en el cual se presupone por lo general la existencia de una fuerte vinculación comercial entre Japón y otros países asiáticos, a través de la IED.¹⁵

La posición de Japón como el mayor proveedor de capital del mundo suscita especulaciones

cuenta de capital tendió a disminuir: bajó a 43.6 mil millones de dólares en 1990, después de haber llegado a un máximo de 325 mil millones en 1987; esto se debió a la fuerte reducción de las compras de acciones y bonos, que bajaron de 101.4 mil millones de dólares en 1986 a 5 mil millones de dólares en 1990.

¹⁵ Hay indicios de que las empresas transnacionales japonesas tratan de crear redes de IED regionalmente integradas y capaces de autosustentarse, para diversos objetivos estratégicos: i) facilitar el acceso a cada una de las tres regiones, dos de las cuales son los mercados más grandes del mundo (la CEE y Estados Unidos), y la tercera el más dinámico (Asia); ii) precarverse de la amenaza (real o imaginaria) de medidas proteccionistas contra las exportaciones japonesas a los mercados estadounidense y europeo, y iii) establecer puntos de apoyo locales en cada una de las regiones para incrementar el comercio con las otras, a fin de reducir el superávit comercial del Japón. La estrategia japonesa consiste en ser "de dentro de la región" respecto de cada uno de los tres polos.

sobre la posible creación de un sistema monetario internacional tripolar, basado en el dólar estadounidense, el marco alemán y el yen japonés. En tal sentido, también se especula sobre la formación de una zona del yen en la región asiática, donde, por su creciente uso en el comercio y las transacciones financieras, funcionaría como moneda "ancla". A este respecto, Tavlas y Ozeki (1991) sostienen que, si bien el porcentaje de las importaciones japonesas facturado en yenes ha subido ostensiblemente (de menos 1% en 1975, a 2.4% en 1980 y a 14.1% en 1988), todavía es muy inferior al facturado en sus propias monedas por Estados Unidos y Alemania (85.0% y 52.6% de sus respectivas importaciones en 1988). En cuanto a las exportaciones, la proporción denominada en yenes bajó de 40.5% en 1983 a 34.7% en 1989, es decir, a un nivel inferior al de otros países industrializados: en 1988, el 96% de las exportaciones estadounidenses y entre 40%

y 80% de aquéllas de las principales economías europeas se denominaron en sus propias monedas (entre estas últimas, Alemania tuvo el porcentaje más alto). Al examinar el caso específico de Asia, la proporción de las exportaciones japonesas hacia el sudeste asiático que se facturó en yenes declinó entre 1983 y 1989 de 48.0% a 43.5%, pero el porcentaje correspondiente a las importaciones subió considerablemente (de 2.0% a 19.5%). Sin embargo, de este porcentaje, aún relativamente bajo, no se podría deducir que el yen desempeñe un papel clave en las transacciones comerciales en la región asiática. Asimismo, su participación está muy por debajo de la de las monedas de otros países industrializados en los préstamos bancarios internacionales, la emisión de bonos, los depósitos en euromonedas y las reservas oficiales (Tavlas y Ozeki, 1991). En resumen, no parecería que se esté formando un bloque comercial basado en el yen.

III

Efectos de la internacionalización en América Latina

1. *En relación con los Estados Unidos*

Los indicadores económicos disponibles a comienzos de 1991 para Estados Unidos muestran que el déficit fiscal de ese país podría alcanzar a 300 mil millones de dólares, en lugar de los 64 mil millones de dólares estimados según la ley Gramm-Rudman. El incremento del déficit fiscal, que podría llegar a 5% del PIB en 1991, constituye un llamado de alerta sobre la complejidad de los desequilibrios estructurales estadounidenses. El ajuste de esos desequilibrios tendría importantes repercusiones en las exportaciones latinoamericanas y en las variaciones de las tasas de interés y de inflación internas (Rosales, 1991, pp. 126-127).

Una característica fundamental de las relaciones comerciales entre América Latina y Estados Unidos en los años ochenta fue su asimetría: el peso de Estados Unidos en el comercio de la región continuó aumentando, pero para ese país la importancia relativa de la región se redujo lige-

ramente.¹⁶ La balanza comercial estadounidense con la región mostró déficit, que en 1990 alcanzó un nivel no muy alto, en comparación con el déficit comercial total del país, pero de alguna significación (más del 10%).

Una segunda particularidad de este comercio fue su concentración geográfica: a fines del decenio, en las transacciones latinoamericanas con los Estados Unidos, tres países —México, Venezuela y Brasil— absorbían más de 70% del total (en 1980 la cifra era de 64%). Y uno de ellos —México— aumentó tanto su participación que

¹⁶ A lo largo del decenio, las exportaciones de América Latina y el Caribe a Estados Unidos crecieron a un ritmo más elevado que al resto del mundo, de 34.0% en 1980 a 40.4% en 1990. A su vez, las importaciones de esa región provenientes de los Estados Unidos aumentaron de 31.3 a 40.6% en el mismo período. La participación de América Latina en las importaciones totales estadounidenses, por el contrario, bajó de 17.1 a 13.7%, en tanto que la importancia de la región como destino de las exportaciones de los Estados Unidos también descendió, de 15.1 a 13.0%.

a principios de los años noventa realizó más de la mitad del comercio total entre Estados Unidos y América Latina.

Una tercera característica fue el marcado aumento de las manufacturas en la composición de este comercio. En 1980, los productos energéticos, las manufacturas y los productos agrícolas representaron 50, 23 y 20%, respectivamente, del conjunto de las exportaciones latinoamericanas a Estados Unidos. Al terminar la década, sin embargo, las manufacturas constituían aproximadamente 55% del comercio total, correspondiéndole el 14% a los productos agrícolas y el 25% a los energéticos. Como resultado de esa concentración, el mercado estadounidense adquiere ahora cerca del 50% de las exportaciones latinoamericanas en esas categorías. Aunque el incremento de las manufacturas en la oferta de exportación estimula la captación de inversiones y promueve el comercio, la capacidad de competencia de la región en este sector puede agravar los conflictos comerciales y provocar presiones proteccionistas en el Congreso estadounidense.¹⁷

En el decenio de 1980, Estados Unidos imprimió un giro significativo a su política de comercio exterior, orientándola decididamente hacia una estrategia de acuerdos bilaterales que protegieran sus intereses internos. No obstante, desde principios de los años noventa, con la Iniciativa para las Américas, parece estarse creando un nuevo instrumento para las negociaciones entre ese país y la región latinoamericana, que podría ser una alternativa a la utilización de los mecanismos de represalia previstos en la legislación comercial (Sección 301 y Super 301) así co-

¹⁷ En los años ochenta el balance comercial por concepto de manufacturas entre América Latina y Estados Unidos fue positivo para este último país, cuyas exportaciones manufactureras hacia la región aumentaron durante la segunda mitad del decenio. En 1990, el déficit de los países miembros de la ALADI en la categoría de manufacturas ascendió a casi 5.8 mil millones de dólares. Por otro lado, la mayor parte del saldo comercial negativo de Estados Unidos con la ALADI correspondió a su enorme déficit en los productos energéticos, que en 1990 alcanzó a más de 16 mil millones de dólares. Como consecuencia de la inestabilidad política en el Golfo Pérsico, Estados Unidos podría privilegiar la importación de productos energéticos desde América Latina. Si eso ocurriera, su déficit con la región crecería aún más y, si ese desequilibrio se limitara a dimensiones manejables, las exportaciones estadounidenses de manufacturas podrían aumentar apreciablemente.

mo a la aplicación de las leyes de alivio comercial (cláusula de salvaguardia, regímenes antidumping y medidas compensatorias).¹⁸ Sin embargo, estos instrumentos seguirán estando disponibles y es posible que, en el curso del decenio de 1990, la región se enfrente a una vigorosa política estadounidense de promoción de sus intereses comerciales, apoyada por una activa intervención gubernamental en la política de apertura de mercados externos a los productos de ese país.

El arancel medio ponderado que se aplica en Estados Unidos a las importaciones desde América Latina es bajo, ya que sólo alcanza a alrededor de 2%. Por otra parte, más de la mitad de las exportaciones de México ya ingresan a Estados Unidos bajo regímenes preferenciales, como el esquema para la industria maquiladora o el Sistema Generalizado de Preferencias (OEA, 1991). En 1988, por ejemplo, de un total de 23 500 millones de dólares importados por Estados Unidos desde México, 10 800 millones entraron acogidos al sistema de maquila y 2 200 millones de dólares más al SGP. De acuerdo con esto, los países que ahora disfrutaban de acceso privilegiado al mercado estadounidense, amparados, por ejemplo, por el SGP o por la Iniciativa para la Cuenca del Caribe,¹⁹ tienen que analizar

¹⁸ Esta situación es producto de varios factores, entre otros: i) los esfuerzos realizados por diversos países de la región por reformar sus políticas económicas, incluidas las de comercio, de inversión y de propiedad intelectual; ii) la reciente incorporación al GATT de varios países latinoamericanos, por lo cual resulta que más países de la región están sujetos a la disciplina del Acuerdo General y a su sistema de solución de conflictos; iii) la reacción favorable de Estados Unidos ante la posición constructiva adoptada por los países latinoamericanos en la Ronda Uruguay, especialmente con respecto a la agricultura, y iv) la demora en finalizar la Ronda, la ausencia de un acuerdo comercial global y la intensificación de los conflictos comerciales entre bloques económicos, que hace que se privilegien políticas bilaterales y acciones unilaterales. Como resultado de todo lo anterior, las medidas proteccionistas se han aplicado con menor frecuencia que en años anteriores.

¹⁹ La Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, promulgada en 1984, ofrece acceso al mercado estadounidense exento de impuestos aduaneros, a la mayoría de los países firmantes, que actualmente son 23 (uno más, Nicaragua, fue recientemente declarado elegible). En cuanto a la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, sus resultados han sido muy limitados. En 1983, los países miembros lograron un superávit comercial de 3.7 mil millones de dólares con Estados Unidos. Sin embargo, en 1989 fue este país el que obtuvo un superávit de 2.3 mil millones de dólares. En el

la magnitud del incremento de comercio esperado por el gobierno estadounidense. De todas maneras, es indispensable lograr la mayor reducción arancelaria posible para aquellos productos expuestos al escalonamiento arancelario.

Por otra parte, se debería tomar conciencia de que para Estados Unidos es difícil resolver en el plano bilateral ciertos problemas de acceso a su mercado, especialmente en materia de barreras no arancelarias, de no mediar un arreglo más amplio a nivel multilateral, como el de la Ronda Uruguay. Por ejemplo, es improbable que el sistema de cuotas de importación aplicado al azúcar, los productos textiles y las prendas de vestir, al acero y a los productos lácteos, al algodón, etc., se elimine para algún país de la región, si las negociaciones sobre agricultura en dicha Ronda no tuvieron éxito.

Si algunos países suscribieran acuerdos de libre comercio con Estados Unidos antes que otros, se podría producir desigualdades en la distribución de los beneficios. Para evitar distorsiones de esta índole, sería conveniente que, si se decidiese en favor de un proceso de integración hemisférica, los países de la región entrasen en la futura zona de libre comercio en forma coordinada.²⁰ Por otro lado, la apresurada búsqueda de una zona de libre comercio podría incentivar una entrada ilimitada de productos estadounidenses a la región, con el consiguiente debilitamiento de las industrias nacionales.

En consideración a las grandes diferencias entre los niveles de producción y de eficiencia de ambas regiones, se debe tener en cuenta el principio de reciprocidad. La actual situación de la economía estadounidense hace difícil plantear un esquema de cooperación económica que no se base en dicho principio. Por lo tanto, es necesario identificar, de manera inteligente y mediante un proceso de negociación, los términos y con-

diciones que hagan posible lograr concesiones para la región que contemplen una reciprocidad "relativa".

La IED recibida por América Latina en los años ochenta fue baja. Entre 1984 y 1989, la región captó un monto neto inferior al 1% del PIB, con una tasa anual de crecimiento de 0.7%. En consecuencia, la importancia relativa de la región como receptora de entradas netas de IED a nivel mundial disminuyó de 12.3% en 1980-1984 a 7.6% en 1985-1989. Este exiguo porcentaje tuvo particular importancia frente a la brusca reducción de los flujos financieros de otro tipo, que hizo a la región más dependiente de la IED (Instituto de Finanzas Internacionales, 1990). La entrada neta de inversión de esta índole equivalió a sólo 20% del promedio de las remesas anuales de la región a los centros financieros internacionales por concepto de amortización y servicio de la deuda.

Tradicionalmente, Estados Unidos ha sido la fuente más importante de IED para América Latina. Por ello, un mercado hemisférico más amplio y una mayor capacidad de competencia, merced a las economías de escala, podrían incentivar las inversiones, garantizar el acceso al mercado estadounidense y eliminar parcialmente la incertidumbre respecto a nuevas medidas proteccionistas. Sin embargo, si bien una mayor apertura comercial con respecto a la IED puede tener un efecto positivo, será necesario examinar la distribución regional del incremento de esos capitales, ya que es posible que se concentren en unos pocos países de industrialización relativamente avanzada. Si se utilizan los mecanismos propuestos en la Iniciativa para las Américas como incentivo a las reformas de política económica ya en marcha, el acceso a los recursos disponibles en el futuro dependerá de las reformas de la política de inversiones en cada país (SELA, 1991).

No cabe duda de que la Iniciativa para las Américas es la única propuesta de carácter hemisférico concebida en el marco de la nueva política exterior de Estados Unidos. Sin embargo, no propone una estrategia para el desarrollo de la región, sino más bien un mecanismo para acelerar las reformas económicas en curso, cuyos elementos principales han sido promovidos por los organismos financieros internacionales, con el apoyo del gobierno estadounidense. También es cierto que la propuesta está formulada en tér-

período 1983-1989, Estados Unidos incrementó más de 70% sus exportaciones a los países de la Iniciativa, mientras que las exportaciones de éstos declinaron de 9.1 mil millones de dólares a 7.1 mil millones de dólares, debido en gran medida a la rebaja de los precios de los combustibles y a la exclusión del sistema de algunos productos de importancia, como los textiles, el calzado, las valijas, el atún y los combustibles y sus derivados.

²⁰ En tal sentido, hasta ahora todos los países del continente han suscrito un acuerdo marco con Estados Unidos, salvo Cuba, Haití, Surinam y la República Dominicana.

minos generales y que se encuentra en una etapa relativamente incipiente de elaboración. Por ello, todavía es posible que los Estados latinoamericanos puedan perfeccionarla para que responda a las aspiraciones y a los intereses particulares de la región. También representa una oportunidad para que América Latina demuestre su capacidad de negociación en el plano internacional y en el regional.

2. En relación con la Comunidad Económica Europea (CEE) ²¹

En materia de comercio, entre 1971 y 1989 el valor de las importaciones de bienes realizadas por América Latina desde la Comunidad se triplicó, en tanto que el de las exportaciones de la región al mercado comunitario se quintuplicó. Esto generó saldos comerciales favorables a América Latina —en general bastante elevados— durante todo ese período, salvo en 1975. En 1989, el superávit alcanzó a alrededor de 12 mil millones de dólares, correspondientes a casi 70% del valor de las exportaciones comunitarias a América Latina.

No obstante el rápido incremento del valor del comercio de bienes, la importancia relativa de la Comunidad como socio comercial de América Latina no aumentó en materia de importaciones ni de exportaciones. En efecto, durante los años ochenta, la Comunidad era destinataria de cerca de 23% de las exportaciones latinoamericanas, y proveedora de cerca del 20% de las importaciones de esa región. Por su parte, en 1980 América Latina recibía de la CEE 3.4% de las exportaciones y proveía a la Comunidad del 3.1% de sus importaciones; en cambio, en 1990 tales participaciones bajaron a sólo 2.4 y 1.8%, respectivamente, con lo cual la región latinoamericana quedó casi totalmente marginada de las transacciones de bienes tangibles en el ámbito europeo.

En lo que toca al Mercado Unico Europeo —de acuerdo con un estudio que encargó la Comisión de las Comunidades Europeas, conocido como Informe Cecchini— la supresión de las barreras internas en el mercado de los Doce generaría efectos económicos positivos para ese es-

quema de integración europeo: entre otros, un incremento del producto interno bruto del orden de 4.5 a 7%, la creación de 1.8 a 5 millones de nuevos empleos y una reducción del nivel de precios al consumidor de entre 4.5 y 6.1%. Estos beneficios se obtendrían, por una sola vez, alrededor del año 1997.

Si las proyecciones de crecimiento del empleo se materializan, y si la Europa de 1992 no se convierte en una fortaleza económica, sino en una sociedad comercial, cabe esperar repercusiones económicas favorables para el resto del mundo. La más importante sería, sin duda, la activación de las corrientes de comercio internacional. El crecimiento económico de la Comunidad se traduciría en un aumento de sus importaciones y en la creación de nuevos empleos, sumados a un desempeño más eficiente de las empresas europeas, por el mejor aprovechamiento de las economías de escala en un mercado de más de 320 millones de habitantes; todo esto podría conducir a una reducción de las presiones proteccionistas comunitarias, lo que contribuiría a la constitución de un sistema de comercio internacional más amplio y de carácter multilateral.

El efecto neto de creación y de desviación del comercio que tendría el Mercado Unico Europeo en los países en desarrollo dependería principalmente de la composición de sus exportaciones y de la elasticidad-ingreso que esos productos tuviesen. La elasticidad-ingreso para las importaciones de la CEE se estima en alrededor de 3.5, con una alta variación por sectores: desde un coeficiente muy elevado (13.5) para la industria de equipos de oficina y procesamiento de datos, hasta un nivel mínimo (2.5) para la confección y los productos textiles. En tal sentido, los países de Asia y algunos países latinoamericanos que han sido los mayores proveedores de la CEE desde el mundo en desarrollo, tanto de manufacturas con uso intensivo de mano de obra como de bienes de alta tecnología, serían los principales beneficiarios del mercado ampliado. Para los países exportadores de productos primarios, el petróleo sería el más promisorio (Alizadeh y Griffith-Jones, 1991).

En el ámbito financiero, la reducción estimada de los precios al consumidor podría hacer bajar las tasas de interés, si se redujeran las expectativas inflacionarias de los agentes económicos. Sin embargo, este efecto podría neutralizarse

²¹ Sobre las posibles repercusiones del Mercado Unico Europeo en América Latina véase CEPAL, 1990.

si, como consecuencia del ajuste, el problema del desempleo se hiciera crítico y provocara fuertes presiones sociales y políticas para que los gobiernos asumieran los costos de la liberalización. En tal caso, el sector público tendría que financiarse mediante el endeudamiento con el sector privado, lo que generaría fuerzas que harían subir las tasas de interés. En materia de inversiones, cabe destacar la posible ocurrencia de un fenómeno importante: que la inversión extranjera directa procedente de la Comunidad o de otros países industrializados se desviara de las regiones en desarrollo y se reorientara al mercado europeo. Este proceso sería estimulado por las ventajas salariales que se dan en algunas regiones del mercado integrado, por el temor al proteccionismo y por la competencia entre los países comunitarios por atraer inversión directa.

América Latina podría beneficiarse con el aumento de las importaciones de la Comunidad si su estructura de exportaciones respondiera a las necesidades reales de tal mercado y si éstas pudieran competir en precios y en calidad tanto con el resto del mundo como con una producción europea más eficiente. Sin embargo, también es posible que las restricciones intracomunitarias que se eliminen sean transferidas al exterior. Esto podría ocurrir si el proceso de ajuste de las empresas europeas fuera más costoso que lo esperado, lo que provocaría grandes presiones sociales y políticas para que se incrementaran o mantuvieran los niveles de protección vigentes con anterioridad. En este escenario, el posible crecimiento del producto comunitario no se traduciría en un aumento de las importaciones comunitarias desde el resto del mundo. Si tal hipótesis se verificara, habría que preocuparse en particular de las barreras no arancelarias, especialmente de las normas y exigencias que podrían imponerse en materia de importación, sobre todo en sectores económicos claves para la Comunidad.

En relación con ese punto, sería conveniente mencionar ciertos efectos de la intensificación de la competencia dentro de la Comunidad. Esta influiría mucho en la determinación de normas de importación de productos agrícolas, textiles y de acero, lo que perjudicaría a gran parte de los países en desarrollo. También la Comunidad detentaría más poder para perfeccionar su batería de medidas restrictivas aplicables a las importa-

ciones, como los acuerdos de reciprocidad y el mecanismo antidumping, que por ser poco transparentes han recibido duras críticas del resto del mundo. Una Ronda Uruguay exitosa permitiría hacer multilateral este debate en el seno del GATT. Cabe señalar que el eventual incremento de las restricciones comunitarias a las importaciones afectaría en particular a los países de América Latina, ya que éstos, desde el punto de vista económico, no son prioritarios para la Comunidad.

3. *En relación con Japón y Asia oriental*²²

Las relaciones económicas entre América Latina y Japón se caracterizan principalmente por niveles bajos de comercio y de asistencia oficial para el desarrollo y, al mismo tiempo, por la exagerada afluencia de inversión extranjera directa y de préstamos de bancos privados. Se estima que la región latinoamericana absorbe 17% de la inversión extranjera directa acumulada de Japón,²³ y 18% del total de la deuda bancaria privada y 10% de la deuda pública de ese país. La asistencia oficial de Japón a países no asiáticos se reparte casi por igual entre África, el Oriente Medio y América Latina, si bien la proporción de esta última ha declinado en los últimos años. Hasta 1988, América Latina había recibido al año sólo entre 6 y 9% de dicha asistencia (Horisaka, 1990; Stalling, 1991).

El intercambio comercial entre Japón y América Latina ha sido muy bajo y hay indicios de una leve marginación de América Latina en el esquema de internacionalización de la economía japonesa. Las estadísticas del gobierno japonés señalan que, en 1989, las exportaciones de Japón a la región representaron 3.2% del total de las exportaciones japonesas, con un valor de 8 800 millones de dólares, en tanto que sus importaciones alcanzaron a 4.1% del total, equivalente a 8 500 millones. Por otro lado, en 1989 Japón recibía 5.0% del total de las exportaciones de América Latina y le proporcionaba 5.5% del total de sus importaciones (GATT, 1990). Si bien Amé-

²² Para mayores detalles sobre los puntos analizados en esta sección véase CEPAL, 1991 c.

²³ En años recientes, la inversión extranjera directa de Japón se orientó casi exclusivamente a los sectores no manufactureros de América Latina. De éstos, las finanzas, los seguros y el transporte atrajeron alrededor de 90% del total invertido.

rica Latina se ha esforzado por diversificar sus mercados de exportación y el de Japón ha sido un objetivo importante de las políticas comerciales aplicadas, para la mayoría de los países estos esfuerzos aún no han rendido fruto.

En el ámbito comercial japonés, un fenómeno impresionante ha sido el auge de las importaciones, a medida que la promoción de las exportaciones se ha ido complementando con una rápida expansión de la demanda interna. El volumen de importaciones del país aumentó 50% en 1985-1989. El valor de las importaciones de manufacturas en este período se elevó en forma aún más espectacular: de 31 mil millones a 116 mil millones de dólares. La disminución de la capacidad del Japón de competir en varias industrias ha permitido que aumenten las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo hacia ese mercado, particularmente desde los países asiáticos de industrialización reciente y los de la ASEAN. En cambio, la penetración de las manufacturas provenientes de América Latina en el mercado japonés ha sido muy limitada, si se la compara con el ingreso de dichos productos a los mercados estadounidense y europeo. Teniendo en cuenta el alto ritmo de crecimiento de los países asiáticos de industrialización reciente y de los de la ASEAN, la baja participación de América Latina representa un desafío de suma importancia para la estrategia de inserción comercial en el mercado japonés.

En tal proceso, la creciente capacidad de Japón para absorber más importaciones de manufacturas desde otros países del Pacífico asiático cumple una función, pero todavía no le permite reemplazar a Estados Unidos. Simultáneamente, los países asiáticos de industrialización reciente han comenzado a desempeñar un papel propio, abriendo sus mercados a las importaciones de Asia sudoriental y de China e incrementando la inversión directa²⁴ y la transferencia de tecnología hacia dichas regiones. Vale la pena anotar

²⁴ El número de compañías japonesas que invirtieron en otros países asiáticos se duplicó con creces en 1985-1989. En 1989, Japón era el mayor inversionista directo en Corea, Tailandia, Indonesia, Taiwán y Malasia, y ocupaba el segundo lugar en Filipinas y Hong Kong. Al cierre del decenio de 1980, otros países asiáticos emergieron como importantes inversionistas directos en la ASEAN, por lo que actualmente las corrientes anuales de inversión directa de los países asiáticos de industrialización reciente en la ASEAN están superando las de Japón y Estados Unidos.

que en 1990, los países asiáticos de industrialización reciente, además de Malasia y Tailandia, llegaron a exportar e importar 320 mil millones y 330 mil millones de dólares, equivalentes respectivamente a 9.2% de las exportaciones mundiales de bienes y a 9.2% de las importaciones mundiales de bienes. América Latina debe prestar mucha atención a las nuevas tendencias que se registran en Japón y en los países asiáticos del Pacífico, a fin de descubrir la forma adecuada de ingresar a esos dinámicos mercados.

Si bien las tasas de crecimiento estimadas para Japón son menores que las logradas en períodos anteriores, siguen siendo relativamente altas en comparación con las de otros países desarrollados. Además, como el producto nacional bruto de Japón equivale a 16% del producto mundial y su comercio exterior a cerca de 8% del comercio global, es probable que el mercado japonés continúe siendo uno de los más dinámicos. Dada su baja tasa de importaciones con respecto al producto interno bruto y el significativo incremento de sus importaciones en los últimos años, es probable que Japón aumente su consumo de manufacturas y de algunos productos con alto contenido de materias primas. Cabe anotar que en Japón el índice de importación por habitante ha aumentado significativamente para algunos productos de alto interés procedentes de América Latina. Si bien esta región ha logrado una posición importante como proveedora de la mayoría de los productos que importa Japón, será necesario intensificar la promoción y elevar la calidad de la oferta, con posibles aumentos de valor agregado. También sería provechoso que Japón fomentara políticas de ajuste estructural que permitiesen elevar el grado de elaboración local en los países latinoamericanos. En tal sentido, sería necesario promover la inversión directa de Japón u otros esquemas de cooperación técnica (concesión de licencias, subcontratación, etc.), que con capital, tecnología o ambas cosas a la vez, pudiesen introducir una nueva división del trabajo.

Aunque aún subsisten en Japón algunas restricciones arancelarias y no arancelarias, no son mayores que las de otros países industrializados (Sinha, 1990); basta recordar la política agrícola común de la CEE y las diversas restricciones impuestas a los productos latinoamericanos por las autoridades estadounidenses. El nivel medio de los aranceles aduaneros de Japón es más bajo

que el de la CEE y que el de Estados Unidos, salvo un escalonamiento arancelario aplicable a los productos más elaborados. De todos modos, los países latinoamericanos deberán esforzarse por llevar a cabo negociaciones exitosas en el marco del GATT.

Quizás la barrera mayor sea el sistema de comercialización de Japón. De ahí que, por lo menos hasta que los empresarios latinoamericanos logren comprender mejor el mercado japonés, sería útil aprovechar los servicios de las *sogo-shosha*,²⁵ que conocen bien el medio y que disponen de canales internos de comercialización. Ellas son también importantes cofinanciadores de operaciones conjuntas o proyectos grandes, conjuntamente con otras empresas inversionistas en el mercado receptor y en Japón. No obstante, esto no significa abandonar los esfuerzos por crear un dispositivo de comercialización propio. Para avanzar en este sentido, sería útil recurrir a la Organización de Comercio Exterior de Japón (JETRO), presente en la mayoría de los países latinoamericanos, con el objeto de informarse so-

²⁵ Durante el año fiscal 1988, las nueve *sogo-shosha* más importantes participaron con más de 41% de las exportaciones y 74% de las importaciones de Japón. Se puede estimar que el total de las transacciones exteriores de esas nueve compañías representaron alrededor de 9% del comercio mundial de bienes.

bre el mercado nipón en general, sus particularidades y sus exigencias. En relación con el tema y considerando la distancia entre ambas regiones, América Latina debería seguir formulando proyectos concretos para la construcción de infraestructura portuaria y otras, para facilitar la carga, el almacenamiento y el transporte de las exportaciones latinoamericanas a Japón y a otros países asiáticos.

Finalmente, hasta ahora la táctica básica de Japón con respecto a América Latina ha consistido en encontrar formas de apoyar a Estados Unidos. Los intereses económicos de Japón están muy presentes, pero esto no es suficiente como para que los políticos japoneses desafíen a Estados Unidos o se enemisten con ese país. Al aplicar tal política, sin embargo, se corre el riesgo de alentar, y aun de subsidiar, la formación de un bloque comercial en las Américas, encabezado por Estados Unidos. Sería factible que América Latina aprovechara en su propio beneficio la ambigua y precaria situación en que se encuentra Japón ante la Iniciativa para las Américas. Con miras a elaborar la estrategia latinoamericana de inserción externa es de vital importancia evaluar si el juicio actual de Japón sobre la importancia de Estados Unidos como actor predominante en la región continuará vigente o se modificará y, en este último caso, de qué manera.

Bibliografía

- Alizadeh, Parvin y Stephany Griffith-Jones (1991): "European Integration and its implications for LDCs: some proposals for LDCs' strategic response", trabajo presentado al Seminario sobre dinámica de los mercados internacionales y políticas comerciales para el desarrollo, El Escorial, España, ICI, UNCTAD y CEPAL, 8 al 12 de julio.
- Baumann, Renato (1991): "Intraindustry trade: a comparison between Latin America and some industrial countries", mimeo.
- Blamström, Magnus, Irving B. Kraviz y Robert E. Lipsey (1990): Empresas transnacionales y exportaciones industriales de los países en desarrollo, *Ciencias económicas*, vol. 10, N° 2, San José, Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Europa 1992 y sus consecuencias económicas sobre América Latina* (L/C/R.918 (Sem. 59/3)), Santiago de Chile, 13 de septiembre.
- _____ (1991a): *La coordinación de las políticas macroeconómicas en el contexto de la integración latinoamericana. Una primera aproximación para el caso de la integración entre Argentina y Brasil* (L/C/L.630), Santiago de Chile, 4 de junio.
- _____ (1991b): *La Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y los países de América Latina y el Caribe* (L/C/R.1003), Santiago de Chile, 4 de junio.
- _____ (1991c): *Relaciones comerciales entre Japón y América Latina: desafíos y oportunidades* (L/C/L.632), Santiago de Chile, 31 de junio.
- _____ (1991d): *Internacionalización y regionalización de la economía mundial: sus consecuencias para América Latina* (L/C/L.644), Santiago de Chile, 23 de septiembre.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1989): *Las empresas transnacionales en el desarrollo mundial. Tendencias y perspectivas*, Nueva York, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.88.II.A.7.
- _____ (1991): *World Investment Report 1991. The Triad in Foreign Direct Investment*, Nueva York, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.91.II.A.
- De Castro, Juan A. (1989): Determinants of protection and evolving forms of North-South trade, *UNCTAD Review*,

- vol. 1, N° 2, Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.89.II.D.20.
- Deutsche Bundesbank (1991): *Monthly Report of the Deutsche Bundesbank*, Frankfurt, varios números.
- Emmerij, Louis J. (1990): Europe 1992 and the developing countries: conclusions, *Journal of Common Market Studies*, vol. 29, N° 2, Oxford, Basil Blackwell, diciembre.
- Estados Unidos, Departamento de Comercio: *Survey of Current Business*, Washington, D.C., Bureau of Economic Analysis, varios números.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1989): *El comercio internacional*, 88-89, Ginebra.
- _____ (1990): *El comercio internacional*, 89-90, Ginebra.
- _____ (1991): *Press Release*, Ginebra, 19 de marzo.
- Horisaka, Kotaro (1990): La nueva situación económica japonesa y América Latina y el Caribe, *Integración latinoamericana*, N° 153, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), enero-febrero.
- Instituto de Finanzas Internacionales (1990): *Fostering Foreign Direct Investment in Latin America*, Washington, D.C., junio.
- Japón, Ministerio de comercio internacional e industria de Japón (1991): *Tsusho hakusho 1990* (el libro blanco sobre el comercio internacional), Tokio.
- JETRO (Organización de comercio exterior de Japón) (1991): *Sekai to nihon no kaigai chokusetsu toshi* (La inversión extranjera directa del mundo y Japón), Tokio.
- Lorenz, Detlef (1990): Tendencias hacia el regionalismo en la economía mundial: ¿contribución a un nuevo orden económico internacional?, *Boletín*, vol. 36, N° 2, México, D.F., Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), marzo-abril.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1991): *Boletín comercial*, vol. 16, N° 5, Washington, D.C., mayo.
- Rosales, Osvaldo (1991): "El ajuste estructural en la economía norteamericana: escenarios e impactos sobre América Latina", *mimeo*.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano), Secretaría Permanente (1991): La iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos, *Capítulos del SELA*, N° 28, Caracas, enero-marzo.
- Siddharthan, Natteri S. y Negesh Kumar (1990): The determinants of inter-industry variations in the proportion of intra-firm trade: the behaviour of us multinationals, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 126, Heft 3, Kiel, República Federal de Alemania, Institut für Weltwirtschaft.
- Sinha, Radha (1990): Are EC-Japan-US trade relations at the crossroads? *Intereconomics*, vol. 25, N° 5, Hamburgo, República Federal de Alemania, Institut für Wirtschaftsforschung, septiembre-octubre.
- Stalling, Barbara (1991): "Latin American trade relations with Japan: new opportunities in the 1990?", documento presentado al seminario The Changing Hemisphere Trade Environment: Opportunities and Obstacles, Latin American Caribbean Center, Florida International University, 19 de enero.
- Summers, Robert y Alan Heston (1991). The Penn World Table (Mark 5): an expanded set of international comparisons, 1950-1988, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2, Cambridge, Mass., MIT Press, mayo.
- Takeuchi, Kenji (1990): *Does Japanese Direct Foreign Investment Promote Japanese Imports from Developing Countries?*, Policy, Research, and External Affairs Working Papers, N° 458, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Tavlas, George y Yuzuru Ozeki (1991): *The Japanese Yen as an International Currency*, IMF Working Paper (WP/91/2), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, enero.
- Turner, Philip (1991): *Capital Flows in the 1980's: Survey of Major Trends*, BIS Paper, N° 30, Bank of International Settlement (BIS), abril.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1990): *Trade and Development Report, 1990*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.90.II.D.6.

Privatización y retracción del Estado en América Latina

*David Félix**

El autor sostiene que los beneficios económicos de la reducción del Estado serán decepcionantes—en parte por motivos coyunturales— y que dicho proceso no será permanente. Por razones económicas y políticas, el centro de gravedad de la política económica seguirá siendo un esquema de economía mixta, con un sector público extenso e intervencionista.

Razones de variado tipo avalan esta hipótesis. Para empezar, y a diferencia de lo ocurrido en Europa oriental, el desencanto con la extensión de la actividad económica del Estado es sólo parcial entre los diferentes grupos sociales y agentes económicos. Por otra parte, la mantención de las actuales políticas de reducción del Estado depende de la obtención de resultados económicos exitosos y estables lo que, en opinión del autor, es poco probable por tres razones: el fracaso de los programas de estabilización macroeconómica; el prolongado descenso de la inversión pública que pondrá en peligro los esfuerzos de reestructuración productiva, y la asincronía de este esfuerzo regional con el comportamiento de la inversión extranjera y el financiamiento externo a nivel mundial.

En la última sección del artículo se analiza la relevancia de un modelo de economía pequeña y abierta, y se señala su debilidad en cuanto a orientar políticas de desarrollo. Por otra parte, se examinan algunas políticas con las que se han contrarrestado diversas asimetrías existentes en los mercados regionales. El dirigismo y no el libre mercado será el centro de gravedad de la política económica en el próximo período; sin embargo, esta posibilidad no excluye otras combinaciones, sincrónicas o sucesivas, de ambos tipos de políticas.

*Profesor de la Universidad de Washington en Saint Louis. Este artículo se basa en un trabajo presentado en el simposio "Toward the Next Century: The Global Restructuring of Public and Private Life", Michigan, Michigan State University, 16 a 18 de enero de 1991.

Introducción

El impulso dado en América Latina a la privatización de los activos públicos es un aporte reciente a esfuerzos de carácter más general emprendidos en el último decenio con miras a reestructurar las endeudadas economías de la región y convertirlas en economías de libre mercado orientadas al exterior. Motivó estos afanes la esperanza de que la reestructuración permitiese a los países reanudar el servicio normal de su deuda externa y reconquistar el acceso a los mercados extranjeros de capital para así sustentar la reactivación del crecimiento económico. A comienzos del decenio de 1980, en los documentos del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos se estimaba por lo general que este proceso demoraría tres a cuatro años. En documentos más recientes, sin embargo, se tiende a no especificar el marco cronológico, como reacción ante los deficientes resultados obtenidos hasta la fecha. Casi todas las economías sobreendeadadas se encuentran hoy, según la mayoría de los criterios socioeconómicos de evaluación, en mucho peor situación que cuando comenzaron su reestructuración. El hincapié que se hace actualmente en la privatización está relacionado con este retroceso.

En los programas iniciales de reestructuración guiados por el FMI no se puso el acento en la privatización. Esos programas se centraban más bien en lograr la estabilidad macroeconómica por medio de una disminución de la emisión monetaria y la reducción del déficit fiscal, y en mejorar la asignación de los recursos a través de los precios correctos, es decir, liberando los mercados financiero, de productos y de factores, de controles y subsidios. Las estrategias de industrialización mediante la sustitución de las importaciones (ISI) que los países de América Latina habían estado aplicando con variada intensidad desde el decenio de 1930 se identificaron como la fuente fundamental de las "distorsiones" de los precios y de los desequilibrios macroeconómicos. Cuando la aplicación de programas sucesivos de reestructuración no logró producir el vuelco previsto, por algún tiempo se intentó restar importancia a los fracasos, acusando con mayor intensidad a la industrialización sustitutiva de las importaciones. En una interesante metamorfosis, muchas de las críticas a esa industrialización hechas por los economistas latino-

americanos de izquierda — se la acusaba de haber fomentado un sector industrial con afán excesivo de lucro tecnológicamente dependiente y con poca capacidad de generar empleo, y de haber empeorado la ya muy concentrada distribución del ingreso y la riqueza— fueron adoptadas por los economistas de derecha que abogaban por el libre mercado. Según estos últimos, había que redoblar el esfuerzo de reestructuración, puesto que la ISI había dejado a las economías en situación aún peor que lo que se había estimado originalmente.

Sin embargo, al agravarse los desequilibrios macroeconómicos, estancarse la producción y generalizarse los atrasos en el servicio de la deuda en toda la región, la leyenda negra de la ISI perdió fuerza como excusa de los fracasos. Se añadió por lo tanto otro villano: el propio Estado. Se afirmó que estaba sobredimensionado, que tenía exceso de personal, que se extendía más allá de lo razonable en áreas más adecuadas para el sector privado, y que su financiamiento deficitario alimentaba la inflación y dejaba fuera la inversión privada. Desde alrededor de 1987 en adelante, la reducción del Estado por medio de la venta de empresas públicas y el traspaso de diversos servicios de infraestructura y sociales a las empresas privadas, directamente o mediante contratos, se convirtió en el componente más destacado de los programas de reestructuración.

La nueva y perfeccionada excusa encajó bien con la meta de más largo alcance que se había propuesto Washington, la de eliminar las barreras nacionales que se oponían al libre movimiento internacional de bienes, servicios, capital, empresas y todo lo demás —salvo, naturalmente, el de la mano de obra, las ideas subversivas y las prácticas comerciales desleales de los extranjeros. Entusiasmada con los éxitos logrados por las políticas económicas de la Administración Reagan, la Casa Blanca lanzó sobre América Latina al Departamento de Estado, a la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y a fundaciones y centros de estudio bien dispuestos, en una intensa campaña ideológica para promover la privatización, el libre mercado y la libre empresa.

La campaña ideológica ha sido respaldada por incentivos y presiones más tangibles. La participación en los préstamos del Plan Baker o en las reducciones de la deuda del Plan Brady se ha restringido a los países fuertemente endeudados

dispuestos a emprender una reestructuración orientada al libre mercado y a privatizar. Las influenciables instituciones financieras internacionales, como el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, están más dispuestas a dar crédito a los beneficiarios que aparecen en la lista aprobada por Washington.

El deseo de los bancos acreedores extranjeros de liquidar sus carteras de préstamos en América Latina ha intensificado las presiones para privatizar. Los préstamos a América Latina, de gran atractivo para los bancos extranjeros en el decenio de 1970, se habían convertido en los años ochenta en una pesadilla, con interminables negociaciones, reprogramaciones y préstamos nuevos no voluntarios para evitar los incumplimientos de obligaciones. A pesar de estos elementos mitigantes, los atrasos en el pago de intereses se acumularon rápidamente desde mediados del decenio de 1980, precipitando los precios de mercado de los valores crediticios latinoamericanos a niveles que impulsaron a los bancos a convertir deuda en capital para contener las pérdidas causadas por la liquidación de sus propias carteras de préstamos.

Al respecto, las mejores posibilidades las tienen las conversiones en activos públicos. A mediados del decenio de 1980, quedaban pocos activos públicos a precios de necesidad, pues se había sacado de apuros mediante operaciones de rescate a la mayoría de las grandes empresas de América Latina y sus propietarios, gracias a los gobiernos y a la “diversificación de la cartera internacional”, vale decir, la fuga de capitales. La conversión de la deuda externa en activos privados exigió además emisiones monetarias para comprar dicha deuda, lo que minó los esfuerzos de los gobiernos deudores por disminuir el ritmo de la inflación mediante una menor expansión del “dinero de alta potencia”. Por lo tanto, aflojó su entusiasmo inicial por las conversiones de deuda en capital, y muchos cerraron sus servicios de conversión; a consecuencia de ello, los bancos acreedores reorientaron sus afanes y comenzaron a hacer mayor hincapié en la conversión de la deuda en activos públicos, operación que puede reducir la deuda externa sin exigir emisiones monetarias.

La campaña por privatizar tiene especial resonancia en las economías que se tambalean al borde de la hiperinflación, como Argentina, Bra-

sil y Perú. Con la disminución de su base impositiva y de sus ingresos tributarios reales (es decir, el efecto de Tanzi-Olivera¹), la reorientación de la actividad económica hacia el sector "informal" no sujeto a impuesto y la erosión del "impuesto inflación"² causada por la dolarización, las inyecciones de ingresos por una sola vez provenientes de la venta de activos públicos se han convertido, especialmente para los actuales gobiernos de Argentina y Perú, en un medio desesperado de detener el proceso de deterioro del Estado.

Mi tesis general, sin embargo, es que los beneficios económicos que pueda acarrear la re-

tracción del Estado en América Latina probablemente sean decepcionantes —en parte por factores coyunturales adversos— y que dicha retracción no sea permanente. Por razones políticas y económicas, en el largo plazo el centro de gravedad de la política económica seguirá siendo la economía mixta con un gran sector público intervencionista, más que la pequeña economía abierta y competitiva que racionaliza la presión actual por reducir el papel del Estado. A continuación explicaré en detalle las razones principales de esta conclusión, comenzando con las de índole político-ideológica.

I

El frágil respaldo político para la privatización

En contraste con Europa oriental, donde la elite ilustrada descontenta ha ejercido presión, inicialmente con amplio apoyo popular, para que se privatice en gran escala y se liberalice el mercado con el fin de dismantelar las economías dirigidas y el monopolio del poder sustentado por el Partido Comunista, en América Latina el descontento de los principales grupos de poder con el alcance económico del Estado es sólo parcial. El derrumbe de las ilusiones de los europeos del Este, en el sentido de que la liberalización del mercado y la afluencia de capitales elevaría rápidamente el consumo a los niveles de Europa occidental, bien puede reorientar las políticas de esa región hacia la economía mixta —no está cla-

¹ Se refiere al hecho de que el impuesto real a las empresas y los grupos familiares disminuye a medida que aumenta el desfase entre la evaluación y el pago o la tasa de inflación. Obviamente, si el impuesto nominal y la tasa de interés de recargo se indizan totalmente, el efecto de Tanzi-Olivera es cero. Sin embargo, no ha prevalecido ninguna de las dos condiciones en los países latinoamericanos.

² La disminución del poder adquisitivo del dinero privado existente en el país como resultado de las emisiones inflacionarias de dinero nuevo para financiar los déficit fiscales, hace las veces de "impuesto" a los tenedores del dinero. El traspaso de las tenencias de dinero del país a moneda extranjera —por ejemplo, dólares— es una forma de evadir el "impuesto inflación". Para que la evasión sea total se requiere que el tipo de cambio de la moneda extranjera se eleve por lo menos al mismo ritmo que el nivel de los precios nacionales.

ro si bajo la égida del fascismo o de la democracia social—, pero es poco probable que ello lleve al regreso de la economía dirigida. El *statu quo* en la mayoría de los países latinoamericanos, por otra parte, ha sido por muchos años la economía mixta. Hasta el decenio de 1980, el sector empresarial, los empleados y un gran segmento de la clase obrera urbana prosperaron a medida que se ampliaba el sector público. La inversión pública atrajo la inversión privada, dando origen al crecimiento sostenido del PIB y del empleo en el sector formal, en tanto que las subvenciones públicas y las barreras proteccionistas amparaban las ganancias privadas. Debido a estas vinculaciones, es frágil el apoyo político a los esfuerzos por salir de la actual crisis por medio de la liberalización del mercado y la privatización, situación en la que ninguno de los principales grupos de poder es un converso ideológico claro. Las elites empresariales y la clase ilustrada están divididas respecto de la privatización y el libre comercio, mientras que los sindicatos y los empleados del sector público son generalmente hostiles a ellos.

La división del mundo empresarial se da principalmente entre compañías nacionales que se desarrollaron y prosperaron gracias a la ISI, abasteciendo al mercado interno, y aquellas con vínculos económicos más cosmopolitas. Las primeras han sido en general hostiles al libre co-

mercio y la venta en gran escala de empresas públicas, puesto que la protección en materia de importaciones y las transacciones privilegiadas con el sector público y sus entidades paraestatales alimentaron su crecimiento anterior y su actual supervivencia. Durante el período de auge de la industrialización sustitutiva de importaciones, el establecimiento de entidades paraestatales y el fortalecimiento de lucrativos vínculos entre el sector público y el privado se aceptaron, en las publicaciones sobre el desarrollo que reflejaban las principales corrientes de pensamiento, como un enfoque de desarrollo económico orientado a los polos de crecimiento, es decir, una forma de explotar las economías externas y de centrar las actividades empresariales, en las economías tecnológicamente atrasadas. En la actualidad, dichas relaciones son desestimadas por muchos economistas del desarrollo como simples sistemas de "captación de rentas". No obstante, este revisionismo deriva más de cambios en la ideología en boga que de hechos o teorías fundamentadas; ni hechos ni teorías, como se sostiene más adelante, justifican una desestimación tan tajante.

Los sectores "cosmopolitas" son los exportadores industriales: empresas de exportación e importación; grandes empresas financieras y de servicios con conexiones internacionales; agroindustrias, y subsidiarias de empresas transnacionales. Estas últimas han participado en todas las categorías funcionales, pero se destacaron especialmente en la manufactura durante los decenios de expansión en el marco de la ISI, cuando Brasil y México, por ejemplo, ocuparon respectivamente los lugares primero y segundo como receptores de inversión extranjera privada entre todos los países de reciente industrialización. Hoy algunas empresas transnacionales con sede en los Estados Unidos apoyan la iniciativa de libre comercio continental del Presidente Bush, que les permitiría cerrar algunas de sus líneas de producción latinoamericanas y atender a los deprimidos mercados locales mediante importación directa;³ otras se han unido a consorcios de privatización en los que el socio que administra la empresa privatizada es una sociedad estatal eu-

³ Véanse las declaraciones de portavoces de *Goodyear Tire and Rubber* y de *Procter and Gamble* ante el comité económico conjunto del Congreso de los Estados Unidos, en su sesión del 22 de mayo de 1990 sobre la iniciativa de libre comercio continental.

ropea, con lo cual queda de manifiesto una posición pragmática con respecto al libre comercio, y a la propiedad privada en oposición a la pública. Las empresas "cosmopolitas" de propiedad nacional en general han sobrevivido la "década perdida" con menos dificultad que las empresas también de propiedad nacional surgidas en el marco de la ISI, en parte debido al hecho de que las primeras fueron las principales beneficiarias de las medidas de rescate adoptadas por los gobiernos a comienzos de los años ochenta. Para ellas reducir el papel del Estado no incluía achicar esas redes de seguridad tan generosas.⁴

La mano de obra organizada y los empleados tienen razones especialmente sólidas para oponerse a la reestructuración orientada al libre mercado, puesto que la carga económica ha afectado más fuertemente los salarios y sueldos reales, los empleos en los sectores formales público y privado, y los servicios sociales y educacionales públicos establecidos en la época de la ISI. La privatización amenaza acentuar aún más la desigualdad de ingresos, al desmantelar contratos sociales que protegen las "conquistas sociales" logradas

⁴ Un ejemplo excelente es la oposición de los partidarios del libre mercado en Chile a una propuesta de exigir a cinco grandes bancos del país, rescatados en 1983, que comiencen a servir su deuda con el Banco Central. Como las condiciones de las operaciones de rescate habían fijado la tasa de interés sobre la deuda muy por debajo de la tasa de mercado y no sancionaban la mora en los pagos, había habido pocos incentivos para que los bancos rescatados sirviesen su deuda. Una reciente auditoría del Banco Central realizada por Cooper Lybrand advirtió que la deuda acumulada, que ya alcanzaba al 10% del PIB, seguiría creciendo con mayor rapidez que el PIB, debilitando así la solvencia del Banco Central. Puesto que se considera a los bancos rescatados incapaces de atender cabalmente el servicio de su deuda con sus ingresos actuales, el Partido por la Democracia, integrante de la coalición de gobierno, ha propuesto que se les exija recuperar su solvencia por medio de aportes adicionales de capital accionario, o que se les liquide.

A la cabeza de los que se oponen a la medida se halla el Instituto Libertad y Desarrollo, reducto del liberalismo de Hayek y el principal grupo de expertos del ala pinochetista de la elite chilena. Según Carlos Cáceres, su presidente, la propuesta mina los derechos de los actuales accionistas y equivale a volver a nacionalizar los cinco bancos. Cáceres fue el Ministro de Hacienda que en enero de 1983 anunció a los bancos extranjeros que el gobierno se encargaría de atender el servicio de sus préstamos a empresas privadas chilenas. ¡Ah, las maravillas del *laissez faire*! Para mayores detalles véase *El Diario*, 1991, y *El Mercurio*, 1991. El informe de Cooper Lybrand está publicado en el *Diario Oficial*, 1991.

en la época antedicha y que han sobrevivido a los programas de reestructuración.

La desigualdad de ingresos en América Latina se ha acentuado en forma secular, pero hasta el decenio de 1980 lo hizo con pausas y retrocesos. La desigualdad se incrementó en los períodos de prosperidad, cuando había más ganancias que filtrar hacia abajo, y se niveló o disminuyó en los períodos de depresión, cuando las rentas y las utilidades tendieron a sufrir los peores efectos (Félix, 1983). La "década perdida" rompió esta norma cíclica: correspondió a la primera depresión prolongada en la que la desigualdad de ingresos siguió acentuándose. Entre 1980 y 1987 los ingresos reales medios de los asalariados disminuyeron 15% en el sector formal privado de América Latina y 30% en el sector público, en tanto que el empleo combinado de los dos sectores aumentó apenas 3%. Simultáneamente, en el sector informal urbano el número de personas económicamente activas aumentó 55% y el ingreso real medio bajó 42% (PREALC, 1990 a y b). Ese deterioro tan prolongado de los ingresos y el empleo de la clase obrera y la clase media asalariada organizadas, así como su movilidad descendente, parecerían constituir una mezcla política particularmente explosiva. Es un enigma que hasta la fecha las explosiones no se hayan producido.

Parte de la respuesta se halle quizás en la desmoralización de la elite ilustrada latinoamericana. Por ser ellos mismos grandes perdedores económicos, y por lo general muy críticos de los esfuerzos liberales de reestructuración, no han logrado aún producir un paradigma persuasivo alrededor del cual se puedan unir los descontentos y que le dé brío político y una coherencia aparente a una nueva estrategia de reactivación, como la Doctrina Prebisch le dio en el pasado a la industrialización basada en la sustitución de las importaciones. Víctor Urquidí, decano por largo tiempo de los teóricos latinoamericanos del desarrollo, resume la desazón en su dolido comentario de que nadie en América Latina piensa ya en el desarrollo, sino que sólo en forma limitada en cómo recuperar alguna medida de crecimiento (Williamson, 1990, p. 337).

Otros lo ven de manera diferente. El Banco Interamericano de Desarrollo, en su informe de 1990 titulado *Progreso económico y social en América Latina*, da a entender que ve en marcha una re-

volución silenciosa que entraña una reevaluación fundamental y crítica del papel del Estado. Sin embargo, puesto que las estadísticas del informe registran principalmente un retroceso económico y social, la observación puede más bien ser propia de una campaña de relaciones públicas para contrarrestar el desaliento. Además, la referencia al carácter silencioso de la revolución de las políticas puede no ser más que el gesto de poner buena cara ante el hecho de que muchos de los líderes políticos que actualmente tratan de poner en práctica esa "revolución" —como Fujimori en Perú, Pérez en Venezuela y Menem en Argentina—, se mantuvieron en silencio respecto de la orientación que habían decidido dar a sus políticas, o bien arremetieron contra ella, durante su campaña presidencial. Esto no parece indicar un apoyo profundo de las mayorías silenciosas a esa orientación.

En todo caso, es improbable que persista una revolución de las políticas que depende de que subsista el ya prolongado silencio de los descontentos, a menos de que comiencen a manifestarse pronto resultados positivos y sostenibles. Ello nos lleva a tres razones coyunturales que explican por qué eso es improbable.

1. *El fracaso de los programas macroeconómicos de estabilización*

Como primera razón coyuntural, cabe señalar que la estabilización macroeconómica, considerada ahora condición indispensable para la reactivación económica, sigue eludiendo el planteamiento ortodoxo monetario-fiscal del FMI, así como otros planteamientos heterodoxos más recientes basados en la congelación de los salarios y los precios. La causa inmediata de ambos fracasos es la incapacidad de reducir suficientemente los déficit fiscales. La causa más básica es que la mayoría de los gobiernos deudores sobrecargaron fatalmente sus erarios, cuando a comienzos del decenio de 1980 sacaron de apuros en forma demasiado generosa a sus afligidos bancos privados y grandes empresas y, cediendo a las presiones de los bancos acreedores, también garantizaron *ex post* el servicio de la deuda de su sector privado con los bancos extranjeros. El FMI no sólo no protestó en contra de la sobrecarga en esa época, sino que además complicó el daño al desalentar el uso de controles del capital para

detener la fuga de capitales que ocurría al mismo tiempo. Las obligaciones extranjeras del sector privado se "socializaron" como una responsabilidad fiscal, en tanto que la debilidad de dichos controles impidió que los gobiernos aplicasen impuestos a los beneficiarios con el fin de reunir las divisas necesarias para enfrentar el aumento del servicio de la deuda. Esto redujo sus opciones a tener que monetizar los acrecentados déficit fiscales con créditos de los bancos centrales, financiarlos mediante la venta de bonos en los mercados financieros del país, o mantener bajos los déficit mediante la reducción de los gastos corrientes y de capital no financieros. El FMI objetó la primera opción y favoreció las dos últimas, pero al hacerlo tendió a pasar por alto algunas limitaciones fundamentales.

Una primera limitación es que la combinación de la liberalización de los mercados financieros con el fuerte aumento del déficit fiscal puede hacer muy explosiva la interacción entre la tasa interna de interés y la acumulación de la deuda interna. De hecho, los compradores privados de bonos han exigido altas primas por riesgo, puesto que tienen la opción de invertir en valores extranjeros más seguros. El financiamiento del déficit con bonos ha consistido, por lo tanto, en ventas en el mercado financiero de pagarés del Tesoro a muy corto plazo que rinden tasas de interés reales anualizadas de hasta 40%. En esas condiciones, los pagos de intereses por el Fisco subieron rápidamente, provocando espirales autogeneradas deuda-déficit. Las altísimas tasas reales desplazaron también a las inversiones productivas privadas, mientras que el creciente servicio de la deuda fiscal desplazaba a la inversión pública. Para hacer bajar las tasas de interés reales, los gobiernos recurrieron a la monetización de los déficit. Esto significaba generalmente sobrepasar las metas monetarias convenidas con el FMI; el Fondo reaccionaba suspendiendo sus préstamos, y tras esta señal, el resto del consorcio de acreedores hacía lo mismo. La mayor inflación y la fuga de capitales obligaba entonces a los gobiernos a recurrir nuevamente al FMI para negociar otro acuerdo de corta duración. Los programas de estabilización heterodoxos, como el Plan Austral y el Plan Cruzado, intentaron escapar a estos inútiles vaivenes recurriendo a controles directos de precios y salarios.

Su éxito fue de corta duración; ellos también cayeron derrotados por los déficit fiscales.

Una segunda limitación es la hiperinflación. El recurrir frecuentemente a la monetización ha tendido a atizar la inflación y el alza vertiginosa de los salarios y los precios, y a democratizar la sustitución de la moneda: las familias de menores recursos se han unido a las más prósperas para dolarizar los saldos en caja y el ahorro líquido. Al generalizarse la dolarización, disminuye la elasticidad del impuesto inflación con respecto a la tasa de inflación, la monetización pierde su capacidad de reducir las tasas de interés reales y el gobierno, que no puede imprimir dólares, se enfrenta a la bancarrota. Recientemente, Argentina y Brasil han buscado salir de la hiperinflación congelando las tenencias privadas de pagarés del Tesoro y los depósitos a plazo, y obligando a sus proveedores a aceptar el pago en bonos a largo plazo. El efecto secundario inmediato ha sido la baja de la producción y del empleo. Un efecto secundario a más largo plazo de dichas medidas, dignas de Sansón, es el aumento adicional de las primas privadas por riesgo para la tenencia de valores del Tesoro y el mantenimiento de depósitos en el país. Debilitar los mercados internos de capitales no es precisamente la forma de hacer avanzar la "revolución silenciosa".

2. Reestructuración frente a descapitalización

Como segunda razón coyuntural, la prolongada caída de la inversión pública y privada y el consiguiente deterioro de los activos físicos y el capital humano desbaratan el esfuerzo por reestructurar la capacidad productiva. Las fábricas vetustas, el aumento de los costos de transporte y telecomunicaciones, la pérdida de conocimientos especializados debida a la inactividad prolongada, la emigración y el deterioro de los servicios e instalaciones educacionales y de salud, conspiran para hacer que la capacidad productiva vaya cuesta abajo y refuerzan los atascamientos de la oferta que obstaculizan una recuperación sostenida.

El cuadro 1 reseña las tendencias de la acumulación de capital con respecto al crecimiento de la fuerza laboral en seis países latinoamericanos, entre 1950 y 1989. En los años ochenta, las tasas de acumulación en esos seis países fueron muy inferiores a las de los tres decenios prece-

Cuadro 1
 CRECIMIENTO DEL CAPITAL FIJO NO RESIDENCIAL EN RELACION
 CON LA FUERZA DE TRABAJO, 1950-1989^a
 (Variación porcentual por decenio)

	1950-1960		1960-1970		1970-1980		1980-1989	
	Ke/L	K/L	Ke/L	K/L	Ke/L	K/L	Ke/L	K/L
Argentina	43.9	30.7	81.6	42.2	47.8	46.0	- 32.1	- 16.3
Brasil	56.4	137.1	26.0	57.9	114.1	108.3	- 31.0	- 0.8
Colombia	73.2	6.8	1.8	8.2	65.0	27.1	13.6	15.4
Chile	70.8	20.3	28.0	33.6	- 3.3	- 1.1	- 7.3	- 8.9
México	58.1	48.7	216.2	26.2	60.1	28.3	- 10.9	0.6
Venezuela	185.7	130.0	- 26.2	- 6.0	67.5	38.8	- 33.5	- 27.5

Fuente: Series compiladas en el marco del proyecto sobre cuentas de capital y crecimiento de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

^a Ke/L es el acervo neto de maquinaria y equipo dividido por la fuerza de trabajo, en tanto que K/L es el acervo neto de capital fijo no residencial dividido por la fuerza de trabajo.

dentos. Argentina y Venezuela claramente se estuvieron descapitalizando. No hay duda de que ello ocurrió también en Perú, aunque no se cuenta aún con estimaciones directas. En Brasil hubo una disminución especialmente marcada de la dotación de maquinaria y equipo por trabajador, con el consiguiente envejecimiento y desuso de las instalaciones. En México y en Chile el fenómeno no alcanzó a ser una descapitalización, pero empezó mucho antes en Chile que en los otros cinco países. Sólo en Colombia se puede decir que la baja no ha llegado a ser crítica.

El cuadro 2 muestra que la caída de la acumulación de capital en los años ochenta fue precedida por una baja del ritmo de crecimiento de la producción en los años setenta. Esta baja se reflejó en la reducción del incremento residual, o "residuo", en los seis países después de 1973. Se entiende por "residuo" aquel porcentaje de incremento del PIB no atribuible en un sentido estadístico al aumento de los insumos de tierra, mano de obra y capital, ni a las mejoras de calidad incorporadas en cada uno de ellos. Los valores de los incrementos de los factores y los coeficientes de distribución que se han utilizado son bastante arbitrarios, de modo que, sin información adicional es poco lo que se puede inferir con alguna certeza sobre las diferencias de incrementos residuales entre los países. Sin embargo, dada la aplicación de un mismo conjunto de coeficientes a todos los países y períodos, es probable que las fuertes disminuciones de los incrementos residuales que han ocurrido después de 1973, en todos los países considerados, excepto Colombia,

sean fenómenos correlativos del menor aumento de la productividad. Es decir, se necesitaron más de los insumos mensurables para producir el mismo aumento de la producción global en el período 1973-1980 que en los decenios previos de la postguerra.

¿Se debió ello a la acumulación de rigideces y distorsiones causadas por la ISI, como asevera la leyenda negra como explicación de la década perdida? El cuadro 2 no respalda esta exagerada simplificación. En el período 1973-1980 Chile se liberalizaba a ultranza, y Argentina siguió su ejemplo en la última mitad del decenio de 1970. Sin embargo, fue Colombia, que se mantuvo en la ruta de la ISI, el país que mostró la disminución porcentual más baja del incremento residual. En la medida en que los incrementos residuales no incorporaron el progreso técnico, la baja general de ellos que muestra el cuadro 2 concuerda con la crítica al carácter dependiente de la ISI latinoamericana, según la cual el crecimiento industrial en América Latina, a diferencia del de los países recientemente industrializados de Asia, no independizaba a la industria de insumos y procesos importados.⁵ Pero esto no es un consuelo para los devotos de la leyenda negra, quienes denuncian no tanto la dependencia de la tecnología importada como tal, sino más bien las políticas que intervienen en los mercados tecnológicos con el fin de mejorar las condiciones de la concesión de licencias y estimular la innovación autóctona.

Otro elemento que podría ayudar a explicar

⁵ Véase por ejemplo Dietz, 1990.

Cuadro 2
 CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB REAL, INSUMOS DE LOS FACTORES
 AUMENTADOS Y PRODUCTIVIDAD DE LOS FACTORES, 1950-1980^a
 (Porcentajes)

	1950 - 1973			1973 - 1980		
	PIB	Insumos	Residuo	PIB	Insumos	Residuo
Argentina	3.6	3.3	8.3	2.3	3.0	- 23.3
Brasil	6.9	6.3	8.7	7.0	6.7	4.3
Chile	3.4	2.1	38.2	3.4	2.8	17.6
Colombia	5.1	3.1	39.2	5.0	3.6	28.0
México	6.5	5.3	18.5	6.4	5.8	9.4
Venezuela	6.6	5.1	22.7	4.1	6.7	- 38.8

Fuente: Series compiladas por la División de Desarrollo Económico de la CEPAL en el marco del proyecto sobre cuentas de capital y crecimiento.

^a Los insumos son los aumentos de la fuerza laboral ajustados por los años de educación, los incrementos del acervo de capital fijo no residencial ajustado por el mejoramiento técnico del año de origen, y los aumentos de la tierra en uso. Para la mano de obra, se ha supuesto que un aumento de 1% en los años de educación de la fuerza laboral aumenta la productividad unitaria de la mano de obra en 0.5%. Para el capital, se ha supuesto que el mejoramiento técnico anual en la producción de maquinaria y equipo es de 2% y en las estructuras no residenciales de 1%. El incremento del uso de la tierra se calculó como un promedio ponderado de la ampliación de la superficie cubierta con cultivos, pastizales y bosques, asignando la ponderación más alta a las tierras de cultivo. Las ponderaciones utilizadas para la agregación de los insumos acrecentados fueron de 0.6 para la mano de obra, 0.3 para el capital y 0.1 para la tierra.

la baja general del residuo es la orgía de empréstitos de los años setenta. La facilidad para obtener préstamos de bancos extranjeros en 1973-1980 y la liberalización financiera que facilitó el acceso a créditos pueden haber estimulado un relajamiento de la disciplina financiera y una baja de eficiencia x en los sectores público y privado de los seis países. Apoya esta deducción el hecho de que Colombia, que restringió el acceso privado al crédito extranjero mucho más que los otros cinco países, tuvo la baja menos pronunciada de su incremento residual. También la apoya el hecho de que las empresas públicas de Chile sobrevivieron en buena forma la grave crisis financiera de 1982-1983, porque el gobierno de Pinochet, decidido a reducir el sector público, había negado a las empresas estatales el acceso al crédito externo durante el frenesí de empréstitos. Empero, una explicación que apunta el dedo acusador a los créditos privados y a la liberalización de los mercados financieros no reconforta a los devotos de la leyenda negra.

3. El ciclo de deflación de la deuda mundial y el culto de la carga

La tercera razón coyuntural que obra en contra

del éxito de la "revolución silenciosa" es su extemporaneidad. Un motivo importante para seguir el camino de la privatización y de la liberalización del mercado ha sido la fe en que el compromiso con ese camino atraería suficientes inversiones y préstamos del exterior para activar y sustentar la recuperación económica. En las economías más duramente acosadas por la deuda —vale decir, Argentina y Perú— esa fe ha adquirido las dimensiones de un "culto a la carga".⁶ Fluyen hacia el norte fervientes reverencias al "nuevo orden mundial" del gobierno de Bush y encantamientos para "reincorporarse al primer mundo", con el fin de estimular la afluencia de capital extranjero. No obstante, la realidad es que los países latinoamericanos no sólo deben competir por atraer dichas corrientes de capital con

⁶ El "culto a la carga" es la expresión que utilizan los antropólogos para denominar a cultos religiosos surgidos en las islas de la Melanesia donde hubo bases estadounidenses durante la segunda guerra mundial. Los objetos que se daban de baja en esas bases, que habían enriquecido materialmente a los isleños durante la guerra, desaparecieron cuando terminó el conflicto y los extranjeros partieron con sus barcos y pertrechos. Los devotos de este culto bailan y corean cánticos delante de cruces rojas, cascos de batalla y otros símbolos del período de auge que quedó atrás, para inducir el regreso de los barcos.

una Europa oriental ávida también de inversiones y préstamos extranjeros, sino que se topan además con un ciclo global de deflación de los activos y la deuda en todo el mundo, que está reduciendo las corrientes internacionales de fondos para préstamos e inversión directa. A esta contracción se suma una búsqueda de "calidad": los préstamos e inversiones de mayor riesgo son los que más se reducen, lo que es un mal presagio para América Latina y probablemente para la mayoría de los países de Europa oriental.

La caída de los precios reales de los activos fue el resultado del término brusco del prolongado auge de postguerra de los valores capitalizados, que alcanzó su punto máximo hacia fines de los años ochenta. De ese modo, el valor real del patrimonio familiar, que entre 1982 y 1989 subió 37% en los Estados Unidos y 83% en el Reino Unido, en 1990 cayó en 8% y 15%, respectivamente (*The AMEX Bank Review*, 1991). En otros países anglófonos se produjeron bajas comparables; lo mismo ha comenzado a ocurrir en Japón y es posible que pronto el fenómeno se extienda a otros países industrializados. La deflación de los precios de los activos ha causado tensiones financieras generalizadas y bancarrotas en aumento, pues ha dejado al descubierto el considerable endeudamiento al que habían recurrido las empresas y los hogares para adquirir sus activos. Por ejemplo, el pasivo de los hogares de los Estados Unidos y del Reino Unido entre 1982 y 1989 aumentó casi dos veces más rápido que sus activos (*The AMEX Bank Review*, 1991). La caída del valor de las garantías de los préstamos y los casos de incumplimiento del pago de las deudas ponen en riesgo a su vez a los bancos y otros intermediarios financieros, que reaccionan restringiendo sus préstamos. Con esto se intensifica el problema financiero de las empresas con gran endeudamiento, obligándolas a vender más activos en mercados declinantes, y a limitar las inversiones, la producción corriente y el empleo, lo que reduce las ventas de unos y otros y hace disminuir aún más los flujos de fondos para atender el servicio de la deuda. Una interacción comparable de la deuda y los ingresos, que afecta a los hogares, está haciendo bajar el consumo.

Hasta qué punto ha de descender la espiral deflacionaria activos-deuda es algo que depende en parte de que los Estados Unidos, Alemania y Japón logren coordinar sus medidas fiscales y

monetarias para detenerla. Actualmente, las perspectivas se ven sombrías, puesto que las políticas monetario-fiscales de los Estados Unidos, país preocupado por su recesión y la guerra del golfo Pérsico, y las de Alemania, nación preocupada por el fuerte costo económico de la unificación, funcionan en pugna. Pero aun dejando esto a un lado, en los cuadros 3 y 4 (tomados de UNCTAD, 1990, cuadros 27 y 28), se sugiere que la espiral deflacionaria activos-deuda podría seguir al menos por unos cuantos años más.

En el cuadro 3 se muestra el extraordinario alcance y duración del auge de préstamos mundiales. Los créditos de los bancos internacionales, excluidas las transferencias interbancarias, subieron desde porcentajes insignificantes de los valores nominales del comercio mundial y de la inversión fija bruta mundial en 1964, a cerca del 75% de cada uno en 1967. También se incrementaron más de 20 veces más rápido que el valor corriente en dólares de la producción mundial. Sin embargo, según se observa en el cuadro 4, en 1982-1988 el aumento de los créditos de los bancos internacionales y en bonos fue superado por la expansión de los valores de los activos y el capital social de los bancos nacionales. Es fácil entender por qué los gobiernos de América Latina y Europa oriental, con escasez de moneda dura, confundieron esta prolongada burbuja financiera con una situación permanente en la cual podrían basar con seguridad su estrategia de reestructuración. Pero de hecho se trata de una burbuja, y de un tamaño que indica que, aun con la coordinación de las políticas, la disminución de los préstamos e inversiones internacionales ha de persistir al menos por unos cuantos años. Es probable que la restricción del crédito haga más lento el crecimiento de la producción y el comercio mundiales y atenúe las perspectivas de exportación sobre las cuales se había postulado la reestructuración.

La reacción inicial de los gobiernos de América Latina al ensombrecimiento de la escena internacional ha sido redoblar sus esfuerzos de liberalización. Así, el Presidente Salinas de México, que había expresado repetidamente que la economía de México no estaba preparada para nada que fuese más allá de acuerdos selectivos de comercio preferencial con los Estados Unidos, cambió bruscamente su discurso, cuando su viaje a Europa en mayo de 1990 para promover com-

Cuadro 3
 APERTURA FINANCIERA INTERNACIONAL: LA BANCA INTERNACIONAL EN
 RELACION CON EL PRODUCTO, EL COMERCIO Y LAS INVERSIONES MUNDIALES^a

	1964	1972	1980	1983	1985	1987
Como porcentaje del producto mundial ^b						
Préstamos netos de la banca internacional ^F	0.7	3.7	8.0	12.0	13.2	14.8
Monto bruto del mercado bancario internacional	1.2	6.3	15.5	21.8	25.3	27.9
Como porcentaje del comercio mundial ^b						
Préstamos netos de la banca internacional ^F	6.4	25.7	35.2	57.3	63.9	72.9
Monto bruto del mercado bancario internacional ^d	10.6	43.8	67.8	104.0	122.2	137.2
Como porcentaje de la inversión bruta mundial en activos fijos ^b						
Préstamos netos de la banca internacional ^F	4.0	18.2	39.2	66.3	72.42	78.2
Monto bruto del mercado bancario internacional ^d	6.7	30.6	75.4	120.5	138.7	147.3

Fuente: Estimaciones de la Secretaría de la UNCTAD; BPI (Banco de Pagos Internacionales), *Annual Report* (diversos números), Basilea, y J.P. Morgan, *World Financial Markets* (diversos números), Nueva York, Morgan Guaranty Trust Company.

^a El cuadro relaciona el monto de los préstamos bancarios pendientes al finalizar el año con la producción, el comercio y la inversión bruta en activos fijos en el mundo, en dólares corrientes, durante el año.

^b Se excluyen los países de Europa oriental.

^c Acreencias de los bancos que presentan informes al BPI, excluidos los redepósitos interbancarios.

^d Acreencias de los bancos en casi todos los países europeos, Antillas Neerlandesas, Bahamas, Bahrein, Canadá, Estados Unidos, Hong Kong, las Islas Caimán, Japón, Panamá y Singapur, incluidos los redepósitos interbancarios.

promisos crediticios y de inversión no tuvo éxito. A su regreso, solicitó negociaciones con los Estados Unidos y Canadá en pos de un pacto trilateral de libre comercio en gran escala; su motivo principal, según los informes de prensa, era dar seguridades al capital extranjero de que la reestructuración de la economía mexicana, es decir, la adopción del sistema de libre mercado, era irreversible. El gobierno de Bush ha respondido favorablemente a la petición de Salinas, hay negociaciones preliminares en curso, y se han incrementado los préstamos de las instituciones financieras internacionales para ayudar a Salinas a convencer a los mexicanos de las bondades del libre comercio. Sin embargo, la respuesta del capital privado extranjero sigue siendo vacilante, lo que refleja la recesión en los Estados Unidos y las restricciones financieras mundiales (Mof-

fett, 1991). La inversión extranjera directa aumentó en 1990, pero casi el 60% de ella afluyó hacia el turismo (Banamex, 1991, pp. 291-292).

Argentina, que partió de una situación más grave, trata de acelerar la venta de sus activos estatales, pero se topa con crecientes dificultades para atraer propuestas serias. Después de muchas demoras y contratiempos, el gobierno de Menem consiguió vender Entel, el monopolio telefónico estatal, en dos bloques geográficos. En ambos casos, no obstante, la compañía ejecutiva del consorcio comprador es una empresa paraestatal extranjera: Teléfonos de España en el caso del bloque sur y STET de Italia en el del norte. De igual forma, la empresa aérea recientemente privatizada, Aerolíneas Argentinas, es explotada por Iberia, la aerolínea estatal española.

Las contribuciones iniciales a los ingresos es-

Cuadro 4
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS FINANCIEROS MUNDIALES
EN 1982 Y 1988

	1982		1988	
	Valor de los activos (miles de millones de dólares)	Porcentaje de los activos totales	Valor de los activos (miles de millones de dólares)	Porcentaje de los activos totales
Activos bancarios ^a	8 887	64.1	17 005	46.6
Nacionales	6 218	44.8	11 500	31.5
Internacionales	2 669	19.3	5 505	15.1
Mercados de capital	4 977	35.9	19 507	53.4
Eurocapital	—	—	40	0.1
Mercados internacionales de bonos ^b	259	1.9	1 085	3.0
Mercados de valores	1 591	11.5	9 563	26.2
Mercados de bonos	3 127	22.5	8 819	24.1
Total	13 864	100.0	36 512	100.0

Fuente: Véase el cuadro 3; la información sobre los mercados de capitales proviene de Salomon Brothers International. Todos los datos son de fines de año.

^a Monto bruto de los balances de los bancos.

^b Eurobonos y bonos extranjeros.

tatales argentinos han sido de monto menor, ya que la mayoría de los pagos de los consorcios se hacen en valores de la deuda bancaria, respecto de cuyos intereses Argentina había acumulado considerables atrasos. Esos valores se han estado vendiendo a menos de una quinta parte de su valor nominal en el mercado secundario, pero el gobierno argentino los acepta a su valor nominal total en las conversiones de deuda en capital, adjudicando la totalidad del descuento a los compradores. Por lo demás, las divisas percibidas como pagos iniciales serán superadas por las salidas de divisas, tanto más cuanto que las privatizaciones están elevando las utilidades monopólicas. A las empresas telefónicas privatizadas se les ha dado considerable libertad para fijar sus tarifas, y se ha autorizado a la línea aérea privatizada a comprar a su principal competidor nacional.

Estas privatizaciones no obedecen a razones de capital humano y de eficiencia *x*. La competencia no aumenta con ellas, y la administración simplemente se transfiere de burócratas argentinos a burócratas españoles e italianos. Puesto que los argentinos son descendientes cultos de inmigrantes principalmente españoles e italia-

nos, la razón fundamental para entregar la administración a empresas públicas de las madres patrias no puede ser la insuficiencia de capital humano o la ineficiencia innata de la administración pública. Si el sector público argentino está confuso y desmoralizado, la privatización no ha de curar una de las causas de esa situación, vale decir, una elite económica con un deficiente sentido de compromiso nacional,⁷ sino que más bien contribuirá a la mezquindad y corrupción que han acompañado la venta de activos durante el gobierno de Menem (*The Economist*, 1991, p. 38 y *Latin American Weekly Report*, 1991, p. 2).

El principal programa de privatización de Chile durante el período 1985-1988 fue en forma menos patente un caso de venta de propiedad pública para obtener recursos de corto plazo. Aliviar la estrechez fiscal provocada por las medidas tomadas para sacar de apuros a empresas y bancos en 1982-1984 fue uno de los motivos impor-

⁷“La gente no se involucra”, dice la esposa del embajador. “Y usted debe recordar que una persona con dinero no es un argentino. Sólo las personas que no tienen dinero son argentinas” (Naipaul, 1980, p. 108) (Traducido del inglés).

tantes; pero más imperioso fue el deseo del régimen de Pinochet de reimplantar su estrategia de libre mercado después de haber tenido que pasar por la situación embarazosa de nacionalizar gran parte del sector privado, como parte de las medidas de rescate. No obstante, según las proyecciones de Mario Marcel las pérdidas fiscales netas sobrevendrán después de 1989, porque las empresas se vendieron muy por debajo de su valor actual y la mitad de los ingresos por esas ventas se destinaron a usos que no generan ingresos, como la reducción de los impuestos.⁸ Marcel llega también a la conclusión de que a fin de cuentas la privatización desplazó en vez de aumentar la inversión privada, ya que las empresas privatizadas fueron adquiridas principalmente con deuda y han estado distribuyendo la mayor parte de sus utilidades en calidad de dividendos.

En Brasil, el ambicioso Programa nacional de desestatización incluye salvaguardas contra la repetición de las fallas de las privatizaciones chilenas y argentinas. Fue adoptado por el gobierno de Collor de Melo en marzo de 1990 como parte del Plan Collor, de mayor alcance, que incluía además un programa de macroestabilización centrado en la congelación de los activos financieros privados, y en reformas tributarias y arancelarias. El desmoronamiento posterior del programa de estabilización y el estancamiento de las reformas desaceleraron la privatización, pero el programa sigue en marcha: la venta de la primera de las empresas estatales en la lista de privatización está programada para los últimos meses de 1991.⁹

Las salvaguardas comprenden procedimientos de valoración y licitación cuyos objetivos son lograr la máxima transparencia y el mínimo de corrupción, favoritismo y monopolización. Por ley, los ingresos sólo pueden usarse para la reducción de la deuda y para los programas sociales. Hay también un matiz más nacionalista en este programa que en los programas chileno y argentino de privatización. El capital foráneo puede comprar 100% de las acciones sin derecho

a voto, pero solamente 40% de las acciones con derecho a voto.¹⁰

La privatización en Brasil ha ocurrido en un ámbito de menor agitación ideológica que en los casos de Chile y Argentina. Los que la apoyan incluyen a los "neoestructuralistas", economistas de izquierda que ahora sostienen que con la bancarrota del Estado éste debería vender sus activos industriales y centrarse en reconstruir la infraestructura física y social. También hay respaldo de los administradores de las empresas estatales, a las que los gobiernos desangraron financieramente durante 12 años: a fines del decenio de 1970 se las obligó a obtener empréstitos en el extranjero más allá de sus necesidades internas, con el fin de aliviar la escasez de divisas, y en los años ochenta, el gobierno central las hizo mantener bajos sus precios con el fin de mermar la inflación, y desvió sus reducidos excedentes para inversión hacia el presupuesto fiscal general. Por lo tanto, muchos administradores desencantados esperan que, con la privatización, sus empresas estatales quedarán en libertad de alzar los precios y podrán atraer capital privado para financiar inversiones.¹¹ Los principales industriales brasileños, por otra parte, si bien desean que se limite la ampliación del sector industrial estatal, se oponen a su reducción.¹² Creen también que el programa de privatización aumentará el ahorro y la inversión globales, aunque en esto muestran más fervor los políticos y periodistas financieros que lo apoyan que los economistas que también son sus sostenedores.

Obviamente no hay aún un historial que permita verificar la validez de estos puntos de vista. Hay, no obstante, incongruencias que sugieren cautela, e incluso un franco escepticismo, respecto de los beneficios previstos del Programa. Muchas de las empresas estatales son empresas oligopólicas o monopólicas que dominan la oferta de materiales y servicios industriales primarios e

¹⁰ Estas salvaguardas están incorporadas en la Ley del Congreso 8031, de abril de 1990, que autoriza el programa de privatización.

¹¹ Hay un supuesto implícito: que los propietarios privados contratarían a los administradores de las empresas estatales.

¹² Este es el punto de vista que Antonio Ermirio de Moraes, industrial muy influyente de São Paulo, ha promovido públicamente. Mis observaciones sobre las opiniones brasileñas se basan en gran medida en Schneider, 1990, y en Castelar Pinheiro y de Oliveira Filho, 1991.

⁸ Mario Marcel, 1989, pp. 5-60. Se trata del estudio *ex post* más cabal realizado hasta la fecha acerca del programa de privatización de 1985-1988.

⁹ Véase la descripción del programa y las empresas estatales incluidas en la lista de privatización en BNDES, 1991. El BNDES (*Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*) es el banco de desarrollo del gobierno que está a cargo de la privatización.

intermedios que son fundamentales, como el acero, los productos petroquímicos, los fertilizantes, los metales no ferrosos, los combustibles, la energía eléctrica y las telecomunicaciones. Si al privatizarlas se las autoriza a elevar los precios libremente, los costos y los precios recibirían un impulso alcista en todo el ámbito de la economía. En el Plan Collor original, este peligro debía evitarse mediante el programa de estabilización, la liberalización de las importaciones y las reformas tributarias. Puesto que estos complementos se han quedado a la vera del camino, no está claro qué mecanismos subsisten —que no sean una fuerte restricción monetaria, o el control de los precios y salarios, o ambas cosas a la vez—, para impedir que la privatización introduzca nuevas presiones inflacionarias en una economía que ya se tambalea al borde de la hiperinflación. En Brasil los dos mecanismos han estado asociados a las recesiones y al resurgimiento de la inflación más que al repunte del ahorro y las inversiones. Hay pocas razones para pensar que la privatización dará lugar a que ambos mecanismos, desgastados por el uso excesivo, produzcan mejores resultados. En forma más general, la idea de que la privatización aumenta el ahorro global y atrae la inversión privada tiene una base muy endeble en la teoría macroeconómica. Es posible, pero poco probable.¹³

El historial de los gastos educacionales en Brasil también aconseja acoger con el debido es-

cepticismo la noción de que los ingresos provenientes de la privatización afluirán en alto grado hacia los programas sociales. A pesar del deterioro de las escuelas primarias y secundarias, más del 80% del mermado presupuesto educacional se ha destinado a la educación superior. Casi todos los matriculados en las universidades provienen de colegios privados, pues la calidad de las escuelas públicas ha bajado tanto que no están en condiciones de preparar a sus graduados adecuadamente para aprobar los difíciles exámenes universitarios de admisión. Como las universidades públicas son gratuitas, el gobierno central ha destinado la mayor parte de sus gastos en educación a proporcionar educación universitaria gratuita a los hijos del 10% más acaudalado de las familias brasileñas. Por lo tanto, no necesita esperar la privatización para aumentar su presupuesto educacional. El cobro de una matrícula en las universidades podría incrementar los recursos para las escuelas que atienden al 90% de menos ingresos y para becas universitarias abiertas a quienes verdaderamente las necesiten. Aunque se reconoce en forma generalizada que dicha medida sería sensata y que debería haberse aplicado hace tiempo, también se la juzga en todos los ámbitos como delicada desde el punto de vista político. ¿Qué protegería a los ingresos provenientes de la privatización de caer también víctimas de esta falta de compromiso político con el servicio de los pobres?

II

Los dudosos argumentos que se esgrimen en nombre del desarrollo a favor de la reducción del sector público

América Latina es una región heterogénea desde el punto de vista económico, y los factores coyunturales están teniendo variados efectos en las economías latinoamericanas. Sin embargo, desde la perspectiva del desarrollo económico, los países de la región comparten diversas deficiencias

¹³ Una evaluación cabal que apunta a esta conclusión aparece en Werneck, 1989, pp. 277-308.

estructurales que han mantenido sus niveles de productividad y de bienestar material muy por debajo del de los países económicamente avanzados. Ellas han sido analizadas exhaustivamente en las publicaciones sobre el desarrollo tardío, y la tarea de superarlas se ha constituido en el objetivo de las políticas de industrialización "dirigistas", incluida la ISI, que han aplicado los países de industrialización tardía del siglo XX, si bien en

combinaciones diferentes y con variado éxito.¹⁴ Si el ímpetu del libre mercado y la privatización en América Latina ha de constituir realmente una "revolución" permanente en la estrategia de desarrollo, un rechazo básico del camino dirigista más que una limitada desviación impulsada por las crisis, debería contar con un paradigma teórico convincentemente superior para orientar la estrategia.

Lo más próximo a tal paradigma normativo es probablemente el modelo de economía competitiva abierta y pequeña, que pretende demostrar que la forma más eficaz de compensar las deficiencias del desarrollo es dar a los mercados internos plena libertad para integrarse a los mercados mundiales. Esto permitiría que las fuerzas de la competencia llevaran a los "precios correctos", vale decir, a que se unificaran los precios internos con los precios relativos mundiales de todos los bienes y factores transados internacionalmente, de manera que la demanda efectiva fuera satisfecha plenamente, cualesquiera fuesen las deficiencias, por proveedores extranjeros y nacionales en proporciones determinadas por los costos comparativos y la rentabilidad.

Los defectos del modelo como paradigma integral han sido señalados en las publicaciones sobre teoría económica. Aun los que formulan las políticas de libre mercado en las instituciones financieras internacionales y en los ministerios de asuntos económicos de América Latina lo usan más como instrumento de promoción para vender las políticas al público, que como una guía seria para formularlas. No obstante, puesto que las políticas dirigistas parten de los defectos del modelo, es útil determinar cuáles son los principales entre aquellos que el dirigismo intenta compensar.

Ante todo, el modelo es simplemente un ejercicio de estática comparativa. Al no tener una dimensión en el tiempo, no puede ofrecer elementos de juicio sobre los procesos, las prioridades en materia de políticas, la velocidad del cambio y otras cuestiones de política fundamentales que tienen que ver con el dinamismo de las relaciones. Esta deficiencia captó tardíamente la atención de los economistas entusiasmados por los programas de libre mercado de Argentina,

Chile y Uruguay en el decenio de 1970, al hacer crisis esas economías a comienzos de los años ochenta. Esas crisis dieron origen a un debate *post mortem* sobre la secuencia correcta de las medidas de liberalización. En el debate se manifestó la nueva comprensión de los economistas de que el camino a un resultado estable en materia de libre mercado es angosto y resbaladizo, pero no hubo consenso con respecto a cuáles secuencias de reformas liberalizadoras podrían tener éxito y cuáles se derrumbarían. El debate se ha reiniciado y ahora su centro de atención se ha desplazado hacia Europa oriental. El resultado nuevamente no es decisivo, aunque se ha logrado otro avance analítico al reconocer algunos participantes que las condiciones iniciales en las economías de Europa oriental pueden impedir que se vaya más allá de una economía mixta. Este tardío reconocimiento de un lugar común de las ciencias naturales o físicas, es decir, que las condiciones iniciales afectan tanto a los resultados como a los caminos de transición, es también un rechazo de la afirmación de que el modelo de economía pequeña abierta y competitiva es un paradigma normativo pertinente para todas las economías del Tercer Mundo, sin tener en cuenta su heterogeneidad.

Lo incompleto del modelo se manifiesta además en que excluye la integración del mercado laboral internacional de su ordenación óptima o, en lo que a eso respecta, de su esfera de acción analítica. Aunque los países con economías avanzadas regulan minuciosamente la inmigración desde países con salarios bajos, los defensores de la reestructuración conducente al libre mercado, si bien atacan vigorosamente las políticas que restringen la movilidad laboral en el país, permanecen singularmente silenciosos acerca de las políticas que restringen la movilidad laboral internacional. Su reticencia se debe probablemente al hecho de que la migración internacional sin trabas abre una caja de Pandora con respecto al bienestar social y a los límites que la estabilidad política impone a la velocidad y nivel de la migración, tanto en las regiones de las que provienen los migrantes como en aquellas que los reciben.¹⁵

¹⁴ Véase un estudio más detallado de muchos de los puntos tratados en esta sección en Félix, 1989, pp. 1455-1469.

¹⁵ Se ha utilizado el teorema de equiparación de los precios de los factores de la teoría estática del comercio internacional para argumentar que el libre comercio es un sustituto

La formación de los precios es otro aspecto incierto del modelo de economía abierta. Se supone que los mercados libres actúan como mercados de subastas en el sentido más puro, y que en ellos los intercambios comerciales se hacen solamente a precios de equilibrio del mercado; estos precios "correctos" aparecen ante los agentes de mercado como parámetros que no les es posible manipular para mejorar su posición. Este punto de vista se contrapone a las conclusiones principales del análisis de mercado moderno, según el cual los mercados de subastas son relativamente escasos y que en los mercados más típicos las empresas, más que aceptar los precios pasivamente, los manipulan como parte de su propia estrategia de mercado. El precio como variable estratégica significa no solamente que las empresas tienen algún poder de fijación de precios, sino también que los precios anunciados por lo general tienen condiciones secundarias (descuentos por cantidad, rebajas, primas y multas, publicitados o no). Estas condiciones pueden variar entre empresas rivales y entre clases de clientes, lo que oscurece el significado de los "precios correctos". La estrategia supone además que la competencia en el mercado es un juego de negociación en el que las asimetrías de información y el poder de regateo entre empresas rivales y entre vendedores y compradores da forma al resultado.

Las medidas colectivas de los países latinoamericanos para contrarrestar algunas de estas asimetrías, que se remontan a la época del *laissez faire*, tomaron tres formas principales. En primer lugar, se establecieron acuerdos de fijación de precios entre los productores nacionales de bienes primarios, recurriendo al gobierno para hacerlos valer en períodos de crisis, cuando tendía a perderse el control de los aprovechadores. Los

adecuado de los movimientos laborales internacionales. El Presidente Salinas trata actualmente de persuadir a los sindicatos de los Estados Unidos y a otros opositores de la migración en gran escala desde regiones de ingresos bajos, de que un convenio de libre comercio con México frenaría el flujo de migrantes mexicanos hacia el norte. No obstante, para México el teorema como justificación de bienestar social es un subterfugio gastado. Se ha demostrado que aun las condiciones estáticas necesarias para llegar a la equiparación de los precios relativos de los factores son demasiado onerosas para que se tome en serio el teorema como orientador de políticas.

acuerdos intergubernamentales sobre productos básicos de época más reciente son extensiones que intentan evitar que algunos de los países que los producen obtengan ventajas gratuitas.

En segundo lugar, se procuró dirigir hacia el país huésped las "rentas ricardianas", asociadas a la producción de bienes primarios para la exportación por empresas de propiedad extranjera. La tributación más gravosa de dichas rentas viene desde muy atrás en América Latina: basta recordar la aplicación de impuestos al guano en Perú a mediados del siglo XIX y al salitre en Chile más avanzado el mismo siglo. La motivación no estuvo necesariamente relacionada con el desarrollo. En el caso chileno, la oligarquía terrateniente, entonces con pleno control del aparato estatal, sustituyó los impuestos sobre la tierra por los impuestos al salitre, y gastó el producto del alivio tributario principalmente en consumo. Más tarde, se hicieron más prominentes los motivos que se esgrimieron en nombre del desarrollo para nacionalizar las rentas ricardianas: ampliar los excedentes para invertir en el país; acrecentar los conocimientos especializados, exigiendo a las empresas extranjeras que emplearan y capacitaran a ciudadanos del país para que ocuparan los puestos administrativos y técnicos, etc. También persistió el motivo de consumo, pero con alguna democratización de los beneficios; ésta provenía generalmente del proceso de democratización política que ayudaba a los trabajadores de las empresas extranjeras a obtener la neutralidad del Estado e incluso su apoyo en su pugna por obtener salarios más altos y beneficios complementarios. La nacionalización de las empresas extranjeras era a menudo la etapa final de una prolongada contienda por las rentas ricardianas. No está claro por qué la reventa a los inversionistas extranjeros habría de evitar que dichas rentas fuesen en el futuro motivo de discordia entre los inversionistas y el país huésped.

Las rentas ricardianas, que se derivan de la desigual calidad y accesibilidad de los recursos naturales entre los países, tienen también un lado sombrío: el "mal holandés" al que son propensos los países exportadores de productos básicos que tienen una amplia dotación de recursos naturales. La expresión fue acuñada para denominar los efectos adversos en la competitividad de la industria neerlandesa que tuvo el auge de las exportaciones de gas natural de los Países Bajos

en los años setenta. Al hacer subir el tipo de cambio, las exportaciones de gas abarataron importaciones industriales competitivas y restringieron las exportaciones industriales. En este caso, el "mal" fue leve y de corta duración; la industria neerlandesa logró recurrir a sus vastas aptitudes tecnológicas y administrativas para adaptarse y recuperarse. En los países exportadores de productos básicos que carecen de dichas aptitudes, el "mal holandés" es más crónico y virulento. Limita la capacidad de las fuerzas del mercado de diversificar la economía durante los períodos de auge de las exportaciones, contribuyendo al crecimiento sin mucho desarrollo que suele caracterizar a esos períodos. Las posibles curas para este "mal" son todas intervencionistas.¹⁶

En tercer lugar, el establecimiento de bancos gubernamentales con el fin de rebajar el costo y aumentar la disponibilidad de crédito para los prestatarios privados se remonta también en América Latina al siglo XIX. Al comienzo se trataba de bancos hipotecarios estatales establecidos a instancias de la elite terrateniente, para aprovechar el menor costo del mercado de bonos de Londres y prestar en condiciones generosas con la tierra como garantía. En el último medio siglo se ha ampliado la cobertura de la banca estatal con el fin de facilitar el crédito a la industria, la construcción, la agricultura tradicional, etc. Aunque por lo general constituye una respuesta a exigencias particularistas, el uso de la banca estatal como mecanismo para el desarrollo tiene una legitimidad teórica más general, si bien no con respecto a muchas de las formas en que efectivamente se ha utilizado. Por razones inherentes a los contratos de préstamo, los mercados financieros internacionales se inclinan en contra de las economías menos desarrolladas, con lo cual crean oportunidades para la adopción de medidas colectivas con el objeto de reducir los costos del capital.

Existen oportunidades porque por su naturaleza los mercados financieros no son mercados de compensación, ya que los contratos de préstamo son intertemporales y el futuro es incierto.

¹⁶ Véase Marcelo Diamand, 1972. Su enfoque empírico especial ha sido el del "mal holandés" como disuasivo de la industrialización argentina. Véase, por ejemplo, su "Argentina's Pendulum: Until When?", en Diamand, 1986.

Los que prestan usan diversos criterios, basados en última instancia en un juicio subjetivo, para reducir el riesgo de incumplimiento: seleccionan a los prestatarios, racionan la cantidad del crédito a los que son seleccionados, exigen garantía para los préstamos, evalúan los gastos y las proyecciones del flujo de fondos de los prestatarios, e incorporan primas por riesgo de incumplimiento. Los más conservadores confían de preferencia en la selección y el racionamiento; los más arriesgados seleccionan con menos rigidez pero suben las primas por riesgo. Las condiciones del crédito incorporan además primas por liquidez para protegerse contra la inflación, las modificaciones de las tasas de interés y otros riesgos del mercado que aumentan el costo de oportunidad de tener fondos inmovilizados en préstamos a largo plazo. Las primas por liquidez, en consecuencia, son más bajas en los centros financieros en los que abundan tanto las instituciones como los mecanismos especializados, y que tienen numerosos mercados de reventa para esparcir el riesgo vinculado a la liquidez en créditos a largo plazo. La mayor disponibilidad de crédito a largo plazo y las primas más bajas por liquidez en dichos mercados, en relación con aquellas de los mercados financieros menos desarrollados, aconsejan hacer uso de la mayor visibilidad que tiene el Estado de los países en desarrollo para los mercados financieros extranjeros con el fin de soslayar las barreras a la información que han excluido a los solicitantes privados de esos países.

Liberalizar los débiles mercados financieros de los países menos desarrollados no elimina el sesgo en contra de ellos. Las empresas nacionales siguen enfrentando mayores costos de capital que sus competidores de los países avanzados, debido a que aún deben pagarse altas primas por riesgo para evitar que el capital financiero del país se vacíe hacia los centros financieros más diversificados y con mayor liquidez, y para atraer préstamos desde esos centros. Subsiste por lo tanto el motivo para usar al Estado como intermediario financiero. Además, en los países latinoamericanos, donde las tenencias de activos financieros muestran un grado especialmente alto de concentración,¹⁷ el motivo está reforzado por

¹⁷ Por ejemplo, el estudio del Banco de México de 1977 sobre los ingresos y gastos de los grupos familiares demostró que alrededor de nueve décimas partes de los activos finan-

consideraciones de equidad. Una política que acreciente el poder del capital financiero para mantener las tasas de interés y de impuestos a niveles que impidan la fuga de capitales, aumentaría la ya elevada concentración de la riqueza y los ingresos dentro de la región y exacerbaría su inestabilidad endémica.

La adquisición y producción de nueva tecnología, tan esenciales para el proceso de desarrollo económico, brindan también oportunidades propicias para adoptar medidas colectivas encaminadas a contrarrestar los sesgos del mercado. El mercado internacional de la tecnología es de por sí monopolístico y presenta dos niveles. En el nivel superior están los principales innovadores de cada rama industrial, grandes empresas que tienen además una amplia capacidad de ingeniería de inversión y conocimientos técnicos para reproducir las innovaciones de las empresas rivales. A estas empresas les conviene compartir las tecnologías con el propósito de reducir al mínimo la duplicación de la investigación tecnológica, la obtención preventiva de patentes y otras costosas estrategias de la competencia tecnológica; por lo general se unen en acuerdos para la explotación recíproca de derechos de patente, y organizan operaciones conjuntas de investigación y desarrollo para compartir los costos y riesgos de los principales proyectos tecnológicos.

En el nivel inferior están las empresas restantes de cada rama industrial, las que, al carecer de la agresiva capacidad de innovación necesaria para irrumpir en el nivel superior, tienen un acceso más circunscrito a las innovaciones tecnológicas de la capa más alta, por las cuales tienen que pagar precios de monopolio.

Puesto que las empresas del Tercer Mundo se hallan generalmente en el nivel inferior, desde la perspectiva del desarrollo hay sólidas razones para que sus gobiernos traten de mejorar las condiciones de acceso a tales innovaciones, limitando los derechos por concesión de licencias, desacoplando los conjuntos tecnológicos, etc. La eficacia de esas medidas ha sido muy variada. Corea del Sur ha logrado considerable éxito (Amsden, 1989); los países de América Latina, con la excepción parcial de Brasil, mucho menos. De hecho, en su actual anhelo de atraer a los inversio-

nistas extranjeros, los gobiernos latinoamericanos han suspendido prácticamente dichos esfuerzos.

Sin embargo, dada la importancia cardinal que tiene el proceso tecnológico para el sostenimiento del desarrollo económico, es poco probable que la actual sumisión a los dictados de los países productores de tecnología sea permanente. Cuando la tecnología nacional depende mucho de los proveedores extranjeros, se retarda la capacidad de los productores nacionales para ajustar en forma flexible sus procesos de producción y sus combinaciones de productos, y se les niega a ellos y a la economía los ingresos por concepto de rentas tecnológicas. La utilización del Estado para superar diversas deficiencias del mercado tecnológico que impiden el desarrollo de la capacidad innovadora nacional ha sido un hecho prominente en la historia económica de los países hoy desarrollados, lo que le ha dado respetabilidad intelectual —aunque renuente— entre los economistas partidarios del libre mercado. Ellos aceptan el razonamiento teórico en favor del financiamiento estatal de la investigación, es decir, que las fuerzas del mercado por sí solas estimularán solamente proyectos con perspectivas de rentabilidad; o sea, aquellos cuya contribución pueda privatizarse y ser comercializada rentablemente por el agente innovador. Aceptan también las dos principales justificaciones teóricas para proteger y subvencionar nuevas actividades: que las curvas de aprendizaje bajan los costos de producción y que el aprendizaje por la práctica estimula la innovación tecnológica. En contra de las políticas intervencionistas para promover la tecnología argumentan más bien que probablemente los gobiernos, por diversas razones de economía política, lo harán mal. El modelo de economía abierta pequeña se reduce así a un modelo de desarrollo que es sólo subóptimo, pero que sigue siendo el mejor en plaza.

Dejando a un lado las complicaciones de economía política, las deficiencias antes mencionadas del modelo de economía abierta pequeña y competitiva entrañan que, en el lenguaje del análisis de sistemas complejos, el dirigismo, no el *laissez faire*, es el que atrae, y hacia él gravitarán las economías de desarrollo tardío si la dinámica de sus políticas es regida principalmente por la eficiencia económica y un consenso razonable

cieros privados estaban en manos del 10% superior de las familias mexicanas. Véase Martínez Hernández, 1989.

acerca del crecimiento y la distribución. El dirigismo y la economía mixta son, por supuesto, conceptos de poca consistencia usados también para describir la postura de las economías capitalistas avanzadas. Sin embargo, los sesgos claves del mercado que conspiran contra las economías de desarrollo tardío hacen que la lógica económica que da un fundamento racional a su dirigismo vaya mucho más allá de los argumentos sobre el bien público que se esgrimen para apoyar la intervención estatal en las economías avanzadas. Esa lógica impulsa a los países menos avanzados hacia un Estado con un papel económico más amplio que el de los países desarrollados.

Dos complicaciones en materia de economía política en las que hacen hincapié los economistas de mercado, sin embargo, enturbian la dinámica de las políticas. En primer lugar, puesto que la insuficiencia de capital humano que mantiene relativamente baja la productividad laboral en las economías menos desarrolladas debería también reducir la eficiencia de su sector público, asignar a este sector funciones económicas más amplias y detalladas de las que se exigen a sus equivalentes en los países avanzados es una estrategia inconsecuente que probablemente sobrecargará la capacidad administrativa del sector público y terminará por retardar más bien que acelerar el desarrollo económico. En segundo lugar, a las políticas intervencionistas se las desvía de sus funciones de desarrollo hasta que se convierten en meras fuentes de ingresos protegidas para grupos con influencia política y económica. Para los economistas de mercado, estas dos deficiencias gubernamentales son suficientes para contrarrestar las fallas del mercado, dejando al modelo de economía pequeña abierta y competitiva con su Estado reducido al mínimo como guía para las economías en desarrollo.

Sin embargo, los hechos demuestran sólo la existencia, y no la magnitud de las fallas gubernamentales. Las diferencias entre los países recientemente industrializados de Asia y de América Latina en el alcance de su dirigismo son demasiado estrechas para explicar la mayor es-

tabilidad macroeconómica y las mayores tasas de acumulación, así como la menor dependencia tecnológica y menor concentración de ingresos de los países asiáticos (Bianchi, Kagami y Muñoz, 1989). Cabe deducir entonces que el desarrollo depende en alto grado del camino que se siga, y que las diferencias institucionales y culturales que se observan en las condiciones iniciales de los distintos países explican algunas de las diferencias en la eficacia con que se aplican estrategias de desarrollo similares.¹⁸

¿Qué supone todo esto a largo plazo? Una posibilidad es la de un empate paradigmático: que las elites latinoamericanas sigan teniendo un estrecho afán de lucro y que las masas se muestren propensas a buscar alivio a su descontento ante desigualdades cada vez mayores a través de soluciones populistas rápidas e impracticables, con lo cual no se podría materializar ni el potencial de desarrollo de la estrategia dirigista ni la eficiencia que se asocia a la estrategia de mercado libre. La otra posibilidad es que, al prolongarse la década perdida, la desesperación genere un sentido más profundo de compromiso con el conjunto de la sociedad, y que en una especie de simbólica hoguera de las vanidades, las elites moderen su afán de lucro y su evasión tributaria, y las masas su búsqueda de soluciones populistas rápidas, con el fin de recuperar en alguna medida el ímpetu del desarrollo. Estas actitudes enaltecedoras mejorarían considerablemente la puesta en práctica de cualquiera de las dos estrategias. No obstante, puesto que el planteamiento dirigista de desarrollo tiene potencialidades mucho mayores, ¿por qué hemos de esperar que los enaltecidos países de industrialización reciente de América Latina se contenten con la alternativa subóptima, es decir, la de ser pequeñas economías abiertas y competitivas?

(Traducido del inglés)

¹⁸ En Félix (1989) el superior desempeño de los países recientemente industrializados de Asia con respecto a los de América Latina se atribuye a la trayectoria seguida.

Bibliografía

- Amsden, Alice H. (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- BANAMEX (Banco Nacional de México) (1991): *Review of the Economic Situation in Mexico*, vol. 67, N° 738, México, D.F., julio.
- Bianchi, Andrés, Mitsuhiro Kagami y Oscar Muñoz (1989): *The Role of Government in Economic Development. A Comparison of Asia and Latin America*, Joint Research Programme Series N° 77, Tokio, Institute of Developing Economies.
- Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (1991): *The Brazilian Privatization Program*, Brasilia, enero.
- BPI (Banco de Pagos Internacionales) (s/f): *Annual Report*, Basilea, varios números.
- Castelar Pinheiro, Armando y Luiz Chrysostomo de Oliveira Filho (1991): Brazilian privatization: a decade of experience. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisas Económicas Aplicadas, junio, *mimeo*.
- Diamand, Marcelo (1972): La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio, *Desarrollo económico*, vol. 12, N° 45, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), abril-junio.
- _____ (1986): Overcoming Argentina's stop-and-go economic cycles, Jonathan Hartlyn y Samuel A. Morley (eds.), *Latin American Political Economy. Financial Crisis and Political Change*, Boulder, Colorado, Westview Press, Inc.
- Diario Oficial de la República de Chile (1991): The Cooper Lybrand report, Santiago de Chile.
- Dietz, James (1990): Technological autonomy, linkages and development, James Dietz y Dilmus James (eds.), *Progress Toward Development in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynn Rienner.
- El Diario* (1991): Santiago de Chile, 3 de abril, 7 y 8 de mayo.
- El Mercurio* (1991): Santiago de Chile, 9 de mayo.
- Félix, David (1983): Income distribution and the quality of life in Latin America: patterns, trends, and policy implications, *Latin American Research Review*, vol. 18, N° 2, Austin, Texas, Latin American Research Review Board.
- _____ (1989): Import substitution and late industrialization: Latin America and Asia compared, *World Development*, vol. 17, N° 9, special issue, Nueva York, Pergamon Press Inc., septiembre.
- Latin American Weekly Report (1991): U.S. takes action on corruption, Londres, Latin American Newsletter Ltd., 24 de enero.
- Marcel, Mario (1989): Privatización y finanzas públicas: el caso de Chile, 1985-1988, *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 26, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN), junio.
- Moffett, Matt (1991): Feeling the chill: along its U.S. border Mexico experiences north's economic ills, *The Wall Street Journal*, Nueva York, Dow Jones & Company, Inc., 14 de enero.
- Martínez Hernández, Ifigenia (1989): *Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México*, México, D.F., Instituto de Investigaciones Económicas/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Morgan, J.P. (s/f): *World Financial Markets*, Nueva York, Morgan Guaranty Trust Company, varios números.
- Naipaul, V.S. (1980): *The Return of Eva Perón*, Nueva York, Alfred A. Knopf, Inc.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1990a): *Informal Sector, as in PREALC*, Working Papers, N° 349, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT), agosto.
- _____ (1990b): *Employment and Equity: the Challenge of the 1990s*, Working Papers, N° 354, Santiago de Chile, OIT, octubre.
- Schneider, Ben Ross (1990): "Privatization in the Collor government: triumph of liberalism or collapse of the developmental state?", São Paulo, Instituto de Economía do Setor Público/Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), septiembre, *mimeo*.
- The AMEX Bank Review* (1991): vol. 18, N° 1, enero.
- The Economist* (1991): Now even freer enterprise, Londres, 15-21 de enero.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1990): *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1990*, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.D.6.
- Werneck, Rogerio L.F. (1989): Aspectos macroeconómicos da privatização no Brasil, *Pesquisas e planejamento econômico*, vol. 19, N° 2, Rio de Janeiro, Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA), agosto.
- Williamson, John (ed.) (1990): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).

Reforma de las empresas públicas latinoamericanas

*Antonio Martín del Campo
Donald R. Winkler**

El presente artículo tiene por objeto analizar las características y efectos más importantes de la reforma de las empresas estatales en América Latina, a fin de obtener conclusiones que ayuden a orientar futuros programas de esta índole. Para efectuar un estudio a fondo se escogieron tres países en diferentes etapas del proceso de reforma: Chile, México y Argentina. Las reformas de las empresas estatales en América Latina se emprendieron por razones económicas y políticas. En la mayoría de los países, el motivo primordial fue la necesidad de reducir el déficit del sector público. En Chile, México y Argentina los déficit del sector público alcanzaron niveles sin precedentes el año que precedió al inicio de estas reformas. La primera gran reforma de las empresas estatales en la región se dio en Chile en 1974. México comenzó el proceso en 1983 y hoy está abocado a un vasto empeño reformista. Argentina dio inicio a las reformas en 1976 y en 1989 anunció un amplio plan que actualmente está en ejecución.

En la sección I se describe la evolución e importancia históricas del sector de las empresas estatales en estos tres países. En la sección II se examinan el contenido y los efectos de las reformas de estas empresas, centrándose en cinco áreas: i) estrategia y políticas del sector de las empresas estatales; ii) supervisión y administración; iii) políticas económicas; iv) reestructuración y rehabilitación de empresas estatales y v) modificaciones al sistema de propiedad. En la sección III se analizan los efectos de las reformas en el desempeño financiero y económico de las empresas estatales, en el presupuesto del sector público no financiero y en la macroeconomía.

*Funcionarios de la División de Gestión Pública del Banco Mundial.

Introducción

La magnitud del sector de las empresas estatales¹ en América Latina se aproxima a la de los países industrializados y países en desarrollo en general. En 1988 el valor agregado y las inversiones de las empresas estatales, como proporción del producto interno bruto (PIB), eran de 14.3% en Chile, 12.8% en México y 10.0% en Argentina. El sector de las empresas estatales en Chile y México ha sido tradicionalmente mayor que el promedio, aunque en ambos países, una sola empresa genera más de la mitad del valor agregado total del sector.

Como resultado del proceso de reforma de las empresas estatales, Chile ha logrado disminuir de manera espectacular el tamaño y el alcance del sector estatal. La participación de dicho sector en el PIB disminuyó de casi 40% en 1973 a 14% en 1989. Desde la aprobación de las reformas en 1974, el gobierno redujo el número de empresas estatales de 202 en 1973 a sólo 35 en 1989. No obstante, el sector continúa siendo de vital importancia para la economía. La Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO), la gran empresa cuprífera estatal, originó por sí sola más de 9% del PIB en 1988.

En México, el sector de las empresas estatales se expandió constantemente desde los años veinte hasta la introducción de reformas en 1983, las que redujeron el número de dichas empresas de 1 155 a sólo 280 en 1990. Al igual que en Chile, la producción del sector se concentra en relativamente pocas empresas. Las que se hallan bajo control directo generaron en promedio aproximadamente 75% de la producción de las empresas estatales en el período 1983-1987.² Además, tres de los sectores económicos (petróleo, comercio y transportes) originaron 82% de la produc-

¹ Para fines de este estudio, se define a la empresa estatal como una entidad cuya propiedad pertenece mayoritariamente al Estado o a un organismo gubernamental y cuya función básica es la producción y venta de bienes o servicios de los que deriva la mayor parte de sus ingresos. Las empresas financieras, educacionales y de salud del sector público se excluyen del presente análisis.

² Entre las empresas estatales bajo control directo se incluyen cerca de 20 de las mayores empresas que operan en los sectores económicos más importantes, cuyos ingresos y gastos figuran directamente en el presupuesto del gobierno federal. Las empresas estatales bajo control indirecto se fiscalizan a través de las respectivas secretarías (ministerios) y sólo se consignan en el presupuesto federal bajo el rubro transferencias.

ción del sector estatal durante el período 1983-1987 y Petróleos Mexicanos (PEMEX), empresa petrolera estatal, generó por sí sola el 66% de ella.

En Argentina la participación de las empresas estatales en el PIB ha sido relativamente menor que en México o Chile, pero aumentó en promedio de aproximadamente 7% en los años setenta a 8.5% en los años ochenta, no obstante la política explícita de privatización del gobierno. Las empresas estatales en Argentina se han concentrado en tres sectores importantes: hidrocar-

buros y energía, transportes y comunicaciones e industria (primordialmente acero y productos petroquímicos). Las 13 mayores empresas estatales aportan más de 75% del valor agregado de las empresas estatales, y una de ellas, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), produce cerca de 25% del valor agregado del sector.³ El empleo se concentra en la empresa ferroviaria Ferrocarriles Argentinos (FA), que da trabajo aproximadamente a un tercio de todos los empleados de empresas estatales.

I

El proceso de reforma de las empresas estatales en América Latina

En la presente sección se pretende identificar y analizar las medidas adoptadas en el marco del proceso de reforma de las empresas estatales, para lo cual se examinan cinco áreas fundamentales, teniendo en cuenta las experiencias de Chile, México y Argentina.

En primer lugar, la reforma de las empresas estatales exige de partida cambios en la estrategia y las políticas del sector estatal, lo que supone redefinir el campo de acción y el papel del sector de las empresas estatales y modificar los objetivos de las empresas mismas. En América Latina, para poner en marcha programas amplios de reforma del sector de las empresas estatales generalmente ha sido necesario introducir reformas legales, especialmente si esos programas entrañan una redefinición importante de la esfera de acción de las empresas estatales. Por consiguiente, es indispensable lograr un consenso político para aprobar y poner en práctica las reformas, y la falta de este consenso puede constituir un impedimento importante para el éxito del programa.

En segundo lugar, la reforma de las empresas estatales debe incluir modificaciones en su estructura institucional y administrativa. Las reformas deberán acrecentar la autonomía administrativa y financiera de dichas empresas y mejorar el sistema de asignación de responsabilidad, de manera que queden claramente definidas las esferas de responsabilidad y fiscalización tanto

de los organismos supervisores como de los administradores de las empresas estatales. Los gobiernos de América Latina, en general, se han reservado un estricto control sobre la administración de las empresas estatales y han sido lentos en mejorar los sistemas de evaluación y seguimiento del desempeño de las empresas estatales, lo que es necesario para ampliar la autonomía de las empresas estatales. Esto se ha debido en parte a la necesidad de mantener dichas empresas bajo estricto control presupuestario, pero también al deseo de las autoridades de preservar las estructuras de poder existentes, de modo de seguir utilizando las empresas estatales para alcanzar sus propios objetivos políticos. Por otra parte, para establecer un sistema de incentivos vinculados al desempeño se requieren cambios legales e institucionales complejos, mientras que aumentar la eficacia en los controles exige mucho menos de la capacidad administrativa e institucional.

En tercer lugar, es preciso modificar las políticas económicas vigentes, no sólo para proporcionar una macroeconomía estable, sino también para mejorar la competencia, particularmente en los mercados en que las empresas estatales tienen

³ La Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) y Aerolíneas Argentinas (AA), dos de las mayores empresas estatales de Argentina, fueron privatizadas en 1990.

participación. En América Latina la inestabilidad macroeconómica, en especial la inflación, ha creado graves obstáculos al proceso de reforma de las empresas estatales. En cambio, las crisis macroeconómicas persistentes han sido fuente de cambios culturales y políticos generalizados que han favorecido la reforma. Si bien la adopción de medidas para ampliar la competencia, como la liberalización del comercio, no constituye un requisito para reformar las empresas estatales, la amplitud de las mejoras en materia de desempeño financiero y eficiencia de las empresas ha dependido en forma decisiva de la repercusión de dichas reformas.

En cuarto lugar, la reforma supone la reestructuración y rehabilitación de las distintas empresas estatales para mejorar su eficiencia funcional y su desempeño financiero. Tales reformas han facilitado la privatización, y han elevado significativamente el rendimiento de las empresas que se mantuvieron en el sector público. Sin embargo, la experiencia de América Latina apunta a la necesidad de una mayor vinculación entre los beneficios de la reestructuración (reducción de las deudas y mejor situación financiera) y los objetivos de las empresas estatales, para crear los incentivos apropiados.

Por último, la reforma puede incluir modificaciones al sistema de propiedad. Con un sector de empresas estatales más pequeñas es posible concentrarse en actividades en que se necesita la injerencia directa del sector público, y lograr una mayor eficiencia de las empresas que permanecen en el sector estatal. También se prevé que las empresas privatizadas aumenten su eficiencia y paguen más impuestos. En América Latina, en las etapas iniciales del proceso de reforma se privatizaron principalmente pequeñas empresas cuya propiedad pública tenía escasa justificación económica. Más tarde, los programas de privatización se ampliaron para incluir empresas mayores, muchas de las cuales habían sido previamente consideradas de carácter estratégico.

1. *Estrategia y políticas para el sector de las empresas estatales*

La estrategia para el sector de las empresas estatales depende de la visión general que tenga el país respecto del papel apropiado del Estado en la economía. Hasta el decenio de 1970, los gobiernos de América Latina tuvieron un papel ca-

da vez más activo en los sectores de la producción. En consecuencia, se consideraba a las empresas estatales como un mecanismo natural para fomentar el crecimiento y la estabilidad de la economía y alcanzar objetivos sociales. Sin embargo, en la búsqueda de esas metas económicas y sociales más amplias, se exigió a menudo que las empresas estatales se ciñeran a objetivos múltiples que competían entre sí: incrementar las utilidades, generar empleo, fomentar el desarrollo regional, distribuir subsidios y aumentar al máximo las compras en los mercados internos, entre otras cosas. La pugna entre estos objetivos redujo las utilidades de las empresas estatales, lo que obligó a los gobiernos a financiar los consiguientes déficit, y promovió la ineficiencia financiera al dificultar la evaluación del desempeño de las empresas estatales y la adjudicación de responsabilidad por su gestión. En este contexto, los cambios en la estrategia y las políticas del sector de las empresas estatales, como parte del proceso de reforma, deben apuntar a redefinir el tamaño y la cobertura del sector estatal, y a modificar los objetivos de las distintas empresas estatales y del sector en general.

El programa de reforma debe establecer un conjunto de objetivos diáfanos y económicamente eficientes para las distintas empresas estatales, definiendo de manera explícita las metas comerciales y no comerciales. Si una empresa estatal se considera parte de un programa social, el objetivo social deberá especificarse claramente y habrá que estimar con cuidado los costos y financiarlos directamente con cargo al presupuesto. Para los objetivos sociales que no se alcancen de la mejor manera a través de las empresas estatales, habrá que concebir y poner en marcha mecanismos de otra índole.

En México, los cambios constitucionales que se introdujeron en 1983 establecieron la base legal para el programa de reformas de las empresas estatales, al redefinir las áreas de participación del Estado en las actividades económicas. Los artículos modificados de la Constitución definen y delimitan claramente las áreas "estratégicas"⁴ en

⁴ Los sectores estratégicos incluyen la acuñación de moneda, el servicio postal, las comunicaciones telegráficas, radiales y satelitales, la emisión de dinero, la extracción de petróleo, los productos petroquímicos básicos, los materiales radiactivos, la generación de energía nuclear y eléctrica y los ferrocarriles.

las que el Estado puede actuar en forma exclusiva, así como las esferas "prioritarias" en las que se espera que el Estado participe conjuntamente con los sectores sociales (por ejemplo los sindicatos, las cooperativas) o privados. Los artículos dejan abierta la posibilidad de que el Estado modifique en el futuro la definición de los sectores "prioritarios", pero definen los criterios específicos para la participación estatal y establecen claramente que el gobierno desempeñará un papel subsidiario en el fomento futuro del desarrollo económico. Posteriormente, en 1986, se aprobó la ley federal sobre empresas públicas, que estableció una nueva estructura legal para regir la relación entre las empresas estatales y los organismos regulatorios. Las disposiciones y estatutos de la ley federal sobre empresas públicas definen los métodos y procedimientos precisos para explotar, administrar, fiscalizar y privatizar las empresas estatales. En general, esta nueva estructura da una mayor autonomía a la administración de dichas empresas y aclara los criterios para establecer los objetivos de las empresas y el procedimiento para enajenarlas.

La flexibilidad otorgada al gobierno mexicano para reclasificar los sectores "prioritarios" y la falta de un calendario explícito para la adopción de medidas, favoreció el proceso de reforma. Puesto que el marco legal necesario había sido establecido por la reforma constitucional y la nueva ley, el gobierno pudo iniciar los procesos de venta de empresas mediante una simple decisión administrativa: la reclasificación de empresas prioritarias como no prioritarias. Con esto se evitó pugnas políticas y jurídicas internas que podrían obstaculizar el proceso de reforma, y se obtuvo un margen importante de libertad para determinar el número y la clase de empresas estatales que habrían de privatizarse y los mecanismos para su enajenación.

En el caso de Chile, el régimen militar dismanteló el ordenamiento legal existente y cambió radicalmente la definición oficial del papel del Estado. Poco después de asumir el poder en septiembre de 1973, el gobierno militar aprobó un programa de reforma de las empresas estatales que reflejaba su respaldo al restablecimiento del papel del sector privado y la reducción de la injerencia estatal en las actividades económicas. Según el nuevo gobierno, el Estado sólo debía poseer las empresas "estratégicas", es decir, aquellas

de "importancia vital" para el país. El resto de las empresas estatales debía devolverse a sus antiguos propietarios, en el caso de las empresas confiscadas,⁵ o privatizarse.

En Chile, como en México, cierto grado de libertad en la clasificación de las empresas estatales y en el calendario para la adopción de medidas facilitó el proceso de reforma. A lo largo de los 16 años de gobierno militar, la noción de empresas estatales "estratégicas" o de "importancia vital" evolucionó, lo que permitió que la estrategia para el sector evolucionara también a medida que cambiaba la situación económica nacional. En 1978 se aprobó una lista de 19 filiales fundamentales de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), que junto con las empresas creadas por la ley permanecerían bajo el control del Estado. A mediados de los años ochenta el gobierno cambió de posición y decidió vender muchas de las empresas claves que anteriormente había clasificado como "estratégicas". Entre ellas figuraban algunas de las mayores y más tradicionales empresas públicas de Chile, entre ellas monopolios nacionales como las compañías de electricidad (ENDESA y otras) y teléfonos (CTC, ENTEL).

En Argentina, se aprobaron dos nuevas leyes en 1989: la ley de reforma del Estado y la ley de emergencia económica. Esta legislación facultó al gobierno para que reorganizara, privatizara o liquidara empresas estatales; eliminó la mayoría de los subsidios a dichas empresas y suspendió la aplicación de la ley "compre argentino", que había impuesto costosas restricciones a las adquisiciones que efectuaban las empresas estatales. A diferencia de lo sucedido en Chile y México, la nueva legislación argentina no definió explícitamente los sectores estratégicos en los que tendría injerencia el Estado. De hecho, los sectores que en Chile y México se habían clasificado como estratégicos se convirtieron en Argentina en los primeros candidatos a privatización o concesión. La necesidad de demostrar el compromiso del gobierno con el cambio mediante la rápida aplicación de la reforma y la privatización de las empresas estatales, prevaleció sobre la necesidad de mantener algunos sectores estratégicos bajo la tutela del Estado.

⁵ Durante el gobierno de Allende, el Estado asumió el control de 259 empresas, sin que se produjera una transferencia oficial de propiedad.

En cada una de las tres experiencias nacionales examinadas anteriormente, el proceso de reforma de las empresas estatales ha reducido el alcance y la cobertura del sector estatal. En México se redujeron los sectores señalados como estratégicos por la Constitución y se limitaron las áreas prioritarias. Aunque el gobierno militar de Chile no redefinió oficial o jurídicamente el sector de las empresas estatales, algunas de éstas se definieron implícitamente como vitales para el país y se excluyeron del programa de privatización. Muy por el contrario, el gobierno argentino dejó abierta la posibilidad de privatizar prácticamente todos los sectores en que predominaban las empresas estatales. La razón fundamental que en Chile y México se impuso para que empresas como CODELCO y PEMEX siguieran considerándose vitales o estratégicas no parece haber limitado el reciente programa de reestructuración y privatización de Argentina.

En síntesis, la reforma de las empresas estatales en América Latina ha mostrado la importancia de considerar los siguientes factores para determinar cuáles empresas deben permanecer en el sector público: i) el hecho de que la empresa controle o explote un recurso natural no renovable que es fuente importante de ingresos para el Estado; ii) la escala, la indivisibilidad y el riesgo asociados con el programa de inversiones del sector económico en que funciona la empresa estatal (por ejemplo, energía eléctrica, agua y alcantarillado), y los objetivos sociales particulares de la empresa; iii) las circunstancias históricas o políticas específicas de la empresa, y iv) el que la gestión y coordinación de las actividades productivas del sector económico requieran la participación directa del Estado.

En los tres países la reforma apuntó a la creación de un entorno institucional y económico en el cual las operaciones de las empresas estatales se ciñesen a objetivos de rentabilidad y eficiencia. El grado en que cada país los ha alcanzado depende de la importancia atribuida a objetivos—sociales, políticos o macroeconómicos— que compiten entre sí.

El gobierno chileno sostuvo que las empresas estatales debían operar de manera eficiente y constituir una carga fiscal mínima. Estos objetivos se lograrían mediante la exigencia de que las empresas estatales: i) sufragaran los gastos corrientes y el servicio de la deuda con los ingresos pro-

venientes de las ventas; ii) financiaran las inversiones sin depender de las transferencias de fondos del Estado; iii) eliminaran la mano de obra superflua, y iv) vendieran todos los bienes y servicios a su valor de mercado. Aunque Chile logró eliminar la práctica de recurrir a las empresas estatales para alcanzar objetivos sociales, la insistencia del gobierno en la reducción de la carga fiscal y su meta de limitar la expansión de las empresas estatales quizá hayan impedido que algunas de éstas acrecentaran su eficiencia todo lo que hubiese sido posible. El gobierno fue ampliando sus exigencias de que las empresas estatales transfirieran utilidades al Estado. Todas las empresas estatales creadas por ley, incluida CODELCO, además de pagar regalías, están sujetas a un impuesto de 40% (superior al de 10% que pagan las empresas privadas) sobre las utilidades no distribuidas, y el resto de sus utilidades (excluidas la depreciación y la amortización de la deuda) debe transferirse al gobierno central por concepto de dividendos. El gobierno impuso también estrictas limitaciones a las inversiones de las empresas estatales para evitar que éstas desplazaran al sector privado. Tales restricciones impidieron que algunas empresas estatales aprovecharan plenamente oportunidades comerciales, inclusive en esferas en las que no existía iniciativa privada alguna. Por ejemplo, en la industria azucarera se restringieron inversiones de empresas estatales destinadas a utilizar de manera cabal los subproductos. En las telecomunicaciones también se limitaron inversiones para mejorar y ampliar los servicios.

En México, el gobierno adoptó un criterio pragmático para definir los objetivos de las empresas estatales: se establecieron objetivos empresariales específicos y se fijaron metas de desempeño basadas en la situación de determinado sector y empresa. Algunas empresas estatales todavía se utilizan para alcanzar objetivos no comerciales. Por ejemplo, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que comercializa alimentos y cereales, debe cumplir con el objetivo social de proporcionar alimentos básicos "a precios asequibles" y distribuirlos directamente en áreas de difícil acceso. La Comisión Federal de Electricidad (CFE), encargada de la generación y distribución de electricidad, debe suministrar la energía a precios inferiores a los del mercado como forma de subsidio implícito a

empresas privadas y públicas. Estos subsidios se financian después mediante transferencias oficiales directas. Sin embargo, la mayoría de las empresas, incluida la compañía estatal de petróleo PEMEX, la más grande del país, se ha fijado como objetivo elevar su eficiencia.

Aunque en el pasado el gobierno argentino trató de establecer objetivos de eficiencia para las operaciones de las empresas estatales, incluso en el período de reformas de 1976-1982, a menudo se vio obligado a renunciar a ellos para alcanzar metas fiscales y macroeconómicas de corto plazo, debido a la inestabilidad de la economía. Por ejemplo, las autoridades aplicaron con frecuencia recargos e impuestos específicos a bienes de consumo (gasolina, electricidad, servicios telefónicos) producidos por las empresas estatales, para incrementar los ingresos del tesoro o financiar gastos ajenos a dichas empresas. Los incrementos de precios reales de la producción de las empresas estatales se limitaron temporalmente para lograr objetivos antiinflacionarios. Además, durante el período 1978-1982, se alentó vigorosamente a las empresas estatales a endeudarse en el exterior, para reducir la necesidad de financiar sus déficit con transferencias del gobierno central, y para obtener divisas con las cuales defender la moneda nacional. Asimismo, el gobierno argentino obligó a las empresas estatales durante mucho tiempo a que aumentaran el empleo para fines de política social. La eliminación de la mano de obra superflua fue uno de los objetivos fundamentales del programa de reforma de las empresas estatales de 1976.

2. Marco institucional y administrativo

La reforma del marco institucional y administrativo de las empresas públicas debe tener como objetivo final el aumento de la autonomía de sus administradores para que éstos puedan reaccionar ante las presiones del mercado, y el cambio del sistema de adjudicación de responsabilidades, a fin de que los administradores respondan por el desempeño de las empresas estatales a su cargo. Las reformas necesarias para lograr estos objetivos se referirán generalmente a: i) el mejoramiento de la capacidad orgánica e institucional de los organismos de supervisión; ii) el establecimiento de normas apropiadas en materia de nombramientos y responsabilidades de las juntas

directivas y los administradores de las empresas estatales; iii) la institución de procedimientos eficientes en aspectos sujetos a la fiscalización del Estado (es decir, presupuesto, inversiones, política de precios), y iv) el mejoramiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación del desempeño.⁶

La estructura de supervisión de las empresas estatales en Chile no se modificó sustancialmente como resultado del proceso de reforma. Sin embargo, el gobierno impuso un control más estricto sobre la administración y el financiamiento de las empresas estatales, que estimó necesario para reducir rápidamente la carga fiscal vinculada a estas empresas. Desde el punto de vista de la supervisión directa, Chile posee tres grupos de empresas estatales: i) las empresas que pertenecen a la CORFO; ii) las dos grandes empresas mineras (CODELCO y ENAMI), subordinadas al Ministerio de Minería, y iii) las otras empresas públicas que dependen de diversos ministerios sectoriales. Los ministerios sectoriales tienen a su cargo la formulación y planificación de las políticas de su competencia e influyen en los aspectos técnicos de la estrategia de las empresas respectivas; la CORFO, por su parte, ejerce mayor control sobre las políticas financieras y de inversión de las empresas que fiscaliza. Las juntas directivas se componen de profesionales técnicos y de designados políticos. La designación de los gerentes generales compete a los organismos de supervisión o, en el caso de las empresas estatales más grandes, al Presidente de la República.

Aunque la gerencia elabora la estrategia comercial y los planes comerciales de la empresa, los presupuestos anuales y los planes anuales en materia de personal, inversiones y finanzas deben presentarse al Ministerio de Hacienda para su aprobación. El Ministerio luego se atiene a la opinión del organismo de supervisión y del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) para la evaluación del presupuesto, especialmente en la esfera de las inversiones. El MIDEPLAN supervisa la justificación financiera y económica de todas las propuestas de inversión y verifica si se ajustan al programa socioeconómico del gobierno. El objetivo predominante del gobierno chileno de reducir la carga fiscal vinculada

⁶ Véase un amplio examen del marco institucional y administrativo de las empresas estatales en Shirley, 1989c.

a las empresas estatales primó por sobre todos los demás objetivos del proceso de reformas y condujo a este sistema estricto de fiscalización del presupuesto, de las inversiones y de las finanzas de las empresas estatales. Aunque estos controles estrictos quizá fueron necesarios durante los primeros años turbulentos del período de reforma, posteriormente se convirtieron en un obstáculo para una gestión flexible y eficiente.

En México, la ley federal sobre empresas públicas estableció la base legal para reformar el marco de supervisión y administración de las empresas estatales. En comparación con Chile, el sistema que rige en México establece una vinculación más directa entre los organismos de supervisión y la gerencia de la empresa. Desde 1976 las empresas públicas han estado sometidas al control de las secretarías (ministerios) del sector, de las cuales la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) fiscalizan el mayor número de empresas estatales. De conformidad con la nueva ley, el secretario (ministro) del sector preside la junta directiva de la empresa estatal o tiene facultades para designar a otra persona. La composición de la junta varía entre cinco y 15 miembros y debe contar con representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y con el "comisario" de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF), quien no tiene derecho a voto. Los demás miembros de la junta son designados por el secretario del sector.

Las disposiciones específicas de la nueva ley facultan a la junta directiva para que: i) establezca la política general de conformidad con los programas sectoriales; ii) apruebe los presupuestos iniciales; iii) fije y ajuste los precios (salvo los que determina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público); iv) apruebe las inversiones y los préstamos; v) apruebe los sueldos de los dos niveles administrativos por debajo de la junta directiva, y vi) apruebe las normas sobre adquisiciones, entre otras. La responsabilidad de los gerentes generales es asimismo muy amplia. Tienen facultades para formular los planes empresariales y los presupuestos anuales, proponer a la junta el nombramiento de subordinados directos, fijar

controles de calidad y evaluación del rendimiento y suscribir convenios con el personal.

Aunque en comparación con la antigua ley se ha dado a las empresas un poder considerable, la autonomía general de la gerencia de las empresas estatales es aún bastante limitada. La Secretaría de Programación y Presupuesto debe examinar y aprobar los presupuestos de operación e inversiones de las empresas estatales que dependen de los recursos fiscales. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejerce también su autoridad mediante la aprobación de los préstamos extranjeros, la fijación de topes a los créditos bancarios y, en consulta con los ministerios sectoriales respectivos, la fijación de precios. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación determina los procedimientos contables y de auditoría, vigila las compras y designa "comisarios" para que evalúen el desempeño financiero de las empresas estatales. En 1985 se creó el Comité Intersecretarial de Gastos y Finanzas para resolver los problemas relacionados con los gastos y el financiamiento públicos y coordinar las medidas de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación respecto de los problemas de las empresas estatales que inciden en el presupuesto y en los programas de estabilización macroeconómica. La ley federal sobre empresas públicas consigna que la junta directiva no tiene atribuciones para contratar o despedir trabajadores de una categoría inferior a los funcionarios de segundo nivel y que los gerentes no pueden fijar los sueldos. Estas restricciones quitan a las empresas estatales autonomía para competir en el mercado por la contratación de trabajadores especializados.

La estructura de supervisión de las empresas estatales en Argentina ha estado en constante evolución, lo que no ha permitido establecer responsabilidades institucionales y de procedimiento claramente definidas entre los diversos organismos oficiales y la gerencia de las empresas. Con anterioridad al gobierno de Menem las empresas estatales más importantes estaban controladas por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP), que fiscalizaba cerca de 90% de los ingresos, y por el Ministerio de Defensa. En 1988 el MOSP creó una sociedad de inversiones dependiente de la Dirección de Empresas Públicas (DEP) para administrar las empresas estatales bajo su

control. Sin embargo, como el gobierno dudaba de la eficacia de la DEP, ésta fue disuelta rápidamente. Además del control directo de los organismos de supervisión, los presupuestos anuales de las empresas estatales debían ser aprobados por el Ministerio de Economía y la Secretaría Jurídica y Técnica de la Presidencia. Esta multiplicidad de organismos oficiales originó duplicación de esfuerzos, falta de fiscalización eficaz y asignación imprecisa de responsabilidades.

Como primera medida de su programa de reforma, el gobierno de Menem centralizó la administración financiera y económica de las empresas estatales al colocarlas bajo el control directo de la Subsecretaría de Empresas Públicas del Ministerio de Economía. Esta Subsecretaría tomó a su cargo la supervisión de la asignación presupuestaria y el seguimiento del desempeño de las empresas y participó en la planificación de las privatizaciones. Recientemente, como parte de la reforma administrativa del sector público, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos se fusionó con el Ministerio de Economía y varias subsecretarías sectoriales realizan las funciones que antes correspondían a la Subsecretaría de empresas públicas.

A fin de ayudar a los ministerios a alcanzar sus objetivos, el gobierno suspendió temporalmente el funcionamiento de las juntas directivas y las reemplazó por un interventor único, responsable de administrar la etapa de transición de las empresas estratégicas claves antes de su reestructuración o privatización. Este aumento temporal del control directo del Estado en la fase inicial de la reforma es semejante al que se dio en Chile, donde una de las primeras medidas del gobierno militar fue la de designar representantes especiales para que asumieran transitoriamente la función de gerentes generales de las empresas públicas.

Una mayor autonomía administrativa debe equilibrarse con un sistema eficaz de asignación de responsabilidades por los resultados, para asegurarse de que no se haga uso indebido del incremento de autoridad. Lo ideal sería que los organismos de supervisión establecieran objetivos y metas claros para la gestión de las empresas estatales, un sistema eficiente de recopilación y presentación de estadísticas financieras de las

empresas, y un método coherente de evaluar su desempeño.⁷

El programa de reforma de las empresas estatales en Chile ha carecido de un sistema eficaz de incentivos para la gestión de dichas empresas y de mecanismos para evaluar su rendimiento. La capacidad institucional de los organismos de supervisión, la calidad de la gestión y los mecanismos para gobernar las empresas estatales crearon las condiciones para que la evaluación del desempeño se convirtiera en un aspecto fundamental del proceso de reforma de las empresas estatales. El hecho de que esto no se produjera puede explicarse por la importancia dada a la privatización, por la severa fiscalización financiera impuesta por políticas de ajuste restrictivas y por la motivación política del gobierno para mantener un estricto control sobre las actividades de las empresas estatales.

La introducción de mejoras en los procedimientos para vigilar y evaluar el desempeño de las empresas estatales es un objetivo clave del programa de reforma de México. En virtud del programa propuesto, se ha creado una Unidad adscrita al Comité Intersecretarial de Egresos y Finanzas, para que siga de cerca la labor realizada por las empresas estatales. La tarea principal de dicha Unidad es la de negociar con las empresas estatales las metas anuales de ejecución, velar por la realización de esas metas y establecer un sistema de recompensas y multas vinculadas al desempeño. Asimismo, la Unidad asesora al Comité Intersecretarial en materia de recomendaciones a las secretarías sectoriales sobre los nombramientos y despidos hechos por las juntas, basándose en las evaluaciones de la labor realizada.

Argentina todavía carece de un sistema eficaz de vigilancia y evaluación del desempeño de las empresas estatales. La meta principal de la tarea del gobierno ha sido la de lograr que las restricciones presupuestarias de las empresas estatales sean congruentes con el presupuesto federal; los objetivos vinculados al desempeño económico y financiero sólo han recibido una atención secundaria. La reforma de las empresas estatales en Argentina durante el decenio de 1970 trató de incrementar la vigilancia *ex post* de las finanzas

⁷ Véase un análisis de los sistemas de evaluación de resultados en Pakistán y Corea, en Shirley, 1989a y 1989b, respectivamente.

de las empresas estatales mediante la creación de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP), que sigue teniendo a su cargo el control financiero y la comprobación de cuentas de las empresas estatales.

3. Las políticas económicas vigentes

La reforma de las políticas económicas que inciden en las empresas estatales debe darse generalmente a tres niveles: el de las políticas macroeconómicas y de ajuste estructural; el de las políticas sectoriales para las empresas estatales, y el de las políticas hacia determinadas empresas estatales o actividades económicas.

a) Políticas macroeconómicas y de ajuste estructural

En Chile, México y Argentina el entorno macroeconómico fue en extremo inestable —con una inflación elevada y variable, recesión y enormes transferencias externas— durante el proceso de reforma. En consecuencia, cada gobierno puso en marcha a la vez un programa austero de ajuste fiscal que exigió una mayor disciplina financiera de las empresas estatales.

En México y Chile las políticas de ajuste fiscal produjeron un abrupto descenso de los gastos de inversión. En México, durante el período de reforma, las inversiones de las empresas estatales como proporción del PIB alcanzaron a la mitad del nivel que tuvieron en el período 1979-1982. En Chile, el gobierno militar eliminó todas las transferencias del gobierno central hacia las empresas estatales e impuso rígidos controles sobre los empréstitos internos para dichas empresas. En Argentina, no obstante los intentos por lograr un ajuste fiscal, hasta 1988 el gobierno siguió apoyando las inversiones de las empresas públicas dándoles acceso preferente al crédito otorgado por los bancos del sector público del país y los organismos crediticios internacionales. En consecuencia, en 1971-1988 las inversiones de las empresas estatales disminuyeron en forma relativamente moderada, en comparación con el resto de la economía. Sin embargo, el consiguiente incremento espectacular del endeudamiento externo de las empresas estatales contribuyó al deterioro financiero de éstas y del sector público en general.

Respecto de la política cambiaria, durante la mayor parte del período de reforma de las em-

presas estatales, el gobierno chileno siguió una política cambiaria “realista” —que reflejaba las condiciones del mercado— salvo durante el período 1979-1982, en que se dio prioridad a los objetivos antiinflacionarios. Esta política benefició a las empresas estatales que producían bienes transables en el mercado internacional, como el acero y el petróleo, y a las empresas mineras. En México, los reajustes del tipo de cambio durante el período de reforma elevaron los costos por concepto de intereses de las empresas estatales y los costos de los insumos importados, lo que perjudicó la situación financiera de algunas de ellas. Sin embargo, aquellas empresas orientadas hacia los mercados de exportación resultaron beneficiadas.

Los tres países adoptaron una política de liberalización comercial durante el período de reforma de las empresas estatales. En Chile, la apertura de la economía creó dificultades iniciales para las empresas estatales que producían bienes transables. Empresas públicas como la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), resultaron particularmente perjudicadas por la mayor competencia; sin embargo, después de un período de ajuste, la mayor parte de ellas, en especial las que orientaban su producción hacia la exportación, como CODELCO y ENAMI, se beneficiaron con un mejor acceso a los mercados internacionales.

México efectuó una sorprendente reforma comercial en el período 1985-1988, que transformó la economía de uno de los países más cerrados en una de las más abiertas. La gama de aranceles se redujo de 0-100 a 0-20%; los precios oficiales se eliminaron prácticamente en diciembre de 1987, y las exigencias de licencias de importación disminuyeron radicalmente: de 83% de las importaciones totales a mediados de 1985 bajaron a 20% en 1988. Sin embargo, la liberalización de las actividades en que predominan las empresas estatales se ha producido más recientemente, y en algunas áreas existen todavía ciertas restricciones. Además, varias empresas estatales monopólicas, a través de sus políticas de fijación de precios (precios internos inferiores a los precios paritarios de importación) todavía eluden eficazmente la competencia extranjera.

Desde mediados de 1987 el gobierno argentino ha realizado un amplio programa de reformas comerciales, pese a una sucesión de períodos de inflación galopante y programas de desinfla-

ción. Con anterioridad a esta reforma, el régimen comercial era sumamente restrictivo y comprendía una vasta gama de aranceles de importación (0-115%) y derechos de exportación (0-70%), así como una fuerte discriminación por producto basada en restricciones cuantitativas (que afectaban a cerca del 50% de la producción interna). Las reformas se escalonaron de manera que permitieran una pronta respuesta de la oferta exportadora, seguida de reducciones de las restricciones a la importación para contrarrestar posibles efectos adversos en el balance de pagos. Después de octubre de 1988 disminuyeron las restricciones cuantitativas, se redujo la banda de aranceles *ad valorem* a una tasa media de 18%, y la cobertura de los impuestos a las exportaciones industriales disminuyó al 30% de la producción.

b) *La política sectorial para las empresas estatales*

Antes de la aplicación de las reformas, las empresas públicas de los tres países disfrutaban de varios tipos de tratamiento preferencial, entre los que se incluían exenciones y rebajas tributarias, acceso al crédito, exenciones de derechos de aduana, subsidios para compras, y derechos monopólicos y cuasimonopólicos. Estas políticas obstaculizaban el crecimiento de la empresa privada y protegían a las empresas estatales de presiones competitivas.

En 1987 el gobierno mexicano aprobó una nueva ley (Ley de Impuesto sobre la Renta) que eliminó las exenciones tributarias para las empresas estatales, salvo para aquéllas dedicadas a actividades sociales. La nueva Ley de Adquisiciones y Prestaciones de Servicios relacionados con Bienes Inmuebles, aprobada en 1988, eliminó la obligación de dar preferencia a los productores locales, lo que permitió que las empresas estatales y el sector público adquirieran e importaran bienes con arreglo a procedimientos competitivos, sometiéndose únicamente al pago de derechos de aduana. También se redujo sustancialmente la cobertura de los controles de precios, aunque éstos se mantienen para muchos de los bienes y servicios producidos por las grandes empresas estatales.

En Chile, a partir de 1974 el sistema global de trato preferente para las empresas estatales se eliminó gradualmente. Una medida importante en este proceso fue la reforma tributaria de

1974, que introdujo el Impuesto al Valor Agregado y otros nuevos tributos que debían pagar tanto las empresas públicas como las privadas. A finales del decenio se habían equiparado los regímenes fiscal y aduanero de las empresas públicas y privadas. Poco después de 1974 se abolió la mayoría de los derechos monopólicos de las empresas estatales, aunque algunos de ellos (por ejemplo en materia de generación y distribución de energía) solamente se eliminaron a comienzos de los años ochenta.

Argentina también ha adoptado medidas para mejorar el entorno competitivo de las empresas estatales. En septiembre de 1989 se reemplazó la ley "compre argentino", que obligaba a las empresas a preferir la compra de insumos de producción nacional mediante un elevado margen de preferencia y un complejo sistema de aprobación, por un margen directo de preferencia para los proveedores nacionales de 5% por encima del valor nacionalizado de los bienes importados.

c) *Políticas hacia empresas estatales o actividades económicas específicas: fijación de precios y eliminación de controles*

Desde el inicio de su régimen, el gobierno militar de Chile apoyó un sistema de precios de mercado que fue decisivo para eliminar los déficit generalizados de las empresas estatales. El mercado determinaría el precio de los bienes transables y de aquéllos producidos por empresas no monopólicas. A medida que avanzaba la apertura de la economía, el gobierno confió de manera creciente en una competencia más generalizada. Por ejemplo, en materia de tráfico aéreo, aplicó una política de cielos abiertos en 1978 y permitió el libre ingreso, la libre competencia y la libre fijación de tarifas para las aerolíneas públicas y privadas.

En los años ochenta se aprobaron decretos leyes que establecían los principios básicos para la fijación de tarifas en la esfera de los servicios monopólicos: electricidad, agua y teléfonos. Los sistemas de fijación de precios que establecen estos decretos leyes no sólo hacen que las empresas de servicios de utilidad pública sean rentables, siempre que funcionen con una eficiencia razonable, sino que también dan indicaciones apropiadas a los consumidores, permiten otorgar subsidios en forma transparente si el gobierno lo

estima necesario, y ofrecen la posibilidad de participación al sector privado.

México ha modificado el sistema de control de los precios de las empresas estatales en forma menos amplia que Chile, debido al deseo de alcanzar ciertos objetivos macroeconómicos y de otro tipo a través de las políticas de precios. En éstas, durante el proceso de reforma de las empresas estatales, pueden advertirse dos fases: en la primera, de 1983 hasta comienzos de 1988, se alzaron los precios del sector público a un ritmo más rápido que la tasa de inflación; en la segunda, hubo un aumento casi nulo de los precios de las empresas estatales como parte de un congelamiento parcial de precios, en cumplimiento de la política antiinflacionaria aplicada en el período 1988-1989.

Aun así, México ha puesto en práctica algunas reformas en materia de precios y se prevé que el proceso se acelerará en el futuro. Por ejemplo, la CFE, empresa pública de electricidad, varió su estructura tarifaria a fin de incluir precios diferenciados para períodos de demanda máxima y normal, y reflejar las diferencias geográficas en la demanda de servicios. Teléfonos de México (TELMEX) también lleva a cabo una serie de reformas en sus políticas de precios. Las reformas en los precios de las empresas estatales de Argentina se encaminan hacia la liberalización de los precios del petróleo y el gas, los fletes ferroviarios y las telecomunicaciones. En 1991 se elevaron los precios del crudo y los derivados líquidos del petróleo para situarlos a niveles internacionales. En el sector de las telecomunicaciones las tarifas se vincularán con la inflación. En los ferrocarriles, los nuevos concesionarios del transporte de carga y de los servicios interurbanos de pasajeros fijarán sus precios de manera independiente, en competencia con los servicios de camiones y buses, de conformidad con los contratos de licencia.

En México varias medidas de eliminación de controles que afectan a determinadas empresas estatales han acrecentado considerablemente la competencia interna. Por ejemplo, en la industria de los hidrocarburos, la reclasificación de varios productos petroquímicos básicos (reservados a PEMEX según la Constitución) en la categoría de petroquímicos secundarios, abrió la industria a la competencia privada mexicana y extranjera. Los ajustes en los precios de los productos nacionales derivados del petróleo para acercarse más

a los niveles internacionales también redujeron las distorsiones y las pérdidas implícitas de ingresos. Por último, se enajenaron varias filiales de PEMEX, principalmente en el ramo de la distribución.

En Argentina, las medidas amplias de liberalización del sector de los hidrocarburos apuntan a crear condiciones de igualdad para la competencia de empresas privadas y públicas en todos los aspectos de la producción, venta y distribución de energía. Entre las reformas específicas se incluyen: i) liberalización de casi todos los precios de los hidrocarburos; ii) eliminación de controles para las compras y ventas de petróleo crudo, incluidas las importaciones y exportaciones; iii) mejores oportunidades para actividades del sector privado en las esferas de explotación y producción que maneja la compañía petrolera estatal (YPF); iv) disminución de las regalías y reemplazo de los impuestos específicos sobre el consumo por un solo impuesto *ad valorem*, y v) reestructuración y privatización de YPF y Gas del Estado (GDE) que producen gas natural.

4. Reestructuración y rehabilitación de las distintas empresas estatales

Las inversiones insuficientes, la obsolescencia tecnológica y las deficiencias administrativas constituyen algunos de los problemas que surgen a nivel de la empresa. En Chile la reestructuración de empresas estatales ha sido en gran medida un paso previo a la privatización. Por ejemplo, a comienzos de los años ochenta, el gobierno decidió la escisión de ENDESA y CHILECTRA, las mayores compañías eléctricas del país, a fin de incrementar la competencia entre las centrales generadoras de energía y posibilitar la privatización futura del sector. Como parte de este proceso, CHILECTRA fue reestructurada en 1981 en tres empresas que posteriormente fueron privatizadas. Diez filiales se separaron de ENDESA. A raíz de la crisis financiera que afectó al país entre 1985 y mediados de 1987, ENDESA fue objeto de una reestructuración financiera en la cual fue capitalizada por la CORFO, lo que dio como resultado un mejor desempeño financiero y allanó el camino para una privatización exitosa.

En México el gobierno puso en marcha la reorganización de las distintas empresas estatales, en gran medida a través de un sistema gene-

ralizado de reestructuración financiera. Desde 1985 el gobierno ha reestructurado 12 empresas estatales mediante convenios de reestructuración financiera, asunción de pasivos y cambio estructural suscritos con dichas empresas. De conformidad con esos convenios, el gobierno asumió una proporción apreciable de la deuda de largo plazo de las empresas y éstas convinieron en someterse a una importante reorganización, que incluye la racionalización de la gestión y de las actividades, y el cumplimiento de una serie de objetivos cuantificados para su desempeño financiero y económico. Aun cuando en principio es válido el objetivo de vincular los incentivos gubernamentales con el desempeño de la empresa, los resultados han sido variables. El problema radica en que la asunción de la deuda por el gobierno se hizo de inmediato, al comienzo del ejercicio, mientras que los resultados previstos se sitúan al final del período. En consecuencia, no existe ningún incentivo para que las empresas estatales se empeñen especialmente en alcanzar las metas, puesto que la deuda se absorbe o los recursos se transfieren independientemente de la labor realizada.

La empresa pública de energía eléctrica (CFE), por ejemplo, suscribió un convenio de reestructuración financiera con el gobierno en 1985. El Estado accedió a absorber 81% (8 600 millones de dólares) de la deuda externa e interna de la CFE, en tanto que ésta convino en una serie de cambios estructurales y organizativos, incluidas algunas metas cuantitativas específicas de productividad y resultados financieros, y algunas medidas para racionalizar gastos e inventarios. Los resultados del convenio han sido irregulares. En general, las metas de productividad no se alcanzaron, aunque el desfase entre los objetivos y los resultados había disminuido hacia 1988. Los gastos de funcionamiento por kilovatio/hora se mantuvieron relativamente constantes y la relación precio/costo no alcanzó con mucho las metas, debido a la falta de ajustes tarifarios. Desde 1990 la CFE ha emprendido nuevas reformas, incluidas las tarifarias, y ha abierto la construcción de nuevas centrales de energía a las empresas privadas.

En Argentina el gobierno aprobó un programa para reorganizar YPF, la mayor empresa estatal, y transformarla en una empresa viable desde el punto de vista comercial, en la que el Estado actúe como accionista (por ejemplo, en la elección

de directores y la vigilancia de los resultados). La junta directiva tiene a su cargo la planificación estratégica del grupo comercial, la asignación de recursos financieros a las distintas unidades comerciales y la vigilancia del desempeño económico y financiero del grupo. Se ha suspendido la anterior función reguladora de YPF sobre las actividades de las empresas privadas.

El programa del gobierno argentino para reestructurar la compañía ferroviaria (FA) se propone dividir dicha empresa en segmentos comerciales potencialmente rentables que se adjudicarán como concesiones de largo plazo al sector privado. La reforma tiene como objetivos primordiales eliminar los servicios interurbanos no indispensables, renegociar los contratos laborales y reducir el personal. Una vez terminadas las reformas, la empresa FA dejaría de tener responsabilidades operativas directas de importancia.

5. *Modificaciones al sistema de propiedad*

Las modificaciones al sistema de propiedad, principalmente a través de la privatización, representan la manera más eficaz de racionalizar el tamaño del sector de las empresas estatales y concentrar sus actividades en áreas en que se necesita la injerencia directa del Estado. Un programa de privatización bien concebido y ejecutado puede aumentar la eficiencia de las empresas privatizadas mediante el incremento de la autonomía y flexibilidad de la gestión empresarial; elevar los ingresos del sector público mediante las ventas y la reducción de las transferencias del Fisco a las empresas estatales, y mejorar la capacidad de los organismos de supervisión al reducirse el tamaño del sector.

La privatización puede lograrse mediante la venta directa de los activos de la empresa, la venta de acciones por oferta pública o a un solo interesado o grupo privado, la compra de la empresa por los empleados o la administración, la división de la empresa para su venta en unidades individuales o una combinación de estos métodos.⁸ La elección del método de privatización varía generalmente en función de los objetivos que persigue el gobierno, la situación financiera de la empresa

⁸Véase en Vuylsteke (1988) una descripción de los métodos y procedimientos de privatización, y en Nankani (1988) un estudio monográfico de la privatización en Chile.

y el sector de actividad, y las características específicas del país. Por ejemplo, la falta de mercados financieros suficientemente activos o un desempeño financiero deficiente de la empresa estatal puede limitar las oportunidades de venta a través de la oferta pública de acciones. Sin embargo, la venta directa de activos que desemboque en grandes reducciones del empleo, puede ser una medida políticamente impopular. La compra de la empresa por los empleados o la administración quizá resulte preferible cuando el objetivo del gobierno es reducir la concentración de la riqueza.

a) *Evolución de las políticas de privatización*

La secuencia de las privatizaciones ha sido similar en los tres países. Cada uno de ellos amplió las metas de la privatización a medida que las reformas avanzaban; al principio se procedió a la venta de empresas pequeñas en los sectores no estratégicos y luego se siguió con las empresas estatales de mayor tamaño y más importantes.

Desde el comienzo de la reforma de las empresas estatales en Chile en 1974, el gobierno apuntó constantemente a reducir el tamaño y el alcance del sector mediante la privatización. La mira inicial de la privatización fue la devolución al sector privado de las empresas estatizadas por el gobierno de Allende. Entre 1974 y 1975 se devolvieron 241 empresas a sus propietarios originales y la CORFO liquidó otras 50. Durante este período no hubo realmente un proceso de privatización, ya que las empresas sólo se devolvieron a sus legítimos dueños, sin que se hicieran estimaciones oficiales del valor de las ventas. A finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, el objetivo fue privatizar todas las empresas, salvo aquéllas que se hallaban en los "sectores estratégicos". En el período 1975-1982 se privatizaron más de 100 empresas, lo que primordialmente significó la venta de empresas comerciales e industriales y de bancos y otras instituciones financieras, la mayor parte de las cuales eran filiales de la CORFO. Como resultado de la profunda recesión económica de los años 1982 y 1983, el Estado se vio obligado a nacionalizar de nuevo cerca de 50 empresas en quiebra. Sin embargo, esta medida no representó un cambio en la política oficial hacia la propiedad estatal, sino más bien una respuesta pragmática a una situación crucial, y fue seguida de la repri-

vatización de estas empresas con arreglo a mejores procedimientos. El ámbito del programa de privatización se amplió considerablemente después de 1986, tanto desde el punto de vista del valor de las transacciones como de la importancia de las empresas vendidas. Entre las últimas privatizaciones se incluyen las de los servicios de utilidad pública (telecomunicaciones, energía eléctrica, agua) y otras empresas "básicas". La decisión de privatizar algunas de éstas, que anteriormente habían sido calificadas de "vitales" para el país, representó un cambio importante en la política oficial respecto de las empresas estatales.

A partir de 1982 México emprendió un programa importante para reducir la magnitud y el alcance del sector de las empresas estatales. Desde el inicio del programa se han liquidado, vendido, fusionado o transferido a los gobiernos locales 706 compañías. Como el de Chile, el programa de privatización de México se centró inicialmente en las empresas estatales pequeñas y medianas, pero recientemente se extendió a las empresas más grandes, incluidas las que prestan servicios de utilidad pública. Durante la primera etapa (1983-1989), el Estado privatizó las empresas estatales que habían sido creadas o nacionalizadas en los años setenta y cuya posesión por el Estado había tenido escasa justificación económica o social. Ultimamente las autoridades han privatizado algunas de las empresas estatales más grandes.

Aunque en los esfuerzos anteriores de reforma en Argentina se incluyó planes de traspaso de empresas, el programa de privatizaciones de gran envergadura sólo se inició en 1989 con el gobierno de Menem. En el programa de reforma de las empresas estatales durante el período 1976-1982 se incluyó la privatización de cerca de 150 pequeñas empresas, la mayoría de las cuales había sido adquirida a comienzos del decenio de 1970 para evitar la liquidación y la pérdida consiguiente de puestos de trabajo. Sin embargo, durante este período se privatizaron pocas empresas estatales de gran tamaño, debido a la creencia de que algunas de ellas, especialmente las que trabajaban con las fuerzas armadas, eran estratégicas y por consiguiente no reunían las condiciones para su privatización, y al temor de que su precio de venta fuese bajo a causa de su precaria situación financiera. El nuevo programa

oficial de reforma de las empresas estatales amplió considerablemente el ámbito de las privatizaciones al incluir los servicios de utilidad pública (telecomunicaciones, electricidad), los ferrocarriles y el sector de los hidrocarburos, entre otros. En la Ley de reforma del Estado de 1989 se especifica explícitamente cuáles de las empresas estatales están sujetas a privatización o concesión. La rápida aplicación del programa de privatizaciones fue impulsada por la necesidad de aumentar la confianza pública mediante la demostración del compromiso adquirido por el gobierno en materia de reforma y cambio. En Argentina era de vital importancia infundir confianza pública para expandir las inversiones privadas y el crecimiento. Además, después del fracaso de las medidas parciales de reforma en el pasado y habida cuenta del poderío de los intereses personales, se consideró que la modificación radical, incluida la privatización, era el único medio de introducir cambios en el país.

b) *Métodos y procedimientos de privatización*

En cada uno de los tres países los métodos y procedimientos de privatización evolucionaron durante el proceso de reforma. Los gobiernos han adaptado los métodos de privatización para hacer frente al cambiante entorno económico, el desempeño financiero de las empresas estatales en venta y los objetivos de la reforma. También han aprendido de la experiencia pasada, lo que les ha permitido establecer procedimientos más uniformes y emplear técnicas de privatización que producen mayor rentabilidad y distribuyen los beneficios con más equidad.

Durante la primera fase de la privatización en Chile, la mayor parte de las empresas se privatizó mediante la venta directa de la participación mayoritaria en la empresa. En general, las empresas se vendieron con un pago inicial de 10 a 20% y el resto fue financiado con un préstamo directo de la CORFO. Aunque en principio se suponía que los presuntos compradores debían presentar pruebas fehacientes de solvencia financiera, en la práctica los requisitos para participar en las subastas eran muy fáciles de llenar. Además, la privatización simultánea de empresas en los sectores industrial, comercial y financiero, y la falta de mercados internos de capital suficientemente desarrollados, hicieron que la propiedad de las empresas recién traspasadas se concentrara

en unos cuantos conglomerados de empresas financieras y comerciales con un elevado coeficiente de endeudamiento. Estos factores contribuyeron a la vulnerabilidad de las empresas recién privatizadas ante la recesión que se avecinaba.⁹

A raíz de la crisis económica y las renacionalizaciones subsiguientes, el renovado esfuerzo privatizador tuvo dos objetivos secundarios: diseminación de la propiedad y mayor capitalización de las empresas vendidas. Para diseminar la propiedad, la CORFO concedió a los pequeños inversionistas préstamos con vencimientos a 15 años, a una tasa nula de interés real y con 5% de pago inicial. Se establecieron límites respecto del máximo número de acciones que los distintos accionistas podían poseer. Además, se llevó a cabo un proceso más selectivo de precalificación de interesados para las ventas a los inversionistas privados. Se elaboraron métodos de privatización específicos para asegurar la amplia difusión de la propiedad de las acciones, incluida la venta de éstas a fondos de pensiones privados y planes de participación para empleados públicos, que ofrecían incentivos a los trabajadores de las empresas privatizadas para que se convirtieran en accionistas. Asimismo, se privatizaron dos empresas —ECOM (de computación) y EMEL (de electricidad)—, que fueron adquiridas en su totalidad por los empleados. Aunque estos programas, cuyo objetivo era beneficiar a los empleados, fueron importantes para lograr el apoyo del público a la privatización, representan sin embargo una proporción relativamente pequeña del número total de privatizaciones.

El método de privatización utilizado con mayor frecuencia en Chile ha sido la venta de acciones en la bolsa de valores. Las acciones se han enajenado mediante la subasta de grandes paquetes de acciones, y la venta gradual de paquetes menores. Este último procedimiento tiene la ventaja de facilitar el uso de la información sobre el mercado para determinar el precio de venta. Por ejemplo, la privatización de la ENDESA se efectuó mediante la transferencia de sus obligaciones extranjeras a la CORFO a cambio de la suscripción de una nueva emisión de acciones. Tal operación supuso una transferencia considerable de capital

⁹ Véase en Hachette (1988), más detalles acerca del proceso de privatización y sus efectos en Chile durante el período 1974-1985.

de la CORFO a la ENDESA, lo que redujo drásticamente el coeficiente de endeudamiento de la empresa y tornó las acciones más atractivas para compradores privados.

En México las empresas privatizadas en la primera fase (1983-1989) fueron en su mayoría compañías pequeñas, como hoteles, ingenios azucareros, acerías, fábricas textiles y fábricas de repuestos para automóviles, entre otras. El principal método de privatización fue la venta directa a empresas privadas del país o, en algunos casos, a sindicatos. Por ejemplo, en 1985 la industria hotelera se liquidó casi en su totalidad mediante la venta de la cadena Nacional Hotelera al Grupo TURNAL S.A. En la industria textil, el 90% de las plantas se vendió a sindicatos y obreros de las fábricas. Desde 1987 se han vendido o liquidado casi 30 ingenios azucareros, con lo que el Estado ha logrado reducir la pesada carga financiera que representa este sector altamente subsidiado.

La mayor dimensión de las privatizaciones recientes en México ha obligado a elaborar nuevos mecanismos de privatización. La venta de las empresas estatales se ha abierto a compradores extranjeros, debido tanto a la carencia de recursos financieros internos suficientes como al deseo de fomentar la inversión extranjera. En 1990 el gobierno abrió nuevamente las operaciones de capitalización de la deuda a compradores nacionales y extranjeros. Tales operaciones se han limitado a 1 000 millones de dólares y a un máximo de 50% del precio de venta. Para empresas como TELMEX, el Estado recurrió a la venta en los mercados de valores. Por otra parte, las empresas estatales en las industrias de la pesca, el azúcar y los bienes de capital constituyen objetivos potenciales para la venta de grupos de ellas en el mercado bursátil.

A medida que el gobierno mexicano avanza en el proceso de privatización de empresas y monopolios de mayor tamaño, se enfrenta a problemas y limitaciones adicionales. En primer lugar, puesto que muchas de las empresas son monopolios o compañías del sector público que operan en mercados no competitivos, los ajustes de precios y las desregulaciones sectoriales deberán estar listos antes de completar las transacciones, para lograr que las empresas privatizadas funcionen en un medio competitivo. Por ejemplo, en los casos de TELMEX, SIDERMEX y CONASUPO, los ajustes de precios tuvieron como consecuencia la

eliminación de subsidios recíprocos y una mayor eficiencia. En segundo lugar, es probable que las grandes empresas estatales necesiten una amplia reestructuración orgánica, financiera y jurídica antes de su privatización, para hacerlas más atractivas a compradores potenciales y aumentar de esta manera la rentabilidad financiera para el Estado. En tercer lugar, en la privatización de las empresas estatales que cuentan con una gran fuerza laboral, el Estado deberá enfrentarse a conflictos potenciales con los sindicatos y empleados de estas empresas.

En Argentina, durante el período 1976-1982 se enajenaron o liquidaron cerca de 120 pequeñas empresas. Además de la venta directa de empresas estatales por el gobierno, dos grandes organizaciones financieras del Estado, el Banco Nacional de Desarrollo y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, vendieron acciones en empresas que habían adquirido como resultado de garantías de préstamos y de suscripciones de capital para respaldar préstamos destinados a proyectos de inversión particularmente importantes. Ambas instituciones financieras se deshicieron de unas 200 empresas y redujeron sus acciones en otras mediante la venta periódica de pequeños paquetes accionarios en la bolsa de valores, y la licitación de grandes paquetes de acciones. Desde que se anunció el nuevo programa de privatizaciones en septiembre de 1989, el gobierno se ha concentrado en cuatro áreas: las telecomunicaciones, las líneas aéreas, los ferrocarriles y las carreteras.

6. *Secuencia de las reformas de las empresas estatales*

En la primera etapa del proceso de reforma de las empresas estatales se da prioridad a la reducción de las transferencias del Estado a dichas empresas, al establecimiento de un marco para lograr que la reforma sea sostenible y a la eliminación de las empresas estatales pequeñas y comercializables. La disminución de las transferencias del Estado a las empresas estatales es necesaria para respaldar la nueva política macroeconómica que, a su vez, permitirá la reforma sostenida de las empresas estatales. La reducción marcada de las transferencias requiere una estricta fiscalización, similar a la aplicada por Chile y Argentina en las primeras fases del proceso.

La reforma sostenible de las empresas estatales exige como mínimo, una estrategia gubernamental coherente para mejorar la eficiencia de las empresas estatales y disminuir el papel del Estado en el suministro directo de bienes y servicios que el mercado privado puede proporcionar; Chile, México y Argentina adoptaron esa estrategia al inicio de su vasto esfuerzo reformador. En un contexto democrático, esta estrategia debe contar con apoyo público suficiente, reflejado en cambios legales o constitucionales, para garantizar la continuidad de las políticas durante el difícil período de ajuste.

Por último, para que el Estado pueda fiscalizar con eficacia el sector de las empresas estatales, éste debe ser de un tamaño manejable. Por lo tanto, en esta primera etapa de la reforma se hace el traspaso de pequeñas empresas estatales de fácil venta que de todos modos deberían estar en el sector privado. Los tres países redujeron el número de empresas estatales a comienzos de sus procesos de reforma.

En una segunda etapa de la reforma, se reemplaza la fiscalización estricta y caso a caso de los gastos de las empresas estatales, por mecanismos para vigilar su desempeño financiero y por procedimientos más flexibles para fiscalizar

sus gastos, sus inversiones y su deuda. La reforma más importante de la segunda etapa es la de la política sectorial, e incluye la eliminación de todos los subsidios a las empresas estatales, la reforma de sus prácticas de fijación de precios y la liberalización de los mercados para aumentar la competencia interna; Chile adoptó esas reformas a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta y México ha hecho avances sustanciales al respecto. Además, se ha reestructurado un número importante de empresas estatales, en algunos casos transfiriendo la deuda al Estado, para mejorar su eficiencia funcional y prepararlas para la privatización. Finalmente, continúa la privatización, en especial de las empresas estatales que operan en los nuevos mercados competitivos.

La tercera y última etapa de la reforma entraña el reemplazo de la fiscalización de los gastos de las empresas estatales por mecanismos institucionales para asegurar la autonomía y la responsabilidad de los gerentes y de las juntas directivas, incluidos los contratos de desempeño, y la realización total del programa de privatizaciones. Puede considerarse que Chile todavía se encuentra en esta tercera etapa de reforma de las empresas estatales.

II

Desempeño de las empresas estatales

La reforma de las empresas estatales tiene como objetivos primordiales mejorar el rendimiento financiero y económico de ellas e incrementar el aporte fiscal neto de las empresas al presupuesto del Estado. El logro de uno de estos objetivos no implica necesariamente la realización del otro. Por ejemplo, es posible que la eficiencia de la empresa aumente pero que al mismo tiempo disminuya su aporte fiscal neto a causa de la imposición de controles de precios a su producción. Análogamente, la fiscalización estricta de las transferencias oficiales a las empresas estatales puede aumentar la contribución fiscal neta, pero tal vez a costa de las inversiones necesarias para lograr una producción eficiente. En la presente sección se analizan los efectos de la reforma de

las empresas estatales respecto de cada uno de estos objetivos.

A continuación se analiza una serie de informaciones cronológicas sobre los tres países correspondientes a los períodos anterior y posterior a la adopción de las medidas de reforma de las empresas estatales. Se ha tratado de aislar, en lo posible, los efectos de los cambios producidos por la reforma y otros no atribuidos a ésta, en especial las variaciones en los precios del mercado para insumos y productos. Como faltan algunos datos, otros son poco confiables por las altas tasas de inflación, y hay diferencias en las definiciones de los indicadores de comportamiento de los tres países, en el entorno competitivo y en las épocas en que se adoptaron las reformas, sólo se puede

hacer una comparación limitada de los niveles de eficiencia y rentabilidad de los tres países. Por consiguiente, este análisis se ha centrado en la comparación del desempeño y de las tendencias presupuestarias a lo largo del proceso de reforma, a fin de sacar conclusiones sobre los efectos de la reforma en el desempeño de la empresa que refleje grandes diferencias en la forma de abordar la reforma en cada país.

Para cada uno de los tres países se midió el desempeño económico y financiero de las empresas estatales y sus efectos macroeconómicos, utilizando datos de una muestra de dichas empresas y del sector en su conjunto. En el caso de Chile se emplearon dos fuentes de información para medir el comportamiento económico y financiero: una muestra grande, que comprende 30 empresas estatales (excluida CODELCO), y una muestra pequeña que incluye las seis mayores empresas estatales.¹⁰ Para México se utilizaron indicadores de la productividad laboral en una muestra de 20 empresas estatales bajo control directo. Los indicadores de desempeño en Argentina se basan en datos correspondientes a las 13 mayores empresas estatales entregados por la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP). Los indicadores de presupuesto, deuda e inversiones de Chile y Argentina se fundamentan en datos relativos al sector consolidado de empresas estatales. Para México, los indicadores macroeconómicos corresponden a las empresas estatales bajo control directo y al sector consolidado de empresas estatales. En los casos de Chile y México —en ambos países predomina una sola gran empresa estatal—, algunos indicadores se presentan con inclusión y con exclusión de la empresa respectiva.¹¹

1. *Desempeño económico y financiero*

Las políticas de reforma de las empresas estatales para eliminar la mano de obra superflua tuvieron como consecuencia el incremento de la produc-

¹⁰ La muestra grande se obtuvo mediante la selección de 30 empresas estatales que se mantuvieron bajo el control del Estado en el período 1970-1988.

¹¹ CODELCO, empresa minera de Chile, y PEMEX, empresa petrolera de México, han generado más de 50% del valor agregado del sector en ciertos años, y sus resultados han fluctuado fuertemente en función de los cambios en los precios de su producción.

tividad laboral en cada uno de los tres países, no obstante la disminución de las inversiones de capital. El incremento de la productividad laboral se produjo con independencia del carácter gradual o global de las reformas, y tanto si apuntaban a una mayor eficiencia o a mejores resultados financieros (cuadro 1 y gráfico 1).

En Chile, el producto por trabajador aumentó sostenidamente en todas las empresas incluidas en la muestra pequeña, a una tasa media de 7% por año en el período 1975-1988.¹² Para la muestra grande, la relación entre ingresos de explotación y costos laborales —medida un tanto menos precisa de la productividad laboral—, también se incrementó durante el período de la reforma.

En México, al igual que en Chile, se observó una mayor productividad laboral en las empresas estatales durante el período de la reforma: después de un lapso de declinación entre 1979 y 1982, aumentó abruptamente a partir de 1983. En 1988 el valor agregado medio por trabajador en las empresas bajo control directo (con exclusión de PEMEX) era 48% mayor que antes de iniciarse las reformas.¹³ La abrupta declinación de la productividad laboral estimada durante el período 1980-1982 puede haber sido consecuencia de las políticas sociales destinadas a mantener o incrementar el empleo, pero puede también haber sufrido distorsión a causa del deterioro relativo de los precios de la producción de las empresas estatales en relación con los salarios durante el período.

La eliminación del empleo superfluo y el incremento de la subcontratación de bienes y servicios fueron objetivos primordiales en la primera etapa de las reformas que comenzaron a aplicarse en Argentina en 1976. En el período 1976-1982 el empleo disminuyó 31% y el producto

¹² Las estimaciones de la productividad laboral en la muestra pequeña de Chile se basan en unidades físicas del producto y el número de empleados y son, por consiguiente, bastante confiables, puesto que no es necesario ajustarlas por inflación ni sufren los efectos de modificaciones en los precios relativos.

¹³ Las estimaciones de productividad de México son mucho menos fiables que las de Chile, ya que se obtienen mediante la deflación del valor agregado nominal de las empresas estatales por el PIB de toda la economía. Los problemas derivados de las variaciones en los precios relativos son especialmente importantes para PEMEX, que se excluyó de este indicador.

Cuadro 1
INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LAS EMPRESAS ESTATALES^a

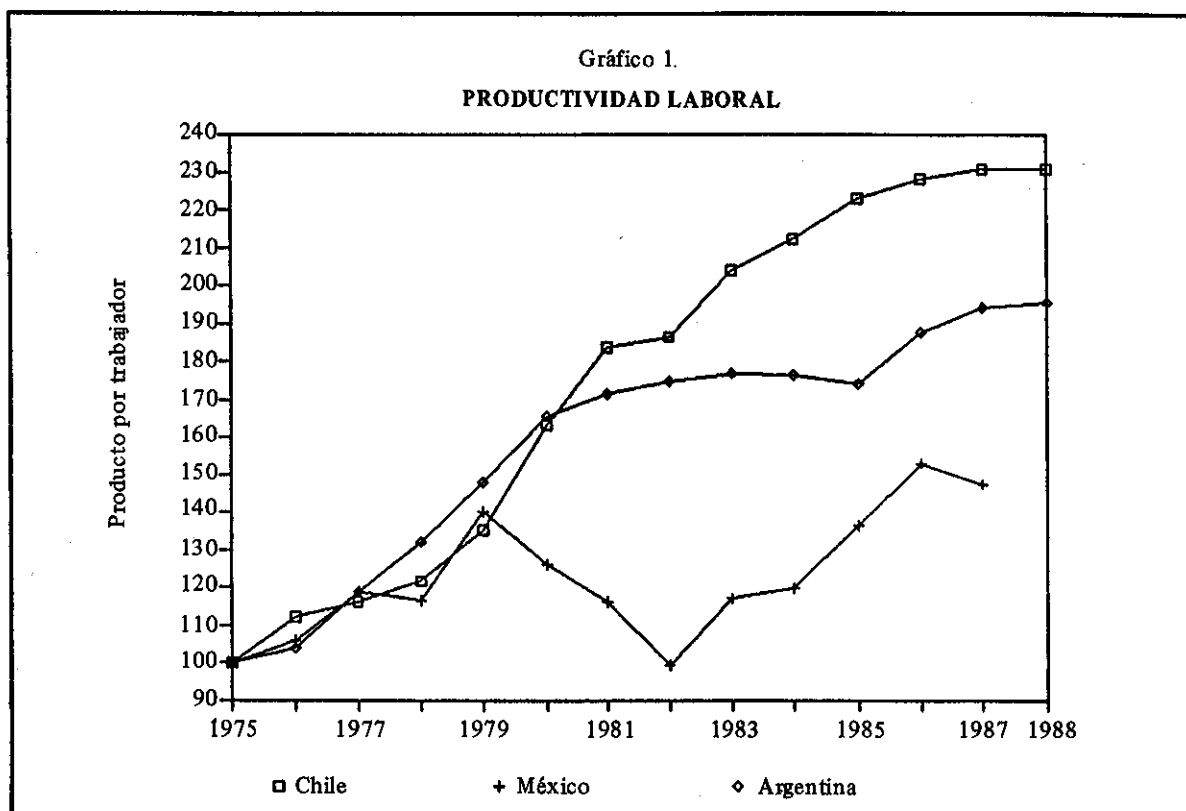
	CHILE			MEXICO		ARGENTINA	
	1976-1980	1981-1982	1983-1988	1979-1982	1983-1988	1979-1982	1983-1988
Índice de productividad laboral ^b	129.4 (128.5)	184.7 (190.2)	221.0 (227.3)	226.1 (120.4)	285.5 (134.8)	145.0	184.2
Desempeño financiero (%):							
Ingresos de operación/costos de operación	107.5 (97.8)	112.1 (107.9)	139.7 (134.0)	121.9 (92.8)	132.7 (99.9)	119.0	103.0
Ingreso neto/activos fijos ^c	4.2 (1.1)	- 1.1 (- 3.0)	4.3 (3.7)	... (- 6.0)	... (- 3.5)	...	...
Pago de intereses/ingresos de operación	8.1 (10.0)	16.8 (20.5)	12.8 (14.5)	16.2 (13.2)	21.0 (19.6)	9.1	20.0

Fuentes: Los datos de Chile se tomaron de los estados financieros anuales de la muestra pequeña; no se dispone de información para algunas empresas en determinados años. Los datos de México se tomaron del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPB); la información relativa a la productividad laboral corresponde a las empresas estatales bajo "control directo" y el resto de los datos de México se refiere al sector consolidado de las empresas estatales. Los datos de Argentina se tomaron de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP).

^a En los datos que figuran entre paréntesis se excluyen PEMEX de México y CODELCO de Chile.

^b El índice de productividad laboral (1975 = 100) se calculó sobre la base de las unidades físicas de producto por trabajador en Chile; de unidades de producto multiplicadas por los precios de 1970 por trabajador en Argentina, y de valor agregado por trabajador en México.

^c Como se indicó en el texto, las cifras del ingreso neto de las empresas estatales consolidadas de México son engañosas, debido a los considerables tributos especiales que PEMEX paga al gobierno central, que obligan a que las utilidades de PEMEX equivalgan a cero cada año.



real se elevó, con lo cual la producción por trabajador para las 11 mayores empresas estatales subió 68%. La incapacidad del gobierno de mantener las políticas de racionalización laboral, en especial durante la recesión de 1981-1982, disminuyó el ritmo de crecimiento de la productividad laboral entre 1982 y 1985, para recobrase después de 1985. Además, el crecimiento de la productividad tuvo lugar pese a la disminución de las inversiones de capital. De 1975 a 1982 la producción creció con mayor rapidez que las inversiones, lo que redujo la relación incremental capital-producto de 3.2% a 2.2%.¹⁴ El incremento de la productividad laboral indica que los objetivos que se pretende alcanzar, como parte de un programa gradual de reformas, pueden acrecentar la eficiencia económica.

El aumento de la rentabilidad es una meta casi universal de la reforma de las empresas públicas; pero las medidas reformistas suelen tener efectos ambiguos sobre los costos de operación y el ingreso neto. Por una parte, el aumento de la productividad, la simplificación de los procedimientos de adquisición y las reformas de los precios de la producción tienden a incrementar las utilidades de las empresas estatales. Por otra parte, la eliminación de los subsidios a los insumos, incluidos aquéllos suministrados y subsidiados por otras empresas estatales, y la supresión del acceso preferente a las divisas y de la protección comercial pueden disminuir las utilidades. Además, una mayor rentabilidad no implica necesariamente mayor eficiencia, si se mantienen los controles de los precios de los insumos y de la producción. Por consiguiente, es preciso analizar por separado el comportamiento financiero y la eficiencia de las empresas estatales.

Las experiencias en materia de reformas de las empresas estatales en los tres países examinados son congruentes con las características descritas. El aumento de la productividad, las reformas de los precios de la producción y otras políticas que eliminaron el trato discriminatorio de las empresas estatales contribuyeron a un mejoramiento general de su desempeño financiero

¹⁴ La relación incremental capital-producto se mide como la inversión acumulada dividida por la variación acumulada del producto. La disminución de esta relación en el transcurso del tiempo puede indicar un aumento de la productividad del capital, en especial si otros insumos se mantienen estables o declinan durante el mismo período.

durante el período de la reforma. Sin embargo, el aumento de la rentabilidad no fue tan marcado como el de la productividad laboral o las reducciones de la carga fiscal, debido a los efectos de las políticas reformistas que obligaron a las empresas estatales a funcionar en un medio más competitivo (cuadro 2).

En Chile, las empresas estatales mostraron un incremento moderado en su rentabilidad hasta 1980, una abrupta declinación en 1981-1982 y un crecimiento relativamente continuo de allí en adelante. Para la muestra grande, el ingreso neto aumentó 56% en términos reales entre 1974 y 1979.¹⁵ La rentabilidad definida como la relación entre el ingreso neto y los activos fijos, que se ajusta para tener en cuenta las variaciones del capital social, también indica un mejoramiento del desempeño financiero entre 1974 y 1979. Para la muestra pequeña, la rentabilidad se incrementó 90% entre 1976 y 1980, y casi 70% si se excluye CODELCO.

A partir de 1981 el rendimiento financiero de las empresas estatales declinó notablemente, en gran medida como resultado de la severa crisis económica y las políticas de estabilización consiguientes. Las políticas antiinflacionarias del gobierno, que fijaron el tipo de cambio nominal y permitieron una sobrevaloración sustancial del peso, contribuyeron a elevar el costo de los insumos y las tasas de interés durante este período. Estas políticas resultaron particularmente costosas para las empresas que necesitaban insumos importados, como CODELCO. Las modificaciones de las políticas económicas, que aumentaron la competencia a la que se enfrentaban las empresas estatales, quizá hayan también contribuido a la declinación transitoria del desempeño de estas empresas.

Desde 1983 la rentabilidad media de las seis mayores empresas estatales de Chile se ha incrementado considerablemente. Debido no sólo a mejores resultados operacionales, sino también al menor costo de los intereses en relación con el período 1981-1982. En general, salvo en los años de recesión de 1981-1982, durante el período de reforma hubo un mejoramiento siste-

¹⁵ El ingreso neto se define como el ingreso total (operacional y no operacional) menos el costo total, incluidos el pago de intereses y los ajustes cambiarios medidos a precios constantes.

Cuadro 2
INDICADORES PRESUPUESTARIOS DE LAS EMPRESAS ESTATALES^a
(Porcentajes)

	CHILE			MEXICO		ARGENTINA	
	1976-1980	1981-1982	1983-1988	1979-1982	1983-1988	1979-1982	1983-1988
Déficit de las empresas estatales/PIB ^b	6.7 (6.3)	- 5.1 (- 1.0)	- 8.3 (- 4.6)	1.0 (2.9)	- 1.7 (2.3)	4.7	4.5
Déficit de las empresas estatales/déficit del sector público ^c	36.3	...	...	11.2	- 18.2	56.1	56.2
Transferencias del gobierno a las empresas públicas/PIB	1.4	0.6	—	2.5	2.8	1.8	3.8
Impuestos pagados por las empresas estatales/PIB	1.0 (0.5)	6.0 (2.4)	8.7 (4.8)	4.4 (0.8)	5.9 (0.7)	...	...
Inversiones de las empresas estatales/PIB	3.0	3.0	3.4	7.0	4.1	4.0	2.9
Deuda externa de las empresas estatales/PIB ^d	...	11.3	16.0	20.4	21.0	20.7	13.3

Fuentes: Los datos de Chile se tomaron de Larraín (1988) y de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. La información de México se tomó de Finanzas del Sector Público, Cuentas de Producción del Sector Público del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y de Cuentas de la Hacienda Pública de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Los datos de Argentina se tomaron del Ministerio de Economía.

^aLa información de México relativa a déficit, impuestos y transferencias corresponde al grupo de empresas estatales bajo control directo; los otros datos se refieren al sector consolidado de empresas estatales, a menos que se indique otra cosa. En los datos que figuran entre paréntesis se excluyen PEMEX de México y las empresas cupríferas de Chile.

^bCon exclusión de impuestos y transferencias.

^cPara los períodos ulteriores en Chile la relación no es significativa, puesto que las empresas estatales y el sector de estas empresas en su conjunto fluctúan entre déficit y superávit de escasa significación.

^dAl final del período. Los datos para México y Chile corresponden al sector consolidado de las empresas estatales; los de Argentina se refieren a las 13 mayores empresas estatales.

mático de la rentabilidad de las empresas estatales.

En México el rendimiento financiero medio de las empresas públicas mejoró desde el inicio de las reformas en 1983. Si se compara el período de reformas con la fase 1979-1982 para el sector consolidado, con exclusión de PEMEX, se observa que los ingresos de explotación aumentaron con mayor rapidez que los costos de operación.¹⁶ Sin embargo, no obstante estos logros, el saldo operacional para el sector consolidado de las empresas estatales, con exclusión de PEMEX, siguió siendo negativo durante el período de reforma; esto se debió en gran medida a los controles de precios que mantuvieron los precios de la producción

por debajo de los costos unitarios, como reflejo del compromiso del gobierno de preservar objetivos no comerciales para algunas empresas (por ejemplo, CONASUPO). La relación entre el ingreso neto y los activos fijos fue también mejor durante la fase de reforma que durante el período 1979-1982, pero siguió siendo negativa. El aumento de los pagos de intereses fue un elemento primordial del incremento de los costos no operacionales. Sin embargo, PEMEX tuvo un gran superávit operacional de 3.5% del PIB en promedio durante el período 1983-1988. Puesto que PEMEX, además de pagar los tributos ordinarios, debe transferir al gobierno central todos los ingresos, después de deducir los impuestos, en forma de contribuciones especiales, las cifras de utilidades para el sector consolidado de las empresas estatales con inclusión de PEMEX son engañosas. Si se excluye el pago de esas contribuciones especiales, entonces las utilidades de PEMEX cubren con cre-

¹⁶ El alza de los costos de operación fue consecuencia primordialmente de mayores gastos no atribuibles a la mano de obra, ya que los gastos medios de personal disminuyeron aproximadamente 15% entre 1979-1982 y 1983-1988.

ces las pérdidas netas del resto del sector consolidado de las empresas estatales durante el período de la reforma.

En Argentina, las empresas estatales mejoraron sustancialmente su desempeño financiero en el período 1976-1982 a raíz de la aprobación de las reformas. El superávit operacional medio, el ingreso neto y la capacidad de autofinanciar inversiones fueron todos superiores en 1976-1982 que en 1971-1975. El aumento del superávit operacional se debió en gran medida a la política del gobierno de eliminar la mano de obra superflua y a la disminución de los salarios reales, ya que el promedio de los gastos de personal por unidad de producción declinó casi en un tercio entre 1971-1975 y 1976-1982. El desempeño financiero, sin embargo, se deterioró en 1983-1988. El alza de los salarios reales y de los precios de otros insumos, y el retraso de los ajustes en los precios reales de los productos como resultado de las políticas antiinflacionarias, redujeron la relación entre ingresos operacionales y costos de operación. Además, los pagos de intereses de las empresas estatales, como proporción de los ingresos de operación, aumentaron más del doble.

2. Efectos macroeconómicos del comportamiento de las empresas estatales

El desempeño de las empresas estatales tiene influjo decisivo sobre la magnitud del déficit del sector público en general, la carga de la deuda externa y los niveles de inversión y de actividad económica general del país. La reforma de las empresas estatales, que se centra en la fiscalización de sus costos, la eliminación de las distorsiones de sus precios y la reducción de las transferencias oficiales netas a ellas, deberá disminuir en general el déficit de las empresas estatales, su participación en el déficit total del sector público y el nivel de financiamiento mediante empréstitos del exterior.

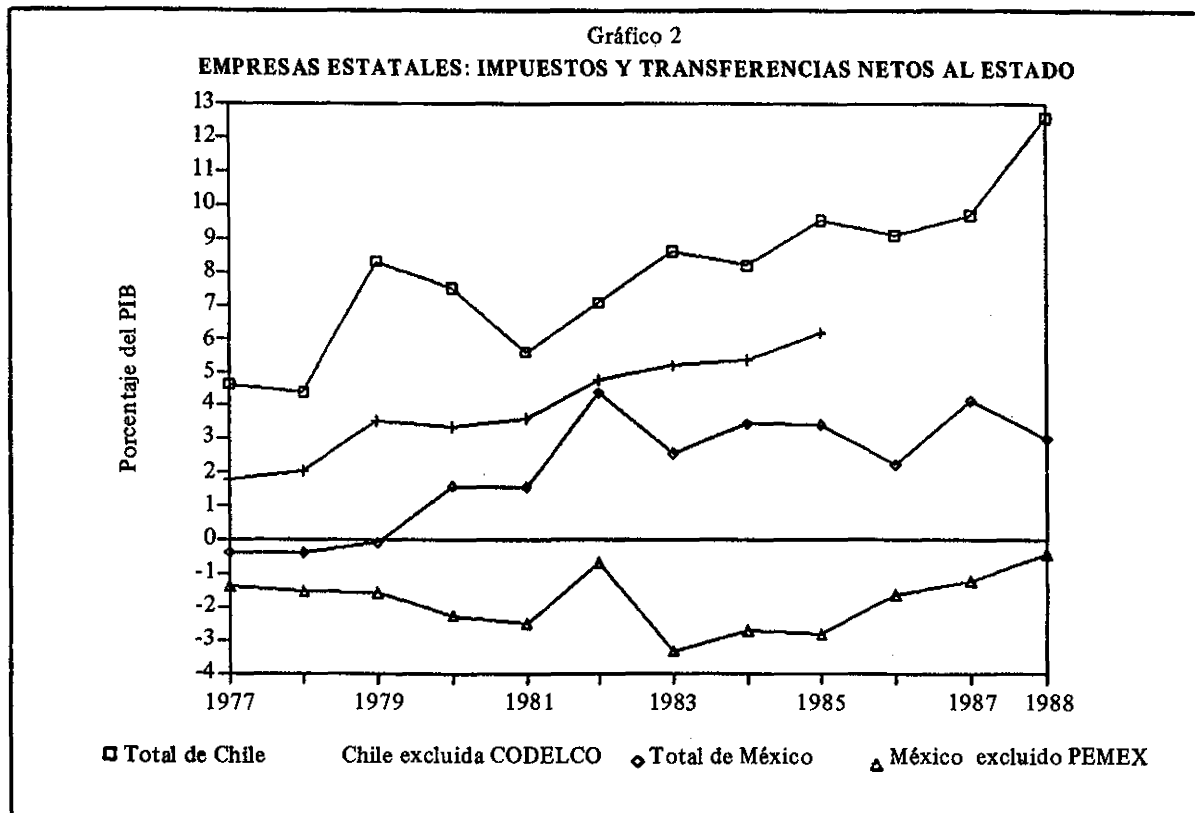
Chile, México y Argentina han logrado reducir los déficit empresariales y las transferencias netas del gobierno central. Sin embargo, la magnitud de las reducciones en cada país ha dependido de la capacidad del gobierno para mantener estrictos controles sobre los gastos y el financiamiento de las empresas estatales, del grado de ajuste en los precios reales de los productos y de los efectos de la inestabilidad macroeconómica y

de los trastornos en el sector externo (cuadro 2 y gráfico 2).

A lo largo del proceso de reforma en Chile, las empresas estatales lograron claras y sostenidas reducciones de sus déficit y mejoramientos en las transferencias netas entre el Estado y las empresas estatales. De un déficit anual medio de estas empresas de 6.7% del PIB durante el período 1970-1973 (con exclusión de impuestos y transferencias), las empresas estatales pasaron a un superávit de 3.8% en 1974-1975, los primeros años de la reforma. El superávit siguió creciendo, inclusive durante la recesión de 1982-1983, y alcanzó un promedio de 9.6% del PIB en 1983-1988. La contribución neta (impuestos menos transferencias) del sector consolidado de las empresas estatales al gobierno central aumentó considerablemente en el período de la reforma (gráfico 2). Este mayor aporte de las empresas estatales al sector público en general fue el resultado directo de la política del gobierno que obligaba a las empresas estatales a transferir un gran porcentaje de sus utilidades al Estado y a financiar las inversiones con nuevos préstamos.

En México, en el período de la reforma, los déficit de las empresas estatales disminuyeron en relación con el PIB y como proporción del déficit global del sector público, el que alcanzó, para las empresas bajo control directo, un máximo de 6% del PIB en 1981. En virtud de los cambios en la política oficial, el déficit global de las empresas estatales bajo control directo disminuyó a menos de 0.5% del PIB en 1983 y desde entonces el saldo ha sido positivo.

Habida cuenta de la complejidad del sistema mexicano de transferencias oficiales y exenciones tributarias para las empresas estatales dedicadas a actividades sociales y de las contribuciones especiales que gravan a empresas como PEMEX, que equivalen a una transferencia directa de utilidades, la carga fiscal de las empresas estatales se analiza mejor si se estudian las transferencias netas de dichas empresas al gobierno central (gráfico 2). Si se excluyen los elevados niveles de absorción de deudas durante el período 1986-1988, el aporte del sector consolidado de las empresas estatales al gobierno central ha sido positivo todos los años a partir de 1980. Sin embargo, si se excluye PEMEX, la contribución aparece negativa. Además, la importancia de las transferencias de



PEMEX, que constituyen 80% de toda la recaudación tributaria proveniente de las empresas estatales, crea el problema suplementario de que la carga fiscal neta de dichas empresas acusa grandes fluctuaciones en función de la variación de los precios de exportación del petróleo. Por ejemplo, debido al descenso de los precios internacionales de ese producto, la recaudación tributaria proveniente de PEMEX bajó durante el período de la reforma de un máximo de 6.3% del PIB en 1985 a 3.4% en 1988.

Las inversiones de las empresas estatales en México aumentaron considerablemente durante el período de auge del gasto público a finales de los años setenta, especialmente en el sector del petróleo. Las inversiones del sector consolidado de las empresas estatales se incrementaron de un promedio de 4.5% del PIB en 1970-1978 a 7% en 1979-1982 (3.2 y 3.8%, respectivamente, si se excluye PEMEX). La disminución de los déficit durante el período de la reforma se logró en gran

medida a través de recortes en las inversiones, ya que los gastos de capital descendieron a 4.1% del PIB (2.6% si se excluye PEMEX) en el período 1983-1988.

Desde 1976, Argentina ha incluido en sus programas de reducción de los déficit fiscales, comprendidos los de las empresas estatales, algunas medidas para eliminar la mano de obra superflua y ajustar los precios de la producción de dichas empresas a fin de que reflejen mejor los costos. Aunque las empresas estatales lograron aumentar la productividad laboral mediante la reducción del empleo, en general los ajustes de los precios de la producción no pudieron sostenerse debido al entorno macroeconómico sumamente inestable y las consiguientes medidas de estabilización del gobierno. En consecuencia, aunque el déficit consolidado de las empresas estatales (excluidas las transferencias del gobierno central) se redujo a 2.8% del PIB en 1977, aumentó de nuevo a 5.2% en 1979 y alcanzó un

máximo de 6.9% en 1982, en gran medida como resultado de la declinación de los precios reales de producción. En los últimos años el déficit de las empresas estatales disminuyó gradualmente

debido a ciertas reducciones de los costos, pero principalmente a causa de recortes en las inversiones. El déficit de las empresas estatales bajó a 4.3% del PIB en 1988 y a 2.7% en 1987.¹⁷

III

Conclusiones y síntesis

El amplio proceso de reforma abarca cinco áreas distintas: i) la estrategia y las políticas del sector de las empresas estatales; ii) el marco institucional y administrativo; iii) las políticas económicas; iv) la rehabilitación de las empresas estatales, y v) las modificaciones al régimen de propiedad de las empresas estatales. La experiencia de los tres países examinados en el presente estudio difiere en cuanto a la oportunidad y la importancia asignadas a estas cinco áreas. En Chile el gobierno militar que asumió en 1973 aprobó de inmediato políticas para reducir la dimensión del sector público y fomentar el desarrollo privado; fiscalizar estrictamente los gastos y poner el acento en las utilidades de las empresas estatales; iniciar reformas macroeconómicas y la liberalización del comercio, y devolver bienes expropiados. Posteriormente, el gobierno transfirió la mayor parte de las empresas estatales a una sociedad tenedora encargada de su supervisión; liberalizó los mercados para estimular la competencia interna; promulgó políticas de precios transparentes y reestructuró las empresas a fin de prepararlas para su privatización.

En México, el proceso de reforma fue más lento, debido en parte a la necesidad de lograr un consenso político en torno a él. Comenzó en 1983 con la introducción de cambios constitucionales que redefinieron el papel del Estado, continuó con la aprobación de modificaciones legislativas en 1986 y la adopción de normas de ejecución en 1990. El proceso de México fue semejante al de Chile en el sentido de que en ambos países se hizo hincapié inicialmente en la reforma macroeconómica, la liberalización del comercio, la privatización de empresas pequeñas y una aplicación más gradual de las reformas sectoriales. Sin embargo, se diferenció considerablemente del proceso chileno al insistir en los objetivos sociales de las empresas estatales y adoptar refor-

mas institucionales y administrativas tendientes a aumentar su autonomía; al introducir contratos de desempeño, y al instituir una estrecha supervisión gubernamental del comportamiento de dichas empresas. Asimismo, México siguió una política de reestructuración y rehabilitación de las empresas estatales orientada más a mejorar la eficiencia operacional de estas empresas que a preparar su privatización.

Argentina emprendió dos reformas de las empresas estatales utilizando primero un método gradual de 1976 a 1982, que hizo hincapié en la disminución del empleo, y luego un enfoque global, a partir de 1989, que aún no se ha definido cabalmente. Este último proceso de reforma es semejante al de México en su redefinición legislativa de la función del Estado y de las empresas estatales; análogo al de Chile en sus intentos de fiscalizar estrictamente los gastos de las empresas estatales a fin de reducir radicalmente sus déficit, y similar a los de ambos países en su insistencia inicial en la reforma macroeconómica y la liberalización del comercio. Argentina se ha diferenciado de Chile y México por sus esfuerzos, a comienzos del proceso, por privatizar las empresas estatales más importantes, tal vez porque la credibilidad del proceso de reforma dependía de la demostración de su empeño en adoptar las decisiones más difíciles desde el punto de vista político.

La experiencia de estos tres países sugiere una secuencia para las políticas de reforma de las empresas estatales, la que puede variar según las circunstancias de cada país. En la primera etapa se busca establecer la estrategia global para las empresas estatales; se inicia la estabilización

¹⁷ La reducción del déficit de las empresas estatales se debió en gran medida a las compañías de petróleo (YPF) y gas (GDE). A partir de 1986 éstas disminuyeron su déficit combinado de más de 2% del PIB en 1984, a menos de 0.4%.

macroeconómica y la liberalización del comercio; se adoptan mecanismos especiales de fiscalización para asegurar una reducción significativa de los déficits de las empresas estatales, y se enajenan algunas de éstas que pueden venderse con facilidad. En la segunda etapa, estas medidas especiales se reemplazan por procedimientos de vigilancia y control del desempeño; continúa la liberalización del comercio y se reforman las políticas sectoriales, incluidas las políticas de precios y de flexibilización del mercado para incrementar la competencia interna de las empresas estatales, y las más grandes de éstas se reestructuran y privatizan. En la etapa final, se reemplaza la estricta fiscalización oficial del resto de las empresas estatales por cambios institucionales a fin de asegurar la autonomía y responsabilidad de los administradores y de las juntas directivas, y se completa el programa de privatización.

Aunque la insuficiencia de algunos datos impide una comprobación cabal de los efectos de determinadas reformas sobre el desempeño de las empresas estatales, los tres casos examinados permiten llegar a algunas conclusiones acerca de los efectos más generales de estas reformas. En los tres casos, la reforma de las empresas estatales se tradujo en grandes mejoras de su rendimiento económico, según pudo medirse por la productividad laboral, a veces a pesar de la recesión y de la merma de las inversiones de capital. La productividad se incrementó, ya se tratara de reformas graduales o globales, o se hiciese hincapié en el mejoramiento de la eficiencia o del desempeño financiero.

La información sobre Chile y México de-

muestra que existe una relación positiva entre el rendimiento económico y financiero de las empresas estatales. Chile aporta pruebas de que una reforma amplia y sostenida de dichas empresas mejora su desempeño financiero y económico y puede generar una rentabilidad positiva de los activos fijos. México demuestra que el aumento de la productividad laboral y la mejora del desempeño financiero no genera necesariamente ingresos netos positivos (si se excluye PEMEX, empresa petrolera estatal) cuando la reforma de las empresas estatales es incapaz de crear mecanismos para establecer precios de mercado. Argentina demuestra que la inconstancia en el empeño reformista (1976-1982) puede traducirse en un retroceso que empeore aún más el rendimiento financiero.

Por una diversidad de razones, un mejor desempeño económico de las empresas estatales no se refleja siempre en menores déficits del sector consolidado de dichas empresas. La estricta fiscalización aplicada por Chile al comienzo de la reforma transformó sorprendentemente los déficits de las empresas estatales en excedentes que superaban el 8% del PIB (5% si se excluye CODELCO, empresa cuprífera estatal). En México tuvo lugar una transformación semejante, aunque si se excluye PEMEX el déficit consolidado de las empresas estatales acusa cifras negativas durante el período de la reforma. La reforma gradual de Argentina tuvo escaso efecto en el déficit de las empresas estatales, cuyo promedio fue de casi 5% del PIB en dicho período.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Hachette, Dominique (1988): "Aspects of privatization: the case of Chile, 1974-85", marzo, mimeo.
- Larraín B., Felipe (1988): "Public sector behavior in a highly indebted country: the contrasting Chilean experience, 1970-1985", mimeo.
- Larrañaga, Osvaldo (consultor) (1990): *El déficit del sector público y la política fiscal en Chile, 1978-1987* (LC/L.563), Política fiscal, N° 4, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, julio.
- Marcel, Mario (1989): *La privatización de empresas públicas en Chile 1985-88*, Notas técnicas CIEPLAN, N° 125, Santiago de Chile. Corporación de Investigación Económica para América Latina (CIEPLAN), enero.
- Martínez, J. (1985): "La trayectoria empresarial del Estado en Chile en el período 1970-1983", Tesis de maestría, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Nankani, Helen (1988): *Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises. Selected Country Case Studies*, World Bank Technical Paper, N° 89, vol. II, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Shirley, Mary M. (1989a): *Evaluating the Performance of Public Enterprises in Pakistan*, Working Paper, wps 160, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- _____ (1989b): *Improving Public Enterprises Performance: Lessons from South Korea*, Working Paper, wps 312, Washington, D.C., Banco Mundial, octubre.
- _____ (1989c): *The Reform of State-Owned Enterprises: Lessons from World Bank Lending*, Policy and Research Series, N° 4, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Vuytsteke, Charles (1988): *Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises. Methods and Implementation*, World Bank Technical Paper, N° 88, Washington, D.C., Banco Mundial.

El empresario centroamericano como actor económico y social

*Andrés Pérez**

Las sociedades centroamericanas enfrentan en la actualidad la tarea de promover simultáneamente un proceso de liberación del mercado y el desarrollo y consolidación de sistemas políticos de corte democrático-liberal. Conciliar el proyecto económico de mercado con el proyecto político democrático en las condiciones de polarización social que vive la región es, demás está decirlo, una tarea colosal. En esta tarea, el empresario centroamericano desempeñará un papel de importancia trascendental, no sólo como actor económico sino también como actor político. Para que pueda contribuir a la búsqueda de un balance justo y efectivo entre mercado y democracia, es necesario que haya cambios profundos en el pensamiento que guía la función empresarial en Centroamérica y, por lo tanto, en la definición del contenido y orientación de los programas de formación gerencial en la región. El reto del empresario es elevar el nivel de competitividad de su empresa en un contexto económico internacional cambiante, mientras participa en el proceso de construcción del consenso nacional. La construcción de ese consenso entraña redefinir la participación de la empresa privada, la de los gobiernos, y la de los diversos actores políticos y sociales nacionales, dentro de un marco institucional que refleje con justicia las obligaciones y derechos de cada uno de ellos. Sin ese consenso, ni el orden económico ni la democracia son posibles en la Centroamérica de hoy.

*Profesor Asistente de Ciencia Política, Universidad de Western Ontario.

Introducción

El fracaso de los experimentos socialistas en Europa oriental y la Unión Soviética reforzó las convicciones políticas del neoconservatismo en los países capitalistas desarrollados. La guerra fría había terminado, y con ella, dijeron algunos, también la historia (Fukuyama, 1991). La democracia liberal había derrotado al socialismo y las fuerzas del mercado habían demostrado su superioridad ante el Estado planificador. El nuevo orden internacional que las dos administraciones del Presidente Reagan habían impulsado durante el decenio de 1980 empezaba a materializarse. Este nuevo orden recibió su bautizo de fuego en la guerra del Golfo, en la que Irak pagó el precio, no tanto de su irrespeto al derecho internacional, sino más bien de la incapacidad de sus líderes de comprender que el mundo había cambiado. Los tanques de Sadam Hussein cruzaron la frontera con Kuwait en el mismo momento histórico en que las reglas de las relaciones internacionales y las definiciones del bien y el mal eran revisadas. Lo que antes pudo ser posible era ahora intolerable.

Para América Latina en general y para Centroamérica en particular el nuevo orden internacional significó cambios profundos en la definición de lo políticamente posible e imposible, lo económicamente racional e irracional, y lo socialmente aceptable e inaceptable. Esto no significa que las transformaciones de las sociedades centroamericanas sean un simple reflejo de las condiciones internacionales. El contexto internacional, sin embargo, condiciona en gran medida la formulación de respuestas políticas a las tensiones y contradicciones internas de estas sociedades.¹ De tal manera que en Centroamérica, lo posible, racional y aceptable es hoy en día la democracia liberal y la economía de mercado, a pesar de que, en las condiciones de polarización política, económica y social que viven los países de la región, el carácter incluyente de la propuesta política esté en abierta contradicción con el carácter excluyente de la propuesta económica.²

¹ Véase un análisis de la influencia del contexto internacional sobre la capacidad política de los Estados latinoamericanos en la etapa de "capitalismo postnacional" en Faletto, 1989, pp. 69-73. Véase además Sunkel, 1991, y Tomassini, 1991.

² Véase un examen de esta contradicción en América Latina en Calderón y Dos Santos, 1991, pp. 19-22 y Faletto, 1989.

La propuesta democracia-mercado encuentra su lógica en el pensamiento que caracteriza al nuevo orden internacional y no en las condiciones internas de las sociedades centroamericanas.

Conciliar el proyecto económico de mercado con el proyecto político democrático en medio de la polarización social que exhibe la región es, sin lugar a duda, una tarea colosal. En esta tarea, el empresario centroamericano desempeñará un papel de importancia trascendental no sólo como actor económico sino también como actor político. En este artículo se sostiene que la contribución del empresario centroamericano a la búsqueda de un balance justo y efectivo entre las necesidades del mercado y las de la democracia, sólo podrá darse si hay cambios profundos en el pensamiento que guía la función empresarial en Cen-

troamérica, y, en consecuencia, en la definición del contenido y orientación de los programas de formación gerencial en la región.³

El reto que encara el empresario centroamericano es nada menos que el de desarrollar los niveles de competitividad de su empresa en un contexto económico internacional cambiante, mientras participa en el proceso de construcción de un consenso social mínimo sobre la organización de la vida económica y política de su país. La construcción de este consenso entraña redefinir la participación de los gobiernos y la de los diversos actores políticos y sociales dentro de un marco institucional que refleje con justicia las obligaciones y derechos de cada uno de ellos. Sin la articulación de este consenso, ni el orden económico ni el ordenamiento democrático son posibles en la Centroamérica de hoy.

I

El nuevo papel político del empresario centroamericano

Decir que los grupos económicos dominantes de la región han participado a lo largo de la historia en la definición de los sistemas sociales, políticos y económicos de los países centroamericanos es decir lo obvio. Lo que sí cabe señalar, es que la forma en que estos grupos participan ha cambiado a través del tiempo. El estudio pionero sobre la organización gremial en Centroamérica realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) bajo la dirección de Edelberto Torres-Rivas, señala que fueron los comerciantes los primeros en formar organizaciones para la defensa y promoción de sus intereses.⁴ La primera de estas organizaciones surgió en Guatemala en 1884. A las asociaciones nacionales

de comerciantes siguieron las asociaciones de industriales y luego la de agricultores y ganaderos. A partir del decenio de 1950 el desarrollo organizacional del sector privado centroamericano logró un avance de gran trascendencia política, pues empezaron a surgir dentro de cada país de la región mecanismos para coordinar la acción de las diferentes organizaciones de dicho sector. El primero de esos mecanismos de coordinación nació en Guatemala en 1957 y fue el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comer-

³ En noviembre de 1989, el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) invitó a académicos de América Latina y Norteamérica a presentar ensayos que exploraran las características necesarias de un modelo gerencial para América Latina en el siglo XXI. La mayoría de los ensayos presentados en el simposium coincidían en señalar la necesidad de impulsar la formación política de los empresarios de la región; cabe señalar entre ellos "Racionalidad y práctica gerencial en América Latina: los retos del nuevo siglo", presentado por Andrés Pérez; "Estructura económica y gerencia en Latinoamérica: pasado, presente y retos futuros", presentado por Marvin Taylor; "Un modelo gerencial

para Latinoamérica en el siglo XXI, presentado por Blasco Peñaherrera Padilla; "El futuro de América Latina y la formación gerencial", presentado por Fernando Bravo Herrera y Luis Peñafiel Millán, y "El concepto de administración en la formación gerencial", presentado por Oscar Johansen Bertoglio.

⁴ Las ciencias sociales centroamericanas no han estudiado a fondo el papel de las organizaciones del sector privado en la formulación de políticas públicas ni en la conducción de la política nacional. Se carece de trabajos como los desarrollados en Argentina por Nun y Lattuada (1991) que analizan el papel de las corporaciones agrarias en el gobierno de Alfonsín, o los ensayos sobre el papel de las organizaciones empresariales durante el proceso de transición hacia la democracia en ese mismo país incluidos en Nun y Portantiero (comps.), 1987.

ciales, Industriales y Financieras de Guatemala (CACIF). Se establecieron después el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), en Honduras; la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), en El Salvador; el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), en Nicaragua, y la Unión Costarricense de Cámaras de la Empresa Privada (UCCAEP), en Costa Rica (FLACSO, 1989, pp. 13-20). Estas organizaciones lograron una participación activa pero indirecta en los procesos políticos nacionales hasta que la crisis regional de los años setenta las empujó a asumir papeles políticos más abiertos.

Como lo señala Gabriel Gaspar Tapia (1989, pp. 22-33), las relaciones de dominación que existían en la mayoría de los países de América Central antes de la crisis estaban basadas en la "armoniosa relación que las diversas fracciones de las clases dominantes establecieron con las fuerzas armadas", relación que "implicó una virtual cesión de la gestión del aparato estatal de parte de las primeras a las segundas". La incapacidad de este pacto de dominación para contener las demandas populares y la movilización social en los países de la región permitió el surgimiento de posiciones y proyectos políticos centristas que ofrecían soluciones moderadas a la crisis del orden social. Los gobiernos de los Estados Unidos, desde Carter hasta Bush, encontraron en las posiciones políticas de centro una posible solución al avance de los movimientos revolucionarios de Centroamérica y una forma de neutralizar el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua. En estas circunstancias, la promoción paralela de economías de mercado y sistemas políticos de corte democrático liberal se convirtió rápidamente en la línea de acción de Washington en la re-

gión. El efecto de esta doble estrategia en la posición de las elites económicas centroamericanas fue tremendo. Acostumbrados a descansar en las fuerzas armadas de la región, los grupos empresariales se encontraron inesperadamente en medio de un juego político con altos grados de incertidumbre y además "carentes de mecanismos eficientes de representación". La respuesta a esta situación fue abandonar las posiciones de supuesto apoliticismo que antes habían mantenido, para pasar a desempeñar un papel activo en el juego político de los países. Este cambio se expresa, entre otras cosas, en la participación de dirigentes de las organizaciones de la empresa privada en la formación y desarrollo de partidos políticos como la Alianza Republicana Nacionalista (ARDE) en El Salvador; en la participación en la política nacional de centros académicos y de investigación ligados a organizaciones del sector privado, como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo y el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), y en la abierta participación de las organizaciones del sector privado en ámbitos de discusión que antes competían a la esfera de acción del Estado, como la política exterior.

El nuevo papel político de las organizaciones del sector privado centroamericano hace necesario reflexionar sobre el pensamiento que guía la acción empresarial en la región, y sobre todo, sobre la capacidad de los empresarios de entender y contribuir a resolver los problemas que plantea la promoción simultánea de regímenes políticos de corte liberal-democrático y de economías de libre mercado en países con altos grados de polarización social, como los centroamericanos.

II

Contexto histórico y teoría y práctica empresariales

El contexto histórico en el cual funciona la empresa ha condicionado la teoría y la práctica empresarial en los Estados Unidos, así como los fundamentos racionales que guían el contenido y la orientación de los programas de formación gerencial en ese país. En este contexto se dan dos dimensiones. La primera es la existencia de una

realidad social objetiva, que puede ser medida y hasta cuantificada a través de indicadores como los coeficientes de distribución del ingreso, las tasas de mortalidad, los índices de analfabetismo y otros. La segunda es la existencia de un marco de valores sociales a través del cual se interpreta la realidad objetiva. Es este marco valorativo el

que nos permite definir y diferenciar lo bueno y lo malo, lo justo y lo injusto, lo importante y lo secundario, lo racional y lo irracional, lo eficiente y lo ineficiente, lo aceptable y lo inaceptable.⁵

El mantenimiento del orden social depende mucho de la legitimidad de las reglas que organizan la vida política y económica de una sociedad. En este sentido, la legitimidad, tal como Peter L. Berger y Thomas Luckman (1973, p. 86) señalan, es una condición que "justifica el orden institucional al proveer a éste de dignidad normativa". Vale la pena aclarar que hablar de marcos valorativos como elementos determinantes del orden no es ignorar el papel que la coerción y la violencia desempeñan en la tarea de establecer y mantener la estabilidad social. Si se hace hincapié en el papel de los valores es porque, como argumentaba Jean Jacques Rousseau (1947, p. 244) hace más de un siglo, el orden social no se consolida "hasta que la fuerza se transforma en derecho y la obediencia en obligación". Esto es, hasta que el establecimiento de un marco de valores colectivos justifica, dignifica y legitima la realidad objetiva de una sociedad.

En los Estados Unidos, tanto el contexto objetivo como el subjetivo de la empresa han condicionado el pensamiento empresarial y el pensamiento gerencial en ese país. Algo similar sucede en el campo de las ciencias sociales, en el cual la producción del conocimiento, así como la definición del papel del científico social, han sido condicionadas por la influencia del entorno en que el científico desarrolla su labor. En este sentido se podría afirmar que el conocimiento en las ciencias sociales es la suma histórica de las respuestas articuladas por los pensadores sociales a los retos y crisis de su época.⁶ Comprender la relación entre contexto histórico, pensamiento y práctica social nos permite entender cómo la teoría y la práctica gerenciales y empresariales en los Estados Unidos han sido condicionadas por

⁵ Véase un análisis a fondo del papel de los marcos valorativos en la definición de la realidad objetiva, en Berger y Luckman, 1973.

⁶ La obra de Augusto Comte, por ejemplo, no puede ser comprendida si no es como respuesta a la crisis del orden social producida por la Revolución Francesa. La obra de Carlos Marx también tiene como su punto de referencia más inmediato las condiciones sociales producidas por la Revolución Industrial en la Europa del siglo XIX. Más recientemente, la obra del filósofo francés Michel Foucault fue influenciada por lo ocurrido en Francia en 1968.

el desarrollo histórico en ese país de un sistema económico capitalista y de un sistema político democrático-liberal. Los principios y valores económicos capitalistas, y los principios y valores políticos democráticos-liberales, constituyen el marco valorativo que, tanto en la teoría como en la práctica empresariales y gerenciales, se utiliza en los Estados Unidos y en los demás países del Occidente desarrollado para apreciar e interpretar la realidad en que opera la empresa.

La legitimidad alcanzada por estos principios y valores ayuda a explicar los niveles y la durabilidad del orden social en esas sociedades. Es precisamente esa legitimidad y ese orden social lo que ha permitido en estos países el desarrollo de una teoría y práctica empresariales y gerenciales encaminadas fundamentalmente a la articulación de técnicas operativas y a la búsqueda de la eficiencia. Así, los programas de formación gerencial en los Estados Unidos y los otros países capitalistas desarrollados han podido concentrarse, desde su surgimiento en la última parte del siglo XVIII, en el desarrollo y difusión del conocimiento gerencial aplicado, asumiendo con esto la existencia de un sólido marco valorativo que legitima la función de la empresa y que garantiza el orden social.⁷ Por este motivo, el análisis de la dimensión política de la empresa en los programas de formación gerencial se limita al estudio de las relaciones entre sector privado y gobierno, o al estudio de las estructuras de poder dentro de las organizaciones. El concepto de conflicto, dentro de esta tradición, no tiene una connotación social, sino una más bien organizacional. Esto es, el conflicto que se estudia en la teoría administrativa y el análisis gerencial es fundamentalmente el conflicto dentro de la organización, con lo que se da por sentada la existencia de condiciones contextuales estables.⁸ Esto explica también por qué el análisis sociológico, político y filosófico, más orientado a la comprensión del cambio social, no está incluido en la mayoría de los programas de formación gerencial:⁹ ese tipo de análisis se considera especulativo y divorciado de la "realidad" que dichos programas asumen como dada.

⁷ Véase una revisión del desarrollo del pensamiento gerencial en George Jr., 1968.

⁸ Véase, por ejemplo, Stephenson, 1985 y Wilson, 1985.

⁹ La ausencia de estos temas es notable en la visión que persiste aun en medio del profundo proceso de cambio que

Es interesante observar que algo parecido sucede en el campo de las ciencias naturales. En su obra clásica sobre la estructura de las revoluciones científicas, Thomas Kuhn (1970) muestra cómo el establecimiento de un paradigma, esto es, la legitimación de una visión teórica de la realidad, empuja al científico a concentrar sus esfuerzos en el desarrollo de "ciencia normal", esto es, de un tipo de conocimiento que es válido dentro de los parámetros establecidos por el paradigma dominante. Cuando una nueva visión teórica de esa realidad cuestiona la validez del paradigma existente, la comunidad científica se ve obligada a redefinir o a confirmar el marco teórico fundamental dentro del cual va a desarrollar su labor científica normal.

Recapitulando, podemos afirmar tres cosas. Primero, que la teoría y la práctica empresariales y gerenciales en los países capitalistas desarrollados son producto de las condiciones históricas en las cuales se desarrolla la empresa. Segundo, que la teoría y la práctica empresariales y gerenciales en esos países son producto y expresión del desarrollo capitalista y democrático-liberal de sus sociedades. Tercero, que los principios capitalistas y democrático-liberales constituyen el marco valorativo que informa y nutre la producción del conocimiento administrativo, y que define las actitudes y aptitudes necesarias en el empresario y el gerente. En consecuencia, es este mismo marco valorativo el que inspira la orientación y contenido de los programas de formación gerencial en el mundo capitalista democrático desarrollado. Pasemos ahora a analizar el pensamiento y la práctica gerenciales y empresariales en Centroamérica.

Utilizando el pensamiento de Unamuno, Juan Marichal (1978, p. 24) distingue entre "países de opinantes" y "países de opiniones". Aplicando este pensamiento, podría decirse que América Latina ha sido un consumidor del pensamiento político y administrativo de Europa y Norteamérica.

Centroamérica, al igual que el resto de América Latina, importó el pensamiento liberal-democrático europeo para justificar su independencia y para consolidar sus primeras formas de

gobierno. Sin embargo, a diferencia de Europa y Norteamérica, estableció, al menos formalmente, estructuras legales e institucionales democráticas antes de consolidar una estructura económica capitalista. No fue sino a finales del siglo XIX que la exportación de algunos productos con demanda en los mercados internacionales permitió el inicio en la región de estructuras económicas de corte capitalista. A partir de ese momento, capitalismo y democracia liberal se constituyeron, al menos formalmente, en los marcos valorativos dentro de los cuales tuvo lugar el desarrollo social, político y económico de los países centroamericanos. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido en Europa y Norteamérica, este marco nunca logró institucionalizarse y asegurar el orden social. El desarrollo histórico de Centroamérica, entonces, no corresponde a la "ecuación optimista" que en la historia de los países capitalistas desarrollados "asociaba desarrollo económico con democracia" (Portantiero, 1982, p. 97). Los sistemas políticos y económicos de Centroamérica, al igual que los del resto de América Latina, han sido fundamentalmente excluyentes, lo que explica por qué el precario orden social de estos países se haya logrado frecuentemente con el uso de la fuerza.

La precariedad del capitalismo y de la democracia en Centroamérica como marcos valorativos capaces de articular el orden social ha sido notada y estudiada en abundancia por las ciencias sociales. Esta precariedad, sin embargo, es virtualmente desestimada por el pensamiento gerencial y la práctica empresarial en la región. Es ignorada también en los programas de formación gerencial universitarios y postuniversitarios de la región, que dan por sentada la existencia en Centroamérica del mismo marco valorativo capitalista y democrático-liberal que sostiene la producción y la difusión del pensamiento empresarial y gerencial en Europa y Norteamérica. Estos programas continúan desarrollándose con un enfoque ahistórico y reduccionista, que desestima la dimensión política y social de la crisis que atraviesa la región.¹⁰

En las ciencias sociales, el concepto de ahistoricismo se refiere al estudio de fenómenos so-

atraviesa el mundo en la actualidad. Véase, por ejemplo, Alexander, 1991; Scriven, 1991, y Aranda, Golen y Brennstuhl, 1991.

¹⁰ Véase, por ejemplo, un trabajo de investigación realizado en el marco del programa de Maestría en Administración de Negocios del Instituto Centroamericano de Administra-

ciales que no consideran la variable tiempo.¹¹ La antropología funcionalista y el análisis económico-estático son otros ejemplos de enfoques ahistóricos de la realidad. El enfoque ahistórico que prevalece en los programas de formación gerencial en Centroamérica ha impedido el estudio crítico de la evolución del pensamiento gerencial y empresarial en la región. En un enfoque ahistórico, el pensamiento y la técnica gerencial se presentan como suprahistóricos y divorciados de su contexto temporal.

El reduccionismo, por otra parte, se refiere a los enfoques teóricos que aíslan el estudio de partes de la realidad social, del todo al que pertenecen (Cashmore y Mullan, 1983, p. 49). En el enfoque reduccionista de los programas de formación gerencial, el estudio de principios y técnicas administrativas se aísla de la realidad política y social en donde ellos se aplican y utilizan.¹² De esta manera, se considera que es posible y hasta deseable estudiar el funcionamiento de la empresa haciendo caso omiso del análisis y el conocimiento generado por la sociología y las ciencias políticas. Vale la pena aclarar que esta actitud de rechazo al conocimiento sociológico y político se da no sólo ante la ciencia política y la sociología marxistas, sino también ante la tradición weberiana. El rechazo no es a una posición ideológica en particular, sino al análisis sociológico y político en general.

A la orientación reduccionista y ahistórica de los programas de formación gerencial en Centroamérica se debe la formación de empresarios y gerentes que son técnica y administrativamente capaces, pero social y políticamente analfabetos. Es decir, empresarios y gerentes que participan en política sin la capacidad teórica y analítica necesaria para entender la dinámica social dentro de la cual opera la empresa; que no están en condiciones de asumir una posición crítica ante el marco valorativo que ha guiado tradicionalmente el pensamiento y la práctica gerencial; que no poseen la formación necesaria para articular

un pensamiento y una práctica empresariales que se adapten a las necesidades de la región; y que dan por sentado que el pensamiento empresarial capitalista y tradicional debe ser en todo momento la variable independiente en la ecuación de las fuerzas sociales que operan en los países de la región; de esa manera, todas las demás —régimen político, justicia social, desempleo y distribución del ingreso— constituyen las variables dependientes que deben ajustarse a la lógica empresarial. Lo importante para este gerente o empresario técnica y administrativamente capaz, pero social y políticamente analfabeto, es contar con reglas claras que permitan el funcionamiento empresarial de acuerdo al pensamiento capitalista tradicional. Los efectos políticos y sociales que puedan resultar del establecimiento de estas reglas no es una de sus preocupaciones centrales; tampoco el análisis de esos efectos es parte de su formación profesional. Esto ayuda a explicar por qué en el desarrollo histórico de América Latina en general y de Centroamérica en particular, la posición política empresarial y gerencial pasa del apoyo a regímenes militares al de regímenes democráticos y viceversa. La lógica de estos cambios no es política sino fundamentalmente económica.¹³ Esta maleabilidad de la posición política del empresario y del gerente latinoamericanos, constituye uno de los grandes peligros que se ciernen sobre los procesos de creación de órdenes económicos y políticos más justos y democráticos en la región.

En la actualidad, Centroamérica vive aires democratizantes. Con mayor o menor grado de convicción, el sector empresarial en los países centroamericanos se ha mostrado a favor de la democracia, al mismo tiempo que reclama y exige claridad en las "reglas del juego" (De Franco y Pereira, 1989, p. 12; Castillo, 1988, p. 115). Espera que la democracia, entendida superficialmente como un proceso electoral, pueda producir la claridad deseada; que la ley cree el orden propicio para la actividad empresarial, desestimando con esto que la causa de la crisis en Centroamérica no es el resquebrajamiento de la ley, sino algo más profundo: el desmoronamiento de la legitimidad, esto es, el desplome del marco de valores que en el pasado permitió el desarrollo

ción de Empresas (INCAE), que destaca la necesidad de incorporar el análisis político en los programas de formación gerencial (De Franco y Pereira, 1989).

¹¹ Para un tratamiento a fondo de este tema, véase De Saussure, 1986.

¹² Este enfoque reduccionista asume la universalidad de la teoría y la técnica gerencial. Para una crítica de este enfoque ver Yg, 1989a, pp. 3-26.

¹³ Sobre el caso argentino véase Schvarzer y Sidicaro, 1988; sobre el chileno, véase Campero, 1988.

de sistemas económicos y políticos excluyentes. Lo que no parece comprender el empresario ni el gerente centroamericanos, es que la definición de "reglas claras" va a requerir la reconstitución de una nueva legitimidad. En otras palabras, lo que la crisis actual exige es la articulación de un consenso social que sirva de marco a la empresa y al gerente.

Para comprender mejor lo anterior, hay que entender que el concepto de democracia incluye dos dimensiones. La democracia es un mecanismo para resolver conflictos sociales, y es a la vez un acuerdo social acerca del funcionamiento y la orientación de un estado nacional (Dahl, 1956, pp. 132-133; Rustow, 1970, pp. 350-361; Karl, 1986, p. 10; Sartori, 1987, pp. 89-92). La eficacia de la democracia como mecanismo para la resolución de conflictos depende de la existencia previa de un consenso social mínimo sobre la orientación y funcionamiento de las estructuras políticas y económicas del país. En el Occidente desarrollado, este consenso social lo articulan los principios económicos capitalistas y los principios políticos democrático-liberales.

Hay que hacer notar que la existencia de un consenso social no significa la ausencia total de conflicto. El conflicto, real o potencial, está siempre presente en toda formación social. Sin embargo, en aquellas sociedades que han logrado articular un consenso social mínimo respecto al funcionamiento de sus sistemas políticos y económicos, el conflicto que existe es marginal. Este conflicto marginal o residual, es además organizado y administrado dentro de un marco institucional y legal que facilita su control.

En este sentido, es importante tener en cuenta la distinción que hace Maurice Duverger (1978, p. 155) entre "conflicto dentro del régimen" y "conflicto sobre el régimen". El primero se refiere al tipo de conflicto que tiene lugar dentro de un marco legal e institucional legítimamente preestablecido. Los procesos electorales y la competencia partidista en Norteamérica y Europa occidental, por ejemplo, son conflictos "dentro del régimen". Lo que está en juego en esas competencias no es la naturaleza básica del régimen político y económico de esas sociedades, sino la mejor manera de preservarlo y desarrollarlo.

El conflicto "sobre el régimen", por su lado, es aquél que trata de dar respuesta a la pregunta: ¿qué régimen? Por lo general, este tipo de conflicto rompe con el marco institucional y legal existente, dado que intenta rearticularlo (Duverger, 1978, p. 155). Diferenciar entre estos dos tipos de conflicto es importante para evaluar la eficacia del sistema democrático como mecanismo para la resolución de conflictos. En este sentido, es importante entender que los procesos electorales no conducen a la resolución de conflictos "sobre el régimen". Esperar entonces que los ejercicios electorales definan las reglas y la estabilidad social demandada por el empresario es ignorar la historia del mundo occidental que dio lugar a la práctica democrática y al sufragio. En este sentido, la historia del Occidente muestra con claridad que la construcción del consenso social precedió siempre a la aplicación de la tecnología política democrática (Macpherson, 1980; Givretz, 1973; Di Palma, 1986; Nun, 1986).

El punto al que se quiere llegar con este breve análisis de la naturaleza de la democracia, es que la definición del orden social que el sector empresarial centroamericano exige cuando reclama claridad en "las reglas del juego" no va a resultar de la aplicación de la tecnología democrática electoral ni de la aplicación de otros instrumentos democráticos formales. La definición de un orden social claro y durable tendrá que ser el resultado de la articulación de un consenso social. Desde esta perspectiva, la democracia debe entenderse como "el sistema político, consensual, que es capaz de resolver civilizadamente los conflictos sociopolíticos que la dinámica de la misma democracia va creando" (Torres-Rivas, 1989, p. 128). La posibilidad de articular este sistema político consensual va a depender mucho de la capacidad del empresario y del gerente para entender la dinámica social que afecta a la empresa en la inestable Centroamérica de hoy, y ajustarse y responder a ella. Insistir en el establecimiento de reglas del juego, suponiendo que el pensamiento tradicional empresarial es la variable independiente en el conflicto y la crisis de estos países, es ignorar los altos niveles de expectativas, politización y movilización de los sectores populares de la región.

III

Los programas de formación gerencial y los retos de los años noventa

En los años noventa la empresa privada centroamericana va a enfrentar desafíos sin precedentes. Estos incluirán la redefinición de las reglas del comercio internacional y el surgimiento de fuerzas empresariales en Europa oriental y la ex Unión Soviética que competirán con la empresa privada de América Latina por la captación del capital transnacional. Sin lugar a dudas, estas nuevas condiciones serán un reto a la creatividad e inventiva de los líderes de las empresas de la región. Pero el desafío más importante del empresario centroamericano en el decenio de 1990 será el de enfrentar una realidad internacional económica y política en evolución, y encarar al mismo tiempo una crisis del orden político en su sociedad. Como señala Celso Garrido (1988, p. 12), la situación de la empresa latinoamericana "está fuertemente marcada por el peso de los fenómenos económicos y las fuerzas transnacionalizantes", aunque "es necesario recordar que aquellas tensiones necesariamente deben sintetizarse y resolverse en la dimensión política nacional".

El empresario centroamericano de los años noventa deberá elevar los niveles de competitividad de su empresa en un contexto económico internacional cambiante, mientras participa en el proceso de construcción del consenso nacional. Se podría argumentar en sentido contrario diciendo que el papel del empresario es sólo el de acrecentar los niveles de competitividad empresarial, y que los gobiernos deberían garantizar el orden social, impulsar la liberalización de las economías y posponer las respuestas a las demandas sociales de los sectores populares. Este parece ser ya el pensamiento prevaleciente en los sectores más atrasados del empresariado centroamericano, y es sin duda la respuesta más fácil y la más peligrosa a un problema de profundas y complejas raíces. Equivale a dar por sentado que las fuerzas del mercado nos rescatarán del abismo, que esta vez sí nos rescatarán de la crisis. Creer esto es apostar a la ocurrencia de un milagro histórico. Significa lanzarse hacia el futuro con

una venda sobre los ojos y los dedos cruzados. Porque nada hace suponer que el pensamiento empresarial capitalista tradicional, que no logró ese resultado en épocas de relativa abundancia, ha de alcanzarlo en épocas en que la deuda externa, el crecimiento de la población y la recomposición del sistema económico y político internacional nos hacen más débiles que nunca.

En este sentido, el cálculo económico que informa el conocimiento gerencial comete un error de proporciones gigantescas: asume la pasividad del elemento humano y la existencia de economías nacionales como abstracciones en donde el cálculo del hambre y la desesperación no cuentan como variables. Si aceptamos que el reto del gerente centroamericano en este decenio es desarrollar la competitividad internacional de su empresa, mientras contribuye a la articulación de un consenso nacional, tendremos que aceptar también la urgente necesidad de formar un nuevo gerente y un nuevo pensamiento empresarial. Las aptitudes y actitudes de ese nuevo empresario y gerente deberán incluir, entre otras, sensibilidad y capacidad para comprender la dinámica de las fuerzas sociales, políticas y económicas del entorno en que opera. Para desarrollar esas actitudes y aptitudes será preciso abandonar los criterios instrumentales y operativos con que el empresario y gerente centroamericano han funcionado hasta ahora, y redefinir el pensamiento que guía su actividad, para adecuarlo a las necesidades y características de la crisis por la que atraviesa la región. En esto, la educación y los programas de formación gerencial están llamados a desempeñar un papel de gran importancia. La rearticulación de la teoría y práctica gerenciales y empresariales en Centroamérica, que en este ensayo se ha planteado como indispensable, obligará a revisar los fundamentos conceptuales de los objetivos y contenidos de los programas de formación. El principio básico de esta revisión será la necesidad de orientar esa formación hacia el desarrollo de un pensamiento empresarial que permita responder a la crisis de la región. En

otras palabras, el gerente latinoamericano del siglo XXI deberá convertirse en un científico social con destrezas y habilidades administrativas.

La reorientación de los objetivos de los programas de formación gerencial deberá ir acompañada por una profunda revisión de los contenidos de esos programas. Con esto no se pretende eliminar la orientación técnico-práctica de la formación gerencial, sino ubicarla dentro de un marco teórico adecuado. Es precisamente de una formación práctica y teórica combinada de donde pueden surgir las bases y principios de un pensamiento empresarial y gerencial latinoamericano.

La incorporación de un componente teórico en los programas de formación gerencial puede lograrse por dos vías. La primera es la inclusión en esos programas del estudio y la exploración sistemáticos de temas sociales, políticos y filosóficos. La segunda es la inclusión de una perspectiva crítica en algunos de los cursos que normalmente forman parte de dichos programas.

Para avanzar por la primera vía es preciso identificar temas y problemas que constituyan núcleos alrededor de los cuales se pueda organizar cursos y actividades de investigación. En este sentido, dos temas sobresalen de partida. El primero es el tema del Estado, sobre el cual se puede construir un temario de importancia para entender la crisis del orden social en Centroamérica, y que permitiría abarcar aspectos como la globalización, la formación social, el aparato estatal y la empresa; la legalidad, la legitimidad y el orden social; la institucionalización y el cambio social, y otros. Un segundo tema es la evolución del pensamiento político y económico en los países capitalistas avanzados y en América Latina, cuyo estudio puede contribuir a crear una mentalidad crítica frente a las condiciones y fuerzas que ex-

plican el desarrollo social en la región. Es importante que la exploración de los temas antes señalados se haga con un enfoque amplio, es decir, desde la perspectiva de los tres grandes paradigmas que constituyen la base de las ciencias sociales modernas. Nos referimos, obviamente, al uso crítico de los paradigmas pluralista, elitista y de clase, así como de sus derivaciones y combinaciones.

Para hacer uso de la segunda vía, es preciso introducir una perspectiva histórica y social en el estudio del pensamiento y la técnica gerenciales. Por ejemplo, la evolución de la teoría de la organización, así como el surgimiento y la aplicación de técnicas para formular, ejecutar y evaluar políticas y programas, deberían estudiarse como fenómenos condicionados por situaciones sociales e históricas específicas. Este análisis permitiría desarrollar en el gerente la capacidad necesaria para transferir, adecuar o rechazar aquellos elementos del pensamiento y la práctica gerenciales y empresariales que no se ajusten a la realidad de la región.

En los años noventa, el empresario y el gerente centroamericanos, tendrán dos caminos: invertir una enorme cuota de fe en la inevitabilidad del pensamiento tradicional que ha guiado la práctica gerencial y empresarial en Centroamérica, o asumir con plena conciencia y con responsabilidad la tarea de participar en la resolución de la crisis vinculada a la legitimidad del orden político en la región. Para transitar por el primer camino, se requiere de confianza, de suerte y, en el peor de los casos, de la colaboración de la fuerza para controlar las crecientes demandas sociales. Para transitar por el segundo, se necesita sensibilidad, y la capacidad de desarrollar un nuevo pensamiento gerencial y empresarial que facilite la construcción de sociedades justas y libres.

Bibliografía

- Alexander, Wilma Jean (1991): The challenge created by change, *Business Education Forum*, vol. 45, N° 7, abril.
- Aranda, Luis, Steven Golen y Daniel C. Brennenstuhl (1991): Internationalizing the business curriculum: an assessment of commitment, *Journal of Education for Business*, vol. 66, N° 6.
- Berger, Peter y Thomas Luckman (1973): *The Social Construction of Reality*, Nueva York, John Wiley and Sons.
- Calderón, Fernando y Mario R. Dos Santos (1991): *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina: veinte tesis sociopolíticas y un corolario*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Fondo de Cultura Económica.
- Campero, Guillermo (1988): Los empresarios ante la alternativa democrática: el caso de Chile, Celso Garrido, *Empresarios y Estado en América Latina*, México, D.F., Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE)/Fundación Friedrich Ebert/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Universidad Autónoma Metropolitana.
- Cashmore, Ellis y Bob Mullan (1983): *Approaching Social Theory*, Londres, Heinemann Educational Books.

- Castillo, Aramburu, Melba (1988): El papel de los empresarios industriales en la economía nicaragüense, Celso Garrido, *Empresarios y Estado en América Latina*, México, D.F., CIDE/Fundación Friedrich Ebert/UNAM/Universidad Autónoma Metropolitana.
- Dahl, Robert (1956): *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, The University of Chicago Press.
- De Franco, Silvio y Emilio Pereira (1989): *Managers' perception of Central America's environment: an exploratory examination of the sources of uncertainty*, San José, Costa Rica, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE).
- De Saussure, Ferdinand (1986): *Course in General Linguistic*, La Salle, Illinois, Open Court.
- Di Palma, Giuseppe y Laurence Whitehead (eds.) (1986): *The Central American Impasse*, Londres, Croom Helm.
- Di Palma, Giuseppe (1986): The European and the Central American experience, Giuseppe Di Palma y Laurence Whitehead, *The Central American Impasse*, Londres, Croom Helm.
- Duverger, Maurice (1978): *The Idea of Politics*, Londres, Methuen.
- Faletto, Enzo (1989): La especificidad del Estado latinoamericano, *Revista de la CEPAL*, N° 38 (LC/G. 1570-P), Santiago de Chile, agosto.
- FLACSO (1989): Estudio sobre la organización gremial del sector privado en Centroamérica, San José, Costa Rica, mimeo.
- Fukuyama, Francis (1991): Debate sobre ¿El fin de la historia?, *Revista universitaria*, N° 33, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vicerrectoría Académica.
- Garrido, Celso (1988): *Empresarios y Estado en América Latina*, México, D.F., CIDE/ Fundación Friedrich Ebert/UNAM/ Universidad Autónoma Metropolitana.
- Gaspar Tapia, Gabriel (1989): "Crisis y politización empresarial en Centroamérica", N° 8.
- George Jr., Claude S. (1968): *The History of Management Thought*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall Inc.
- Girvetz, Harry K. (1963): *The Evolution of Liberalism*, Toronto, Canadá, The Macmillan Company.
- Gouldner, Alvin (1970): *The Coming Crisis of Western Sociology*, Nueva York, Basic Books.
- Karl, Terry (1986): Democracy by design: the Christian Democratic Party in El Salvador, Giuseppe Di Palma y Laurence Whitehead (eds.), *The Central American Impasse*, Londres, Croom Helm.
- Kuhn, Thomas S. (1970): *The Structures of Scientific Revolutions*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Macpherson, C.B. (1980): *The Life and Times of Liberal Democracy*, Londres, Bedmister Press.
- Marichal, Juan (1978): *Cuatro fases de la historia intelectual latinoamericana: 1810-1870*, Madrid, Fundación Juan March.
- Marín, Raúl (1990): La nueva derecha en Centroamérica, *Pensamiento propio*, año VII, N° 71, junio.
- Nun, José (1986): The middle-class military coup revisited, Abraham F. Lowenthal y J. Samuel Fitch (eds.), *Armies and Politics in Latin America*, Nueva York, Holmes & Meier.
- Nun, José y Juan Carlos Portantiero (eds.) (1987): *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*, Buenos Aires, Puntosur.
- Nun, José y Mario Lattuada (1991): *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*, Buenos Aires, Manantial.
- Perrow, Charles (1972): *Complex Organizations: A Critical Essay*, Glenview, Escocia, Foresman and Company.
- Portantiero, Juan Carlos (1982): Algunos problemas para la construcción de un orden político democrático, Susana Bruna y otros, *América Latina: desarrollo y perspectivas democráticas*, San José, Costa Rica, FLACSO.
- Rousseau, Jean Jacques (1947): The social contract, Sir Ernest Baker (ed.), *Social Contract: Essays by Locke, Hume and Rousseau*, Oxford, Nueva York, Oxford University Press.
- Rustow, Dankwart A. (1970): Transitions to democracy: toward a dynamic model, *Comparative Politics*, vol. 2, N° 3.
- Sartori, Giovanni (1987): *The Theory of Democracy Revisited*, Nueva Jersey, Chatham House Publishers.
- Schwarzer y Sidicaro, Ricardo (1988): Empresarios y Estado en la reconstrucción de la democracia en Argentina, Celso Garrido, *Empresarios y Estado en América Latina*, México, D.F., CIDE/Fundación Friedrich Ebert/UNAM / Universidad Autónoma Metropolitana.
- Scriven, Jolene D. (1991): Needed research in business education, *Business Education Forum*, vol. 45, N° 5, febrero.
- Stephenson, Ted (1985): *Management: a political activity*, Ill., MacMillan Pub., Inc.
- Sunkel, Osvaldo (1991): Auge, crisis y renovación del Estado, Matías Tagle (ed.), *Los desafíos del Estado en los años 90*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria (CPU)/Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN)/Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE)/FLACSO/Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Tagle, Matías (ed.) (1991): *Los desafíos del Estado en los años 90*, Santiago de Chile, CPU/CIEPLAN/CINDE/FLACSO/Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Tomassini, Luciano (1991): Estado, sistema internacional e interdependencia, Matías Tagle, *Los desafíos del Estado en los años 90*, Santiago de Chile, CPU/CIEPLAN/CINDE/FLACSO/Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Torres-Rivas, Edelberto (ed.) (1989): Un ejercicio de optimismo: la democracia en Centroamérica, E. Torres-Rivas y G. Martner (eds.), *América Central hacia el 2000: desafíos y opciones*, San José, Costa Rica, UNITAR/PROFAL/FLACSO.
- Torres-Rivas, Edelberto y Gonzalo Martner (eds.) (1990): *América Central hacia el 2000: desafíos y opciones*, San José, Costa Rica, UNITAR/PROFAL/FLACSO.
- Wilson, Graham K. (1985): *Business and Politics*, Chatham, Nueva Jersey, Chatham House Publishers.
- Yg, Chimezie A.B. Osigweh (1989a): The myth of universality in transnational organizational theory, Chimezie A.B. Osigweh Yg, *Organizational Science Abroad*, Nueva York, Plenum Press.
- _____ (1989b): *Organizational Science Abroad*, Nueva York, Plenum Press.

¿Por qué los hombres son tan irresponsables?

*Rubén Kaztman**

En este artículo se pretende responder a la pregunta del título, que se refiere especialmente a los hombres de sectores populares urbanos. La información estadística revela un comportamiento que elude las obligaciones asociadas a la constitución y mantenimiento de una familia y que se vincula con el aumento de las tasas de ilegitimidad, de la proporción de embarazos adolescentes y de las tasas de abandono de familias con niños.

Para tal efecto se analizan diversos cambios estructurales en América Latina que pueden haber influido en el comportamiento descrito. Los principales cambios en los sistemas familiares sin duda han desempeñado un papel; en particular, estas transformaciones han afectado la posición del hombre dentro de la familia de sectores populares urbanos. Entre los factores analizados se cuentan las modificaciones del papel de proveedor de ingresos y de modelo para las nuevas generaciones, y la supremacía masculina como valor.

El artículo concluye que una proporción importante de la población aludida se encuentra inhabilitada para el desempeño del papel de esposo y de padre. Esta situación anómica genera un circuito perverso en el cual el incumplimiento de las obligaciones asociadas a esos papeles debilita la autoridad del hombre dentro de la familia, lo que a su vez contribuye a acelerar su desprendimiento de dichas obligaciones.

*Oficial Principal de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Introducción

En una reunión informal que congregó a profesionales de la CEPAL, una alta funcionaria del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población expuso los principales problemas que se enfrentaban en su campo, y culminó su intervención con la pregunta que encabeza este artículo. El interrogante, referido especialmente a los hombres de sectores populares urbanos, surge de la información acumulada sobre un comportamiento que elude las obligaciones asociadas a la constitución y mantenimiento de una familia, y que se vincula con el aumento de las tasas de ilegitimidad, de la proporción de embarazos adolescentes y de las tasas de abandono de familias con niños.

I Sesgos en los estudios de familia

La pregunta es bienvenida, por cuanto estimula la búsqueda de información acerca de los cambios recientes en la situación de los hombres y de su impacto en la constitución y organización de la familia. A mi entender este tema fue parcialmente opacado en los últimos decenios porque la atención de académicos y de encargados de las políticas sociales se desplazó hacia la situación de la mujer. Ciertamente había suficientes razones para justificar ese desplazamiento. Una de ellas fue el contraste cada vez más visible entre las ideologías igualitarias predominantes en el mundo occidental y la discriminación real a la que es sometida la mujer en ámbitos importantes de la vida social. Otra fue el incremento de responsabilidades que tuvieron que asumir en la reproducción biológica y social de sus familias ante la defeción del hombre o ante la necesidad de complementar sus ingresos afectados por graves crisis económicas. Aun otra, fue la creciente evidencia de que la jefatura femenina de núcleos familiares se asociaba a la transmisión de la pobreza entre generaciones y, de ese modo, al establecimiento de estructuras sociales más inequitativas.

La preocupación por la situación de las mujeres tuvo significativas consecuencias en la dirección que tomaron las investigaciones y en el diseño de políticas relacionadas con las familias. En el ámbito académico proliferaron estudios so-

bre el tema basados en historias de vida de mujeres, análisis de la evolución del número relativo y de las condiciones de vida de madres adolescentes solteras y de jefas de hogar sin cónyuge, así como descripciones de sus perfiles, comparados con los de las mujeres casadas. Más aún, en los últimos años se produjo una suerte de superposición entre los estudios de la mujer y los de la familia. Un ejemplo de ello se puede observar en una revisión realizada por Ana Jusid (1988) para la UNESCO de la literatura sobre familia en América Latina. De los 204 títulos incluidos, en 52 hay referencias a la situación de la mujer o a la maternidad, y sólo en dos de ellas al hombre o a la paternidad.¹

Los estudios que apuntan a comprender las condiciones objetivas y los contenidos subjetivos de la vida de esposas y madres sin duda han ayudado a entender mejor la evolución de la estructura y el funcionamiento de las familias. El sesgo implícito en su perspectiva tiene legitimidad histórica, y las transformaciones socioeconómicas efectivamente han hecho que las mujeres sean cada vez más el "vértice de la organización familiar" (Raczynski y Serrano, 1985, p. 108). Creo, sin embargo, que todo ello no justifica por sí mismo la concentración actual de los estudios de la familia en la situación de la mujer, y que

la investigación y la búsqueda de antecedentes para la formulación de políticas deberían estar orientadas más bien a profundizar el conocimiento de los procesos de desorganización familiar que conducen a tales resultados. Al respecto, en este artículo se plantea que la causa inmediata más importante de la desorganización familiar es la situación de anomia social que afecta particularmente a los hombres de sectores populares urbanos, y que se caracteriza por un marcado desajuste entre los objetivos culturalmente definidos para los roles masculinos adultos en la familia, por un lado, y el acceso a los medios legítimos para su desempeño, por otro. Las publicaciones recientes sobre la familia en la región reflejan muy débilmente este problema. De hecho, cualquiera que haya recorrido esa bibliografía puede confirmar lo difícil que es encontrar estudios que rescaten el punto de vista masculino sobre los problemas vinculados con la constitución y consolidación de familias. Por lo tanto, es muy poco lo que se sabe acerca de las condiciones bajo las cuales los hombres aceptan o rehúsan las obligaciones que hacen al desempeño estable de los roles de esposo y padre.

Veamos rápidamente algunos de los cambios estructurales que en América Latina pueden haber influido en esa situación de anomia social.

II

Cambios en los sistemas familiares

Un rasgo que distingue a las sociedades latinoamericanas es la relativa rapidez con que se produjeron en ellas transformaciones socioeconómicas de importantes efectos sobre la organización familiar. Una breve comparación con lo sucedido en los países de industrialización temprana pue-

de aclarar la afirmación anterior. El sistema de producción familiar, que predominó en esos países por muchos siglos, se caracterizaba por la coexistencia de actividades de consumo y producción en el hogar, y por un patrón de interacción de gran densidad apoyado en una mutua dependencia que el relativo aislamiento geográ-

¹ Una simbiosis similar parece darse en el ámbito de las políticas sociales. Muchas de las que están dirigidas a aliviar o erradicar la pobreza se centran en el binomio madre-hijo. Se ha estimulado fuertemente la constitución de centros de madres en las comunidades locales para tomar a su cargo programas de cocinas populares, de cuidado de niños, de capacitación y de promoción de microempresas domésticas, de control de salud, de organización comunitaria de compras para el consumo, etc. Ciertamente esos programas tienen la

virtud de corregir el sesgo masculino tradicional de las políticas sociales y de reconocer tácita o explícitamente, que las mujeres, sea por abandono de los hombres o por graves fallencias en su rol de proveedores principales del sustento económico del hogar, están asumiendo una carga creciente de responsabilidades en el mantenimiento cotidiano de las familias y en el desarrollo biológico y social de los niños.

fico favorecía. El jefe del hogar reunía en su persona los roles de proveedor principal de ingresos, gerente de la empresa colectiva y transmisor de técnicas y habilidades que garantizaban a sus hijos la posibilidad de reproducir el modo de vida familiar en condiciones de cambio social y tecnológico muy lento.

La decadencia de ese sistema coincidió con el surgimiento y propagación de la Revolución Industrial. La fuerza de trabajo agropecuaria fue predominante en Inglaterra hasta 1830 y en Estados Unidos hasta 1907 (Davis, 1984, p. 402), pero antes y después de esas fechas hubo desplazamientos desde labores de cuasisubsistencia en la agricultura, así como de talleres de producción doméstica artesanal, hasta actividades asalariadas en la industria. Comparadas con el ritmo que asumieron cambios similares en los países actualmente subdesarrollados, aquellas transformaciones fueron lentas y continuas, lo que permitió el surgimiento de algunas formas organizativas intermedias que aminoraron el efecto que tuvo en la familia el hecho de haberse separado el hogar del lugar de trabajo. Tal fue el caso, por ejemplo, en las fábricas de textiles de algodón en la Inglaterra de fines del siglo XVIII y principios del XIX. En ellas, según Smelser (1968), se contrataba a familias enteras, lo que permitió preservar por algún tiempo la facultad de los padres de adiestrar a sus hijos y supervisar sus labores en la industria.² Datos sobre los cambios en la compo-

sición de la población económicamente activa en Francia desde principios de siglo, también muestran una reducción pausada y continua del "sistema de trabajo familiar" (Przeworsky, Barnett y Underhill, 1980). La relativa lentitud con que se introdujeron tecnologías de producción y organización de las actividades económicas dio tiempo a que, a lo largo de varias generaciones, las personas fueran ajustando sus patrones de comportamiento familiar a las nuevas realidades. Esto permitió consolidar la asignación de roles específicamente laborales y fuera del hogar a los hombres, y de roles específicamente domésticos a las mujeres (*breadwinner system*).

Algo similar sucedió con el paso a lo que K. Davis llama el "sistema igualitario", caracterizado por el trabajo de ambos cónyuges. En un seminario reciente de la Asociación Internacional de Seguridad Social (Hoskins, 1990), muchos de los participantes de países industrializados coincidieron en afirmar que los años sesenta marcaron un punto de inflexión en los anales de la familia: el *breadwinner system* dejó de ser la norma. Las tasas de participación de las mujeres casadas indicaban que en la mayoría de las familias ambos cónyuges se habían incorporado a la fuerza de trabajo. En Estados Unidos, por ejemplo, dichas tasas se elevaron en promedio aproximadamente un punto porcentual por año desde el fin de la segunda guerra mundial, y en 1990 sólo un 5% de las familias se ajustaba al patrón anterior.

III

Características generales de los cambios en las estructuras familiares latinoamericanas

En América Latina la velocidad del cambio fue mucho menor. Todavía a mediados de este siglo, el 55% de la población de 19 países latinoamericanos vivía en áreas rurales y su principal fuente de recursos eran las actividades agropecuarias. En 1990, la cifra era de 18% para el mismo con-

² Smelser examina la relación entre la protesta obrera de la época y el proceso por el cual la familia fue perdiendo algunas de sus funciones tradicionales en la socialización de sus hijos.

junto de países (Naciones Unidas, 1985). A fin de comprender los efectos de este acelerado proceso de urbanización sobre las estructuras familiares es preciso tomar en cuenta algunas características del momento histórico en el que se produjeron las grandes transferencias de población. Me refiero, en particular, al tipo de organización predominante en las actividades productivas urbanas, y al grado de expansión de los medios de comunicación de masa.

Con respecto al primer punto, se puede afir-

mar que, con pocas excepciones, las empresas industriales, comerciales y de servicios cuya creación coincidió con las etapas de fuerte urbanización adoptaron en su mayoría formas de organización no familiares, en consonancia con la tecnología y la organización de la producción de los insumos para las distintas actividades económicas predominantes en ese momento. El resultado fue una transferencia de trabajadores de empresas familiares a empresas no familiares, tanto mayor cuanto más acelerado y reciente el proceso de urbanización. En lo que hace al segundo punto, también en la mayoría de los países los grandes movimientos hacia las ciudades coincidieron con notables cambios en la cobertura y en el contenido de los mensajes de los medios de información pública. Esto produjo un "efecto de demostración" de las formas y estilos de vida de las sociedades industrializadas, que alteró profundamente las aspiraciones y expectativas de las personas. En ese contexto, el ajuste de las estruc-

turas familiares a las nuevas circunstancias estuvo sujeto, particularmente en las familias migrantes, a presiones contradictorias. Por un lado, la inercia de los patrones culturales tradicionales y el traspaso de pautas de fecundidad rurales a las ciudades, empujaban hacia el mantenimiento de la mujer en el hogar y al tipo de división del trabajo familiar que se describió más arriba. Por otro, las dificultades para satisfacer las aspiraciones crecientes de acceso a elementos de bienestar por parte de los miembros de la familia planteaban la necesidad de que las mujeres complementaran de algún modo los insuficientes ingresos del hogar. En una compleja combinación de causas y efectos, en la que los avances educativos desempeñaron un papel central, la fecundidad se redujo muy rápidamente en los últimos años, ampliando la disponibilidad laboral de las mujeres casadas y, por ende, la posibilidad de que las unidades familiares tuviesen a ambos cónyuges en el mercado de trabajo.

IV

El debilitamiento de la autoridad de esposos y padres en los sectores populares urbanos

La distribución del poder dentro de las familias populares urbanas tiene carácter machista y autoritario, esto es, justificado por privilegios "naturales" del sexo y con poco espacio para la discusión de las decisiones. La legitimidad de ese poder se basa en la fuerza de los valores tradicionales y en el cumplimiento de los roles que ellos establecen. Esta concepción de la distribución intrafamiliar del poder fue atacada simultáneamente desde tres ángulos: i) por el incumplimiento del rol masculino de proveedor único o principal de ingresos que permitieran la satisfacción de las necesidades de los miembros del hogar; ii) por el debilitamiento de la imagen paterna como modelo para las nuevas generaciones, y iii) por la acción de corrientes ideológicas que promueven una mayor igualdad entre los sexos y por ende cuestionan los valores machista-autoritarios.

1. *El rol de proveedor de ingresos*

En un estudio realizado en Chile sobre una mues-

tra de mujeres de estratos populares urbanos se observa que el cumplimiento de las obligaciones económicas por el esposo es fundamental en la evaluación que ellas hacen de su desempeño en la familia (Raczynski y Serrano, 1985). Ese cumplimiento se evalúa en función del grado en que se han satisfecho las necesidades y aspiraciones de consumo de sus miembros. Estas han sufrido alteraciones significativas con la rápida expansión de los medios de información pública, y se han acrecentado con la escolaridad más prolongada de los hijos y su incorporación más tardía al mercado de trabajo, lo que prolonga su dependencia.

La crisis de los años ochenta redujo las remuneraciones del trabajo, aumentó el desempleo y llevó a segmentos importantes de la población a actividades menos productivas, más inestables y con menor cobertura de prestaciones sociales, con lo cual contribuyó a minar la capacidad de los hombres de los estratos populares urbanos para satisfacer las necesidades básicas y las cre-

cientes expectativas de consumo de sus familias. Un indicador de ello es el aumento de la proporción de hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza. Pero este aumento oculta el hecho de que muchos hogares logran salir de la pobreza gracias al trabajo de otros miembros, y particularmente de la esposa.

Un análisis de información sobre seis ciudades (Buenos Aires, São Paulo, Bogotá, San José, Montevideo y Caracas) muestra que durante los años ochenta aumentó considerablemente la participación en la fuerza de trabajo de mujeres casadas y convivientes (en la segunda mitad del decenio llegó a fluctuar entre 40 y 60% en esas ciudades)³, y más aún la de madres entre 25 y 39 años con hijos menores de cinco años en hogares nucleares (al final del periodo su participación se hallaba entre el 33% y el 57%). No sabemos cuán bien refleja esta tendencia lo sucedido en los estratos bajos urbanos, pero un estudio realizado en Montevideo confirma que si no hubiese sido por la participación laboral de las esposas, el porcentaje de hogares pobres en 1981, 1984 y 1987 hubiera aumentado entre dos y tres veces (Kaztman, 1988). Todo parece indicar que muchos hombres de sectores populares urbanos se vieron fuertemente presionados a abandonar su rol de proveedor único. Que esto se hizo en la mayoría de los casos contra su voluntad se refleja en los repetidos comentarios que recogen las entrevistas a esposas acerca de las resistencias que deben vencer para salir a trabajar (Raczynski y Serrano, 1985; Cortázar, 1977; De Oliveira y García, 1991, p. 11, y Mattelart y Mattelart, 1968, p. 120). A tal resistencia seguramente contribuye el significado que otorgan los hombres a la dependencia económica como garantía de fidelidad y de resguardo de sus pretensiones de autoridad en las relaciones maritales.

2. Modelo para las nuevas generaciones

El modelo de distribución intrafamiliar de poder más arraigado en los sectores populares urbanos fue consolidándose a lo largo de muchas generaciones por la interacción cotidiana de los miembros de las familias rurales, las que, como hemos

³ Nótese que estas tasas corresponden a las que exhibían las mujeres casadas en una serie de países industrializados en los años setenta (Naciones Unidas, 1979).

visto, constituyeron hasta mediados de este siglo el grueso de los estratos bajos nacionales en la región. El ámbito privilegiado para el despliegue de ese modelo fue la pequeña empresa agrícola. En ella el padre no sólo opera como proveedor principal de los ingresos del hogar, sino que organiza las tareas productivas en un esfuerzo cooperativo de alta dependencia mutua, y adiestra a sus hijos en las habilidades básicas para la realización de sus actividades económicas. En ese contexto, que en los países de urbanización más temprana de la región se reprodujo en talleres artesanales y pequeños comercios urbanos, la adopción del modelo paterno lubrica los mecanismos de incorporación de los hijos al mercado de trabajo, y refuerza la relación padre-hijo y la legitimidad del poder que ejerce el primero dentro de la familia. Varios procesos han contribuido a desarticular esa relación.

La gran mayoría de los jefes de hogar de estratos bajos urbanos son asalariados que se hallan en las posiciones de mayor subordinación. El contacto con sus hijos es escaso. La exposición de éstos a los medios de información pública les ha permitido conocer formas de consumo y estilos de vida más gratificantes que los que observan en su entorno. La juventud se ha constituido rápidamente en una subcultura, reconocida como tal por la publicidad comercial, y objeto de mensajes específicos, con símbolos materiales y no materiales de pertenencia que cambian muy aceleradamente. Esta subcultura, apuntalada cotidianamente por los medios de difusión succiona la imaginación juvenil y es poderoso elemento determinante de sus expectativas y aspiraciones.

El resultado es la ampliación de la brecha generacional. Si bien esto sucede en todos los hogares, la grieta parece tornarse particularmente profunda en los estratos bajos. En primer lugar, porque el período de juventud (de "moratoria de roles") que tuvieron los padres de esos hogares por lo general fue más corto que para los padres de otros estratos, de modo que la superposición de sus marcos referenciales con los de sus hijos es menor, y porque en los estratos bajos se concentran los migrantes rurales, lo que hace que el peso de la socialización urbana sea mucho mayor para los hijos que para los padres. En segundo lugar, porque sus logros están lejos de satisfacer las expectativas juveniles contenidas en los valores subculturales. Los muchachos, más

educados y más conocedores del mundo que en el pasado, tienen un ojo puesto en los símbolos de prestigio de la sociedad moderna y están perfectamente al tanto de lo que las capas medias de la sociedad consideran bienes deseables. Desde esa perspectiva, lo que los padres han conseguido alcanzar se compara pobremente con los elementos que configuran estilos de vida de amplia difusión.

Este desajuste entre esfuerzos y logros reduce la posibilidad de que los hijos consideren el comportamiento o las normas paternas como modelos válidos y eficientes a los cuales ajustar la propia conducta. Por último, sea por la necesidad de contribuir al presupuesto familiar, sea por el deseo de adquirir bienes que la familia no puede proporcionarles y que marcan la pertenencia a la categoría de jóvenes, o simplemente por el afán de conseguir una mayor libertad y autonomía, muchos de ellos se incorporan tempranamente al mercado de trabajo.⁴ Independientemente de las causas, la precoz sensación de independencia que produce la obtención de ingresos propios puede agudizar la resistencia de los hijos a la autoridad paterna. Algunas investigaciones sobre violencia intrafamiliar arrojan indicios de que el desgaste de las bases de la autoridad del padre lo induce a tratar de imponer su voluntad al resto de los miembros de la familia de manera autoritaria (De Oliveira y García, 1991), generando de ese modo una sinergia negativa cuyo resultado final es un progresivo deterioro de la legitimidad de un poder que va quedando sin respaldo moral (Heintz, 1965).

3. *La supremacía masculina como valor*

El concepto de la dominación masculina formó parte del núcleo prescriptivo básico de las sociedades tradicionales latinoamericanas, y como tal permaneció por siglos fuera de toda duda y negación (Germani, s/f). Las pretensiones masculinas de concentrar el poder en el hogar estuvieron avaladas por instituciones como la Iglesia, la escuela y las organizaciones nacionales y comunales, en cuyos mensajes —simples, repetitivos y convergentes— estaba implícita la supremacía del hombre en las dimensiones de poder.

⁴ Madeira (1986, p. 78), cita investigaciones realizadas en Brasil que destacan el sentido de "libertad" contenido en la decisión de trabajo de los jóvenes.

Tanto la urbanización y modernización de las estructuras productivas como los procesos paralelos de secularización que traían consigo mayor hincapié en el individualismo y en la realización personal, y extendían el examen racional a áreas tradicionalmente consideradas como sagradas, contribuyeron a socavar los cimientos culturales e institucionales de la concepción del poder centrada en el hombre. La expansión notable de los medios de información pública y la consecuente apertura a mensajes múltiples y divergentes coadyuvaron a esa tarea. Las fisuras que abrieron estos procesos fueron ampliadas por la acción de movimientos que sostenían que, tanto por razones éticas como por razones instrumentales vinculadas a un mejor ajuste de la sociedad a las transformaciones tecnológicas, sociales y demográficas, era necesario avanzar hacia una mayor igualdad entre los sexos.

Varios factores están facilitando la penetración de estas ideas en los estratos bajos urbanos o, al menos, de aquellos contenidos que tienen que ver con el cuestionamiento de la concentración del poder familiar en el hombre. En primer lugar se hallan los ya citados acerca de la distancia entre los patrones ideales de comportamiento definidos por los modelos tradicionales de familia y el comportamiento real de padres y esposos. En segundo lugar están los grados de libertad e independencia que va conquistando la mujer a medida que eleva su participación laboral —generalmente obligada por las circunstancias económicas—, sus niveles educativos, sus conocimientos para el control de la reproducción, el acceso a la tecnología doméstica y la disponibilidad de opciones institucionales para el cuidado de los niños. Y, por último, está el decaimiento del control social ejercido por las instituciones tradicionales —y en particular la Iglesia—, que van estrechando sus esferas de acción y mensajes, mientras nuevas áreas de la actividad humana son sometidas al análisis racional.⁵

⁵Un análisis detallado del contenido de las encíclicas, declaraciones, discursos y mensajes de la jerarquía eclesiástica y de publicaciones argentinas relacionadas con la Iglesia, lleva a Wainerman (1981, p. 92) a la siguiente conclusión: "Sobre una imagen de que ambos sexos son esencialmente diferentes, y que sus diferencias físicas y psíquicas, por ser de origen biológico y obedecer al orden divino, son inmodificables, se afirma que la mujer es la depositaria de lo afectivo, del corazón, es un ser débil que naturalmente reina y debe reinar

Aunque todavía no se dispone de resultados de investigaciones específicas al respecto, la escasa información disponible permite suponer que el efecto combinado de estos factores explica en gran medida la devaluada imagen que los hijos

tienen de sus padres frente a la de sus madres, y la que las mujeres tienen de sus esposos, según se desprende de algunos estudios en la región (Cassá, 1989; Gissi, 1978; Raczynski y Serrano, 1985).

V

El debilitamiento de la autoridad de padres y esposos y sus consecuencias

Aprisionados entre compulsiones materiales apremiantes, transformaciones en los patrones valorativos que amenazan su rol tradicional y escasas posibilidades —disminuidas aún más por la crisis— de acceder a medios legítimos de satisfacer las necesidades y aspiraciones de los miembros de sus familias, una importante proporción de los hombres de estratos populares urbanos se encuentran inhabilitados para el desempeño de los roles de esposo y padre. Esta situación anómica genera un circuito perverso en el cual el incumplimiento de las obligaciones debilita su autoridad dentro de la familia, lo que a su vez contribuye a acelerar su abandono de esas obligaciones.

Para comprender lo que significa esta erosión de su autoridad para los padres y esposos en los estratos populares urbanos, se debe tener presente cuán importante es para ellos el respeto y reconocimiento de los miembros de su familia como forma de compensar una condición general subordinada y marginal en la economía y en la sociedad. Ante la carencia de otras fuentes de autoestima, la pérdida de la autoridad familiar daña profundamente la valoración que el hombre tiene de sí mismo. La hipótesis que propongo es que el comportamiento supuestamente irresponsable del hombre de los estratos bajos con respecto a su función en el proceso de reproducción social es, en esencia, una respuesta a la de-

valuación estructuralmente condicionada de su imagen propia.

¿Cuáles son las consecuencias más significativas de estos procesos para la familia y la sociedad? La primera y más obvia es la desorganización familiar. Ya sea porque la familia no llega a constituirse, porque se constituye pero no se consolida, o porque el núcleo conyugal se disuelve, la falta de cumplimiento de las obligaciones de esposo y padre rompe el patrón de roles sociales que define a la familia como institución.⁶ De esta primera consecuencia surge una segunda: el reforzamiento de los mecanismos de reproducción de la pobreza y de las desigualdades sociales. Los estudios acerca del impacto de las formas de constitución familiar sobre el desarrollo biológico e intelectual de los niños de estratos bajos muestran que la desorganización de las familias contribuye mucho a que las situaciones de alta vulnerabilidad social se transmitan de una generación a la siguiente; por lo tanto, sus efectos ayudan a modelar la forma más o menos equitativa que toman las estructuras sociales (CEPAL, 1991; Buvinic, Valenzuela, Molina y González, 1991; Astone y McLanahan, 1991, pp. 309-320). Una tercera consecuencia, muy poco explorada y aplicable en especial a los casos en los que el

sobre la esfera de lo doméstico y lo privado, en tanto que el varón es el depositario de la autoridad, de la cabeza, es un ser fuerte que reina y debe reinar sobre la esfera de lo público; él es el amo y señor, único proveedor de las necesidades económicas del hogar, y ella la sumisa y obediente compañera”.

⁶La no constitución de la familia, ligada a las madres solteras, es vista como una forma de desorganización no sólo por cuanto el padre-esposo potencial no responde a las expectativas sociales, sino porque también refleja la debilidad de los mecanismos de socialización y control social de las respectivas familias de origen (véase Goode, 1961). No conozco estudios en la región que hayan explorado las características de los padres de las madres solteras, más allá de la escasa información que pueden brindar las mismas madres (véase Buvinic, Valenzuela, Molina y González, 1991).

padre está presente, se vincula con al menos dos contenidos de la socialización de los hijos. Por un lado, el niño aprende a vivir y ajustar su comportamiento a las imposiciones de un poder que no tiene legitimidad, que está disociado de la moral, y carece de modelos familiares que le permitan internalizar un concepto de poder vinculado a responsabilidades y obligaciones. Por otro, debido a las razones expuestas antes, su entorno le ofrece pocos ejemplos en los que los esfuerzos

se asocien con logros. Al internalizar una noción del poder desvinculada de la moral, y una noción de los logros desvinculada del esfuerzo, los hijos se transforman en portadores de expectativas y pautas de conducta propicias para que en el futuro se reproduzcan las situaciones de sus familias de origen. Por último, el debilitamiento o abandono del rol paterno hace a la sociedad menos capaz de regular áreas importantes del comportamiento de las nuevas generaciones.

VI

Corolario

Tanto por las consecuencias de la desorganización familiar sobre el bienestar de las personas involucradas, como por sus efectos sobre la estructura social, uno de los problemas principales que abordan las políticas de familia es encontrar la forma de contribuir a la constitución y consolidación de unidades que puedan cumplir funciones de socialización adecuadas a las exigencias de las sociedades actuales. Sin duda, las situaciones más graves de carencia a este respecto se concentran en los estratos populares urbanos.

Las reflexiones anteriores subrayan la necesidad de estudiar más a fondo los valores, actitudes y expectativas de los hombres de esos estratos, así como las condiciones en las cuales se genera una renuencia a asumir las obligaciones de esposo y padre. Tanto los académicos como los responsables de las políticas pertinentes deben tener presente el sesgo observado en la región, donde se tiende a plantear los problemas de la familia sobre la base de información recogida en estudios centrados específicamente en la situación de la mujer.

Las políticas que más se han desarrollado en este campo son aquellas dirigidas a resolver situaciones de desarticulación o conflicto intrafamiliar, o a compensar la ausencia del padre. De-

seo subrayar aquí la necesidad de atacar la raíz del problema, más que sus consecuencias. Para atender a la constitución y consolidación de familias, no sólo es preciso crear condiciones que faciliten el acceso a los recursos materiales, sino que también, reconociendo la profundidad de la brecha generacional, es necesario suministrar a niños y jóvenes orientaciones sólidas sobre contenidos de los roles de esposo y padre que estén en consonancia con la realidad en que va a actuar la familia. Esas orientaciones deberían propiciar la transmisión de imágenes que apoyen una repartición más equitativa del poder de decisión intrafamiliar y una menor diferenciación de las tareas en función del sexo, y que engendren en los hombres actitudes flexibles frente a su papel en el hogar. Se podría estimular así la presencia del hombre, reforzando su rol en la familia y corrigiendo a la vez sus expectativas con respecto a la distribución del poder y la división del trabajo en el hogar. Quizás dos de los avances más notables en este sentido que se han hecho en los últimos decenios han sido la ruptura de la segmentación por sexo en el reclutamiento de alumnos en los establecimientos escolares, y la igualación de los logros educativos de hombres y mujeres en un nivel marcadamente superior al de las generaciones anteriores.

Bibliografía

- Astone, Nan Marie y Sara McLanahan (1991): Family structure, parental practices, and high school completion, *American Sociological Review*, vol. 56, N° 3, Washington, D.C., American Sociological Association, junio.
- Buvinic, Mayra (cons.), J.P. Valenzuela, Temístocles Molina y Electra González (1991): *La suerte de las madres adolescentes y sus hijos: un estudio de caso sobre la transmisión de la pobreza en Santiago de Chile* (LC/R. 1038), Santiago de Chile, CEPAL, 8 de agosto.
- Cassá, Roberto (cons.) (1989): *Juventud y sociedad en República Dominicana* (LC/R. 512), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 7 de julio.
- CEPAL (1991): *Panorama social de América Latina* (LC/G. 1688), Santiago de Chile, 31 de octubre.
- Cortázar, René (1977): *Necesidades básicas y extrema pobreza*, Estudios CIEPLAN, N° 17, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), septiembre.
- Davis, Kingsly (1984): Wives and work: the sex role revolution and its consequences, *Population and Development Review*, vol. 10, N° 3, septiembre.
- De Oliveira, Orlandina y Brígida García (1991): Jefas de hogar y violencia doméstica, México, D.F., El Colegio de México, mimeo.
- Germani, Gino (s/f): Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna, *Crítica y utopía*.
- Gissi, Jorge (1978): El machismo en los dos sexos, Paz Covarrubias y Rolando Franco (eds.), *Chile, mujer y sociedad*, Santiago de Chile, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Goode, William J. (1961): Family disorganization, Mabel A. Elliot y Francis E. Merrill (eds.), *Social Disorganization*, Nueva York, Harpers and Brothers.
- Heinz, Peter (1965): *Curso de Sociología*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Hoskins, Irene (1990): Changing family patterns, women and social security, *Network News*, vol. 5, N° 2, Bélgica, Asociación Internacional de Seguridad, otoño-invierno.
- Jusid, Ana (1988): América Latina: literatura sobre familia en los años setenta y ochenta, *Familia y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Estudios y documentos URSISLAC, N° 6, Caracas.
- Kaztman, Rubén (1988): *Evolución y reproducción de la pobreza en Montevideo*, trabajo presentado al XVII Congreso Latinoamericano de Sociología, Montevideo, 5 y 6 de diciembre.
- Madeira, Felicia Reicher (1986): Los jóvenes en el Brasil: antiguos supuestos y nuevos derroteros, *Revista de la CEPAL*, N° 29, Santiago de Chile, Naciones Unidas, agosto.
- Mattelart, Armand y Michèle Mattelart (1968): *La mujer chilena en una nueva sociedad*, Santiago de Chile, Editorial del Pacífico.
- Naciones Unidas (1979): *Demographic Yearbook. Historical Supplement*, número especial, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.79.XIII.8.
- _____ (1985): *Estimates and Projections of Urban, Rural and City Populations, 1950-2025: the 1982 Assessment*, Nueva York.
- Przeworski, Adam, Barnett R. Rubin y Ernest Underhill (1980): The evolution of the class structure of France, 1901-1968, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 28, N° 4, Chicago, Ill., The University of Chicago Press, julio.
- Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (1985): *Vivir la pobreza. Testimonios de mujeres*, Santiago de Chile, Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina (PISPAL)/Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), julio.
- Smelser, Neil (1968): *Essays in Sociological Explanation*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, Inc.
- Wainerman, Catalina (1981): La mujer y el trabajo en la Argentina desde la perspectiva de la Iglesia Católica a mediados del siglo, *Desarrollo económico*, vol. 21, N° 81, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, abril-junio.

Tesis erradas sobre la juventud de los años noventa

*John Durston**

Las propuestas recientes encaminadas a avanzar hacia la igualdad de oportunidades para la juventud suelen carecer de información empírica detallada. En este artículo se confrontan algunas aseveraciones que aparecen en los diagnósticos sobre el tema, especialmente acerca de la educación formal y la integración al trabajo, con información reciente al respecto.

La consideración de las heterogéneas situaciones y características de la juventud en los países de la región muestra la gravedad que sigue teniendo la carencia de oportunidades para un número importante de jóvenes pobres e insuficientemente educados. Ella permite también un cauteloso optimismo sobre las posibilidades de ofrecer opciones a estos jóvenes, y contribuir así a una mayor equidad en estas sociedades.

La política de acrecentar las oportunidades para los jóvenes marginados, más que con programas específicos, debe llevarse adelante como parte de la estrategia global de transformación productiva con equidad en los sectores urbano y rural, formal e informal, moderno y tradicional. Su lógica interna debería constituir un círculo virtuoso de tres elementos: aumento de la productividad del trabajo de los jóvenes, aumento de la productividad de las unidades productivas en las que ellos trabajan, y mayor organización e integración social de los jóvenes.

*Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social de la CEPAL.

El autor reconoce una deuda respecto al título de este artículo con Rodolfo Stavenhagen, y agradece los valiosos comentarios a una versión anterior de este trabajo hechos por Martine Guerguil y Emilio Klein.

Introducción

La equidad, ese gran objetivo central del desarrollo social (CEPAL, 1990a), de hecho depende en gran medida de que se aplique con éxito el principio de igualdad de oportunidades a igualdad de méritos. El ocaso de los intentos históricos de poner en práctica utopías absolutamente igualitarias, y el reconocimiento general de que entre los fenómenos sociales "espontáneos" vinculados a las economías de mercado se incluyen la perpetuación de la marginación y la herencia de los privilegios, han hecho que este aspecto de la equidad sea reconocido como objeto legítimo y privilegiado de la planificación y de la intervención pública.¹

La sesgada "transmisión intergeneracional de las oportunidades de vida" (CEPAL, 1990b) empieza antes de nacer, con la nutrición materna y con las características socioeconómicas de la pareja paternal y del hogar de nacimiento. Pero la etapa de la vida en que cristaliza la mayor parte de las oportunidades importantes, en que definitivamente se abren para unos y se cierran para otros los cauces de movilidad social, es el período transitorio de la juventud. Así como las experiencias psicológicas del adolescente tienen un papel determinante en la formación de la personalidad definitiva del adulto, el tránsito más o menos exitoso por la etapa juvenil —en términos de educación, interacción social y primeras incursiones en el mercado de trabajo— define la gama de posibles identidades socio-ocupacionales adultas.

Puesto que la juventud es una etapa de transición entre el hogar de socialización y la formación de un nuevo hogar propio y una nueva identidad social de adulto, tiene especial utilidad para el diagnóstico de la rigidez o fluidez relativa de las estructuras de estratificación socio-ocupacional, aspecto que es fundamental en el tema de la equidad dentro del proceso de desarrollo económico y social. La transmisión intergeneracional de las oportunidades de vida es uno de los principales procesos por los cuales se perpetúa

¹ La otra veta de la equidad —la redistribución del ingreso— reduce con mayor rapidez las manifestaciones más extremas de inequidad. Esta reducción de los extremos es también un requisito previo para lograr una auténtica igualdad de oportunidades. (Véase Gurrieri y Torres-Rivas, 1990; CEPAL/UNESCO, 1991; y CEPAL, 1992.)

una estratificación social rígida, si no *el* principal (Weber, 1958). En hogares pobres, con adultos de baja educación formal, inmersos en culturas muy distintas de la dominante, la posibilidad de que la educación brinde a los hijos una verdadera igualdad de oportunidades para alcanzar puestos de trabajo más productivos, más prestigiosos y mejor remunerados que los de sus padres es extremadamente débil, a menos que se apliquen fuertes medidas compensatorias.²

Dos son las condiciones básicas para superar estas barreras a la equidad en la etapa juvenil: que cada joven pueda realizar su plena potencialidad educativa —formar sus “capacidades” (Sen, 1989)— en virtud de su inteligencia nata y su esfuerzo por aprender, y que haya igual acceso a las mismas ocupaciones e iguales ingresos para todos los adultos jóvenes con similares logros educativos. Es el propósito de este artículo examinar, basándose en información estadística re-

ciente, en qué medida estas dos condiciones se han estado cumpliendo en América Latina.

Toda propuesta de política debe basarse en un diagnóstico y una proyección. Sin embargo, muchas de las estrategias propuestas últimamente para avanzar hacia la igualdad de oportunidades para las juventudes de América Latina se han basado en impresiones subjetivas, con poca información empírica detallada o con un análisis superficial y poco riguroso de esa información. En este artículo se confrontarán con datos empíricos recientes algunas aseveraciones que se suele encontrar en los diagnósticos sobre la juventud latinoamericana, particularmente en cuanto a la educación formal y el proceso de integración del joven en el mundo adulto del trabajo. Se terminará con una reflexión sobre lo que este diagnóstico “revisiónista” significa para la formulación de políticas orientadas a brindar mayor igualdad de oportunidades a los jóvenes que se harán adultos en los años noventa.

I

Parámetros y definiciones

El estrato etario que se analiza es el de los adolescentes, jóvenes y adultos jóvenes entre 15 y 29 años de edad. La definición de juventud utilizada aquí distingue entre el concepto abstracto de juventud como una fase de la vida del ser humano, y la juventud real de hoy: la cohorte de personas reales que en este momento se hallan en la etapa juvenil.³

² Hay varios otros mecanismos de reproducción del status social de los padres en los hijos —como la herencia patrimonial, la transmisión de códigos subculturales, la introducción en redes informales de contacto social, etc. Nuestro interés en esta investigación se limita al papel que puede desempeñar la política pública para asegurar que el sistema educativo y el mercado de trabajo funcionen en condiciones de auténtica igualdad de oportunidades ocupacionales. En este artículo, el tema se restringe a las perspectivas de las actuales cohortes de jóvenes en los años noventa.

³ Hemos preferido, junto con otros investigadores de la región, añadir el grupo de 25 a 29 años a la definición estadística usual de juventud, ya que en la actualidad entre un 10% y 20% de los jóvenes urbanos de estas edades no terminan todavía de integrarse plenamente en el empleo productivo (CEPAL, 1990a).

Aquí nos ocuparemos principalmente de las perspectivas de la juventud real de hoy, a la luz de las tendencias observadas en encuestas de hogares de los años ochenta sobre políticas destinadas a promover la equidad entre subgrupos de jóvenes de esta “generación de los noventa”.

Dos ejes estructurarán este análisis: en primer lugar, la heterogeneidad de realidades nacionales en América Latina y el Caribe dificulta el análisis a nivel regional. Cada analista debe luchar contra la tendencia inconsciente de imponer a países tan diversos una imagen similar a la realidad del país que mejor conoce. Las disímiles posibilidades de lograr en el mediano plazo un alto grado de igualdad de oportunidades de educación y empleo para toda la juventud crean un abanico de situaciones nacionales estructuralmente muy distintas. Estas diferencias estructurales restan utilidad a propuestas estándares para toda la región y para todos los países que la componen. Con el fin de simplificar el análisis, sin embargo, es útil considerar la fase alcanzada por cada país en su transición demográfica, ocupa-

cional y económica desde sociedad agrícola hacia sociedad urbano-industrial y de servicios moderna. Nos concentraremos en los dos extremos de este *continuum*: en los países altamente urbanizados del Cono Sur, y en los países más pobres y rurales de la región (andinos, caribeños y centroamericanos). Todos los restantes países ocupan posiciones intermedias en este abanico de transición demográfica, urbanización y modernización, que también se relaciona con variables como la estructura ocupacional y los niveles medios de educación. Este ordenamiento no es más que una herramienta heurística, y su uso tiene límites claros de validez. Por un lado, no significa que todos los países han de transitar por una única senda de modernización; por otro, varios países grandes como Brasil, Colombia y México,

más que ocupar posiciones "intermedias" en el *continuum*, aparecen, en mayor o menor grado, como naciones polarizadas, con una parte desarrollada y otra pobre que coexisten e interactúan en un mismo territorio.

El segundo eje de nuestro análisis surge naturalmente de lo que revelan datos estadísticos recientes acerca de ocho lugares comunes que han orientado algunos diagnósticos y algunas propuestas sobre las políticas de juventud y que, a la luz de la evidencia empírica, nos parecen erradas.⁴ Este ejercicio se hace como una forma de presentar conclusiones que, en muchos casos, contradicen esos lugares comunes y obligan a modificar nuestras hipótesis de trabajo, diagnósticos y recomendaciones de políticas.

II

Ocho tesis erradas sobre la juventud en la región

Las tesis erróneas más comunes sobre la juventud en América Latina guardan relación con una amplia variedad de temas. Se ha intentado aquí ordenarlas según una tipología simple de esos temas: la primera tesis versa sobre el crecimiento de la población joven, las siguientes sobre educación y las últimas sobre trabajo.

Tesis errada N° 1: La tasa de crecimiento de la población joven está bajando en forma sostenida en toda América Latina.

Observaciones. Efectivamente, la población joven de la región en su conjunto está creciendo a ritmos cada vez más bajos; pero lo que es verdadero para la región no lo es para cada uno de los países que la componen. Varios países pobres y predominantemente rurales, como Bolivia, Guatemala, Honduras y Haití, están registrando justamente ahora tasas de crecimiento máximas de sus juventudes, como parte de sus procesos de transición demográfica estructural (cuadro 1). Por lo demás, las tasas de crecimiento de grupos etarios acotados (como el de los jóvenes) son más sensibles que la tasa de crecimiento de la población total a cambios previos en la fecundidad y

en la mortalidad infantil. En países como Argentina y Chile, que se hallan en etapas más avanzadas de transición demográfica y han tenido ritmos bajos de crecimiento durante años, pueden darse fluctuaciones bruscas en las tasas de crecimiento de la población joven. Debido a un aumento anterior en la fecundidad, Argentina está presenciando una aceleración temporal del crecimiento de sus cohortes jóvenes, pero la tasa volverá a bajar antes del fin de siglo (cuadro 1). En Chile, en contraste, la juventud decrece en números absolutos en este momento, pero volverá a aumentar en las cohortes de la segunda mitad de los años noventa.

En un ejercicio reciente de proyección de las tendencias del empleo y del ingreso en los sectores formal e informal hacia el año 2000, llama

⁴Las tesis 1, 3 y 6 han sido expresadas o están implícitas, por ejemplo, en ONUV/CDSA/DDS, 1991; las tesis 7 y 8 en CEPAL, 1990a, y la tesis 5 en OIT/PREALC, 1990. Las tesis 2 y 4 han aparecido en diversos diagnósticos nacionales de los impactos de la crisis sobre la juventud, en propuestas de estrategias de desarrollo, etc. Todas se escuchan con cierta frecuencia en reuniones y seminarios sobre estos temas, tanto en ámbitos académicos como en el sistema de las Naciones Unidas.

Cuadro 1
ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA:
CRECIMIENTO DE LA POBLACION JOVEN,
1990-1995 Y 1995-2000
(Tasa media anual)

	Grupo etario	1990-1995	1995-2000
Argentina	15-19	2.99%	0.01%
	20-24	2.50%	3.00%
	25-29	0.96%	2.51%
Bolivia	15-19	3.08%	3.09%
	20-24	3.06%	3.19%
	25-29	2.95%	3.18%
Chile	15-19	- 0.74%	2.55%
	20-24	- 1.29%	- 0.18%
	25-29	- 0.10%	- 0.18%
Cuba	15-19	- 7.83%	0.32%
	20-24	- 1.29%	- 7.96%
	25-29	0.81%	- 1.30%
Guatemala	15-19	3.48%	2.79%
	20-24	3.40%	3.66%
	25-29	3.12%	3.59%
Haití	15-19	1.07%	1.63%
	20-24	1.40%	1.15%
	25-29	3.13%	1.49%
Honduras	15-19	1.83%	3.19%
	20-24	3.99%	1.86%
	25-29	4.42%	4.02%

Fuente: CEPAL, con datos de CELADE, 1991.

la atención —aunque esto no fue destacado en el análisis—, que el factor determinante de las perspectivas de empleo productivo e ingreso, más que la fase alcanzada en la transformación productiva, es la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar en cada tipo de país estudiado (OIT/PREALC, 1990). Este hecho otorga especial importancia a la gran heterogeneidad de situaciones nacionales en cuanto a las tasas de crecimiento de las nuevas cohortes de jóvenes que llegan cada año a la edad de trabajar.

No cabe, entonces, esperar que los problemas de la juventud y los de equidad en la región en su conjunto se alivien con la mera reducción progresiva del número de quienes demandan educación y primeros empleos. La heterogeneidad de las tasas de crecimiento de la juventud —no sólo en diferentes países, sino también en diferentes momentos y en diferentes estratos de un mismo país— debe tomarse en cuenta en la formulación de políticas públicas. Las estrategias para asegurar mayor equidad ante las oportuni-

des de educación y empleo productivo, sobre todo, tendrán que ser flexibles en el tiempo y modificables en su aplicación a poblaciones juveniles de sectores sociales distintos, y atender de partida al cálculo de la demanda probable de acceso.

Tesis errada N° 2: Las necesidades de educación primaria ya están satisfechas o casi satisfechas en la gran mayoría de los países de América Latina.

Observaciones. La noción de que el problema de la educación primaria estaría “resuelto” en América Latina puede surgir de las tasas brutas de matrícula, que son ampliamente difundidas. Las estadísticas proporcionadas por los gobiernos indican que las tasas brutas de matrícula para los niños en edad escolar primaria estarían cercanas al 100% desde hace varios años en la mayoría de los países de la región (CEPAL, 1991a). Sin embargo, estas cifras adolecen de debilidades intrínsecas por provenir de dos fuentes muy dispares: las cifras de matrícula recogidas por los ministerios de educación, y la información sobre la población en edad de estudios primarios que proviene de los censos de población. Los datos oficiales de las encuestas de hogares, que son metodológicamente más rigurosas, han indicado en varios casos porcentajes significativos de niños —hoy jóvenes— que no asistían a la escuela alrededor de 1980, algunos de ellos en países en que la tasa bruta de matrícula en ese año aparecía cercana o superior al 100% (cuadro 2).

Otro aspecto que tiene igual o mayor importancia es que la alta y creciente tasa de repetición de los primeros años de escuela (Schiefelbein, 1989 y CEPAL, 1991b) refleja la enorme insuficiencia cualitativa y falta de adecuación a las necesidades de los niños pobres que exhibe la educación pública en casi todos los países de la región. La repetición es, frecuentemente, un círculo vicioso que empantana al niño hasta la adolescencia y la eventual expulsión o “deserción” del sistema de educación formal.⁵ Como sería de esperarse, las tasas de inasistencia y especialmente las de rezago entre los niños del 25% más pobre de los hogares son significativamente superiores

⁵ Casi ningún joven “deserta” por simple voluntad propia, aunque tanto la repitencia como la deserción es vivida por el joven como un fracaso propio. Sin embargo, desde el punto de vista pedagógico, es el sistema educativo el que ha fracasado en la enorme mayoría de estos casos.

Cuadro 2
BRASIL, URUGUAY Y VENEZUELA: ANALFABETISMO FUNCIONAL EN
UNA COHORTE, INASISTENCIA ESCOLAR DE HACE UNA DECADA
Y ESCOLARIDAD DE LA JUVENTUD DE HOY

	Niños de 6-14 años que no asisten a la escuela (%)		Jóvenes de 15-19 años con 0-3 años de estudio aprobados
<i>BRASIL</i>	1979	1987	1987
Sector urbano	17.3	6	19
Sector rural	39.8	13	51.8
<i>URUGUAY</i>	1981	1989	1986
Sector urbano	5	5.5	2.4
<i>VENEZUELA</i>	1981	1986	1986
Sector urbano	6.9	6	5.3
Sector rural	17.3	17	21.2

Fuente: Asistencia escolar: CEPAL, 1991b. Estudios aprobados: CEPAL, 1991c.

a las tasas medias correspondientes al total de niños (CEPAL, 1991b, cuadros 12 y 13).

Las proporciones de jóvenes con 0 a 3 años de estudio —indicador indirecto de analfabetismo funcional, ya que la mayoría de las personas con estos niveles de educación no pueden leer un texto sencillo— constituyen un elocuente testimonio de las secuelas que dejó la deserción de la enseñanza primaria entre los jóvenes de hoy (cuadro 2). Para 1986, las tasas de analfabetismo funcional van desde 2.4% de la población urbana de 15-19 años en Uruguay a un 51% de los jóvenes rurales de Brasil (cuadro 2) y hasta un 72% de las muchachas rurales de Guatemala (CEPAL, 1991c).

En otras palabras, en todos los países de la región sigue habiendo jóvenes analfabetos. En la mayoría de los países el problema de los jóvenes subeducados continúa siendo grave, sobre todo entre los rurales o de origen rural, y exige respuestas eficaces a través de programas que remedien aprendizajes deficientes a nivel de la escuela primaria. En muchos países de la región (Brasil, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y la República Dominicana), el principal desafío actual en materia de educación, desde el punto de vista de la equidad, es todavía el de eliminar el analfabetismo funcional entre los jóvenes de hoy. Sin una educación primaria cualitativamente adecuada para todos, la educación secundaria y superior no tiene papel que desempeñar en una estrategia de equidad, por lo menos en países en que la mayoría de los

jóvenes carecen de una base de aprendizaje suficientemente sólida como para poder beneficiarse de la educación secundaria.

Tesis errada N° 3: En América Latina los hombres jóvenes tienen más años de estudio que las mujeres jóvenes.

Observaciones. América Latina se distingue de las otras regiones en desarrollo (y se parece más a los países desarrollados) en que en la gran mayoría de los países que la integran los hombres jóvenes no tienen más escolaridad que las mujeres jóvenes (Eichelbaum, 1988; CEPAL, 1989; CEPAL, 1991c; Schiefelbein y Peruzzi, 1991). Salvo en un número pequeño de países en el extremo menos urbano y más campesino e indígena de la región, las jóvenes asisten más a la escuela que los muchachos. En varios países, la actual generación es la primera en que se da esta nueva relación de privilegio educativo entre los sexos, incluso en la educación superior, según datos de encuestas oficiales de seis países desde 1986 en adelante (CEPAL, 1991c; Parada, 1991). Las desventajas de las jóvenes universitarias empiezan a percibirse más bien en el tipo de carreras en que se concentran, ya que éstas son preparatorias para ocupaciones definidas por la cultura predominante como "femeninas", de menor prestigio e ingreso que los estudios de tercer nivel en los cuales se concentran los hombres.⁶

⁶ La mayor parte de las ocupaciones reservadas para mujeres educadas es, por un lado, no manual, y por otro,

Sólo en las sociedades marcadamente agrarias todavía las mujeres jóvenes han asistido menos a la escuela, especialmente en las áreas rurales. Pero la disparidad educativa más pronunciada y preocupante es la que persiste en todos los países entre los jóvenes rurales de ambos sexos, y sus pares urbanos (CEPAL, 1991b y 1991c).⁷

Tesis errada N° 4: La crisis ha llevado a una deserción escolar masiva y generalizada, por la reducción de ingresos sufrida en los hogares de jóvenes de estratos populares.

Observaciones. Aunque ha habido una tendencia hacia una mayor deserción precoz en algunos subgrupos de jóvenes de algunos países, como Costa Rica y Brasil, ésta no ha sido masiva. Por lo demás, se han dado otras dos reacciones a las dificultades surgidas de la crisis económica en años recientes. Una es el aumento de los jóvenes (sobre todo varones) que estudian y trabajan al mismo tiempo; por ejemplo, en Brasil en 1987 el 46% de los hombres de 15 a 19 años que estudiaba, también trabajaba o estaba buscando trabajo. La otra es la tendencia a la prolongación de los estudios, que en parte se debe a la demanda persistente de todos los estratos sociales por disponer de cada vez más educación para sus hijos, y en parte constituye una reacción ante un mercado de trabajo deprimido que no puede dar a todos los jóvenes, en el corto plazo, trabajos que respondan a sus expectativas; al parecer, muchos

una manifestación del estereotipo tradicional de la mujer como "servidora" de hombres y niños. Un aspecto poco analizado de la inserción de mujeres jóvenes en estos ámbitos educacionales y ocupacionales es la proximidad con hombres de ocupaciones de mayor status e ingreso. En décadas pasadas, al menos, las mujeres de estratos populares percibían un "buen matrimonio" como un mecanismo importante de ascenso social (Gurrieri, 1971, p. 53).

⁷ Esta desventaja se explica en gran parte porque hay mayor proporción de pobres en la población rural que en la urbana. En este contexto, otra "tesis errada" es la idea de que la pobreza rural de antaño se ha trasladado a los centros urbanos. Lo que ha sucedido es que hoy la mayoría de la población total de la región vive en ciudades; esto explica en parte que una leve mayoría de los pobres también vivan allí. Pero además de que la proporción de pobres sigue siendo más alta en zonas rurales, los "indigentes"—los más pobres de los pobres—siguen residiendo en su mayoría en áreas rurales (CEPAL, 1990). Entre los jóvenes es probable que los índices de ruralidad sean más altos todavía, por incluir a potenciales migrantes.

jóvenes se mantienen fuera del mercado y siguen estudiando con la esperanza de ingresar, con mejores calificaciones, a un mercado de trabajo futuro más dinámico.⁸ Esta última estrategia, sin embargo, no está abierta a los jóvenes de hogares de muy bajos recursos, que a la vez que estudian deben trabajar para subsistir, con gran sacrificio personal y en detrimento de su rendimiento académico (Braslavsky, 1991). El trabajo mismo ciertamente es también una forma útil de adquirir experiencia y antecedentes laborales; pero en la medida en que sean solamente los jóvenes más pobres los que siguen este camino, la actividad laboral los desvía de la competencia por llegar a la educación de tercer nivel. En la práctica, esto contribuye a reforzar la transmisión estratificada de oportunidades entre generaciones.

Tesis errada N° 5: El tamaño de la población económicamente activa urbana de jóvenes para el período 1990-2000 está fijado de antemano porque esas cohortes de la nueva generación ya han nacido.

Observaciones. Las pocas proyecciones de la población económicamente activa urbana que se han hecho a nivel regional suponen, razonablemente, que varios procesos socioeconómicos de importancia se darán en el futuro en forma similar a la observada en los últimos decenios. Sin embargo, la PEA juvenil urbana puede variar en los años venideros de dos maneras. Por un lado, la proporción de la población juvenil total que trabaja o busca trabajo varía de un país a otro, de un subgrupo a otro, y de un momento a otro según las proporciones que se mantienen *inactivas*: los que estudian en forma exclusiva prolongada, las jóvenes que se dedican a las tareas domésticas, y los que no estudian ni trabajan y que han perdido la esperanza de encontrar trabajo.⁹ Por otro lado, las corrientes de migración rural-urbana de jóvenes pueden variar según la percepción que tengan los jóvenes rurales de las ven-

⁸ No es posible determinar con exactitud qué parte de la prolongación de los estudios se debe a que se busca refugio en ellos ante un mercado de trabajo en crisis, y qué parte responde a la tendencia secular a extender los años de estudio.

⁹ Tanto los jóvenes que no trabajan ni estudian como las jóvenes que se dedican a los quehaceres domésticos han aumentado en años recientes en algunos países, contrariamente a las tendencias históricas (CEPAL, 1991b).

tajas relativas de quedarse en el campo o de migrar.¹⁰ En países con mayoría de población rural, esta percepción determina en gran medida la tasa de crecimiento de las cohortes de jóvenes y de adultos jóvenes que se incorporan cada año en la población económicamente activa urbana.

Tesis errada N° 6: El principal estrago que la crisis de la deuda ha causado entre los adolescentes es el alto nivel de desempleo que hay actualmente en el grupo de 15 a 19 años.

Observaciones. El desempleo es un problema tan grave que, cualquiera sea la proporción de jóvenes afectados, los gobiernos deben dar una alta prioridad a su erradicación. Sin embargo, para tratarlo adecuadamente es necesario ver el desempleo adolescente en perspectiva. En primer lugar, los niveles de desempleo de todos los grupos etarios aumentó en los primeros años de la crisis, para volver a bajar después en la mayoría de los países a cerca de sus niveles históricos (CEPAL, 1990a), tanto entre los jóvenes como entre los adultos. En segundo lugar, la población económicamente activa juvenil tiende a decrecer históricamente como porcentaje de la población juvenil total en el proceso de modernización productiva, ya que una proporción creciente se dedica durante más tiempo a los estudios. Como corolario, los jóvenes que abandonan los estudios tienen menos educación y menos capacidades productivas que el promedio, se desempeñan en ocupaciones de baja calificación y registran tasas altas de desempleo. Todo esto llevó a una creciente distorsión en las percepciones sobre las tasas de desempleo de los jóvenes cuando éstas se calculan como porcentaje de la población económicamente activa juvenil, distorsión que se acentúa mientras mayor es el grado de modernización del país. Para tomar un ejemplo extremo, en Panamá en 1986 el 34% de la PEA urbana

¹⁰ Hay antecedentes de que las corrientes migratorias varían en función de la diferencia entre el sueldo mínimo urbano y el jornal medio rural (Commander y Peek, 1983), y de que la emigración de jóvenes con educación primaria completa es menor en zonas más prósperas con mayor dotación de tecnología agrícola (CEPAL, 1992). Hay, por lo demás, evidencias de que las corrientes migratorias rural-urbanas están disminuyendo en algunos países, posiblemente porque algunos cultivos se han vuelto más rentables como consecuencia de reformas en las políticas nacionales de precios y de subvenciones.

femenina adolescente estaba cesante, pero esto equivalía sólo al 7% de la población total de esa edad y sexo, ya que la gran mayoría estaba estudiando y no formaba parte de la población económicamente activa (CEPAL, 1991c).

Todos los países de la región han pasado o están pasando por la transición hacia la modernidad productiva, en la cual los hombres jóvenes trabajan cada vez menos y estudian más y las mujeres jóvenes se dedican menos a los tradicionales quehaceres domésticos. En una primera fase de esta transición socio-ocupacional hacia la modernidad, muchas de esas mujeres jóvenes ingresan al mercado de trabajo remunerado, pero también se dedican en número creciente a los estudios de segundo y tercer nivel.

Medida con la vara más apropiada de la población total juvenil, no hay indicios claros de que las tasas de desempleo juveniles como porcentaje de la población joven total hayan aumentado en relación con las mismas tasas para la población total (se mantuvieron en alrededor del doble tanto a fines de los años setenta como a fines de los años ochenta), ni que se esté constituyendo un sector mayor que antes de ex jóvenes sin empleo que se estén convirtiendo en adultos imposibles de emplear (CEPAL, 1991c, anexo estadístico, cuadro 1). El daño más grave y duradero de la crisis ha sido, más que el desempleo, la disminución del tiempo disponible para las tareas escolares o la deserción temprana de los estudios para trabajar, en algunos subgrupos de jóvenes de hogares humildes. Su falta de calificación mínima probablemente dificultará a estos jóvenes su integración productiva en la fuerza de trabajo y condenará a muchos de ellos al subempleo.

Tesis errada N° 7. Los empleos nuevos para los adultos jóvenes (20 a 29 años), sólo se están creando en el sector informal.

Observaciones. Es cierto que en la mayoría de los países de la región ha crecido más el empleo en el sector informal urbano (SIU) que en otros sectores, y que, en consecuencia, el peso relativo de este sector en la población económicamente activa total ha aumentado. En muchos países, sin embargo, el empleo en el sector formal también ha crecido en números absolutos (cuadro 3); en los casos en que el sector formal ya abarca un

Cuadro 3
COSTA RICA, PANAMA Y BRASIL: ABSORCION DEL AUMENTO DE LA POBLACION OCUPADA DE
25-29 AÑOS POR LOS SECTORES FORMAL E INFORMAL

	Aumento		Sector formal urbano (%)	Sector informal urbano (%)	Servicio doméstico (%)	Sector agrícola (%)
	(miles)	%				
Costa Rica ^a 1982-1988	35.5	100	29	31	15	25
Panamá ^b 1979-1986	10.3	100	43	23	6	32
Brasil ^b 1979-1987	2 067.6	100	62	20	8	10

Fuente: CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares.

^a En Costa Rica, el sector informal urbano abarca los trabajadores no agrícolas por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos), los familiares no remunerados y los ocupados en empresas con 1 a 5 trabajadores.

^b En Panamá y Brasil, el sector informal urbano comprende los trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos) y los familiares no remunerados ("Definición restringida"). Por falta de información desagregada, los ocupados en empresas con 1 a 5 trabajadores están incluidos en el sector formal urbano.

alto porcentaje de la fuerza de trabajo total, ese crecimiento superó en algunos períodos al del sector informal urbano, nuevamente en términos absolutos.¹¹ En particular, muchos de los puestos de trabajo ocupados recientemente por los adultos jóvenes (20 a 29 años) con más educación están en el sector formal (CEPAL, 1991b). De hecho, muchos empleadores del sector formal se han visto beneficiados por una abundante oferta de jóvenes trabajadores con educación, dispuestos a aceptar salarios más bajos que antes (CEPAL, 1991b y 1991c; OIT/PREALC, 1990).

Tesis errada N° 8: Los adultos jóvenes económicamente activos más pobres se encuentran en el sector informal urbano, cuyos trabajadores son los expulsados del sector formal o rechazados por él debido a sus bajos niveles de calificación.

Observaciones. Cuando se habla del sector informal urbano, se está hablando de uno de dos fenómenos distintos. En su definición teórica, el sector informal urbano es una parte de la eco-

¹¹ En los casos de Panamá y Brasil no ha sido posible desagregar la población ocupada en empresas con 1 a 5 asalariados (sector informal urbano) del total de los ocupados en empresas privadas. Se ha estimado que estas microempre-

nomía caracterizada por unidades productivas con muy poco capital, empleos mayoritariamente autocreados, y fuerza de trabajo con baja calificación, expulsada del sector formal (cuyos puestos son más productivos y mejor remunerados).

La segunda definición del sector informal urbano busca hacer operativo desde el punto de vista estadístico este concepto teórico, en términos de las variables usuales de censos y encuestas oficiales disponibles. Según esta definición operativa-estadística, el sector informal urbano está compuesto por las personas que trabajan en ocupaciones no agrícolas, en actividades por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos), en unidades familiares, o en empresas pequeñas (con uno a cinco asalariados); a veces se incluye también en él a las empleadas domésticas. Esta misma definición se usa para estimar el tamaño del sector de subempleo (usualmente sumando la población ocupada en la agricultura, por cuenta propia y en unidades familiares).

El cuadro 4 se ciñe a esta definición, dentro de lo posible, y la aplica a la población activa de

sas absorbieron una gran parte del aumento de los buscadores de trabajo en el decenio. Este subsector es relativamente pequeño en ambos países, mientras que en Costa Rica no creció en términos relativos en el período 1982-1988.

Cuadro 4
 PANAMA, COSTA RICA, BRASIL Y GUATEMALA: INGRESOS DE HOMBRES DE 25 A 29 AÑOS
 EN LOS SECTORES FORMAL E INFORMAL^a
 (Ingreso medio de la población ocupada total = 100)

	PANAMA, 1986		COSTA RICA, 1988 ^b		BRASIL, 1986		GUATEMALA, 1986	
	Sector formal	Sector informal	Sector formal	Sector informal	Sector formal	Sector informal	Sector formal	Sector informal
Obreros industriales, artesanos	0.84	0.77	0.83	1.08	0.98	1.14	1.00	0.73
Conductores del transporte	0.87	0.84	0.98	1.15	0.83	2.19	1.15	0.83
Obreros de la construcción	0.70	0.59	0.78	0.91	0.55	0.81	0.98	1.01
Dependientes de tienda, vendedores ambulantes	0.84	0.51	0.81	0.96	0.83	1.11	1.04	1.03
Trabajadores agrícolas	0.46	0.34	0.54	0.68	0.38	0.63	0.65	0.93

Fuente: CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares.

^aEn las ocupaciones más frecuentes en el sector informal, según la definición "restringida" del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC): asalariados = sector formal; cuenta propia = sector informal.

^bPoblación masculina ocupada, de cualquier edad.

adultos jóvenes de sexo masculino en cuatro países, en un año reciente del período de crisis. Saltan a la vista en ese cuadro algunos datos útiles para el análisis de las oportunidades laborales que tienen los adultos jóvenes de hoy. En primer lugar, en las cinco ocupaciones más frecuentes en el sector informal, un país registra superioridad nítida de los ocupados en el sector formal en cuanto a ingreso (y en general a productividad). Se trata de Panamá, el más "formalizado"¹² y "modernizado" de los cuatro países incluidos en el cuadro 4 (CEPAL, 1989). En otros dos países, los ingresos de estos adultos jóvenes en el sector informal urbano son superiores a los de sus pares de las mismas ocupaciones en el sector formal, y lo mismo puede decirse de los que trabajan en la agricultura. Estos datos coinciden con conclusiones de otros investigadores, según los cuales en 26 de 28 encuestas de hogares analizadas, el 25% más pobre de los hogares de la región percibe la mayor parte de sus ingresos en la forma de salarios y no en virtud de trabajo por cuenta propia (CEPAL, 1991b).

En segundo lugar, es digno de notarse que las diferencias de ingresos entre ambos sectores

son menores que las diferencias entre ocupaciones (en cualquiera de los dos sectores). Esta observación sugiere que la heterogeneidad del sector informal (OIT/PREALC, 1990) se debe en parte (CEPAL, 1989; Cacciamali, 1983) a una movilidad voluntaria —y no sólo por expulsión— de trabajadores del sector formal al informal, cuando las remuneraciones reales en aquél se deterioran y cuando se percibe la posibilidad de obtener ganancias trabajando por cuenta propia. Esta información sugiere también que la superior productividad media global del sector formal se debe en gran medida a la gravitación de las ocupaciones no manuales (oficinista, profesional, técnico, etc.) que exigen niveles medios o altos de calificación.

Para evaluar la igualdad de oportunidades de ocupación e ingreso entre los jóvenes de hoy durante los años venideros, parece necesario idear un nuevo modelo modificado del empleo formal/informal (véase por ejemplo Tannen, 1991), en el cual la expulsión o rechazo de trabajadores del sector formal no sea el único factor determinante del tamaño del sector informal urbano. Junto con considerar los movimientos voluntarios en ambas direcciones entre estos sectores —y entre ellos y el sector agrícola—, también parece útil evaluar el nivel de educación o de

¹² El 55% de la población ocupada total de 25 a 29 años estaba en el sector formal en 1986 (CEPAL, 1991b).

calificación logrado por diversos subgrupos de jóvenes, no tanto en relación con una rígida dicotomía formal/informal, sino con los tipos de

ocupaciones a las cuales pueden aspirar, sea en empresas grandes o en microempresas, o trabajando en forma independiente.

III

Políticas de equidad para la generación de los noventa

No se disputa aquí —ni es éste el lugar de discutirlo— que la mayoría de los países de la región están lejos del grado de equidad necesario para lograr una transformación productiva que sea cohesiva y estable desde el punto de vista social. Tampoco parece factible que esta generación de jóvenes, con sus capacidades ya muy desigualmente definidas (CEPAL, 1991b), logre una igualdad real de oportunidades de ocupación e ingreso. Al contrario, las enormes carencias de capacitación, y el gran número de jóvenes de hoy que las sufren en todos los países de la región, no dejan lugar a la complacencia, ni al fácil optimismo de creer que las cosas se arreglarán solas.

Estas realidades obligan a adoptar, en este decenio de ajuste y reestructuración económicos y para esta generación, objetivos de equidad más modestos. Uno de éstos sería el de aumentar al máximo posible las oportunidades de educación, empleo e ingresos para los jóvenes de los estratos rurales y urbanos más pobres. Tal aumento sesgado de las oportunidades de educación y empleo e ingresos de los jóvenes de los estratos más pobres debe distinguirse de la “movilidad estructural” que caracterizó las transformaciones sociales de los tres decenios anteriores a la crisis en la región, y por la cual gran parte de las nuevas generaciones de todos los estratos mejoraron sus situaciones ocupacionales y económicas, pero sin alterar las grandes desigualdades preexistentes (CEPAL, 1989). En los años noventa lo que se puede proponer es que los incrementos del producto interno bruto por habitante (que pueden ser modestos, especialmente en la primera parte del decenio) se traduzcan en aumentos por lo menos proporcionales del apoyo a la educación y a los ingresos por trabajo de los jóvenes marginados de hoy.

El análisis efectuado en las páginas prece-

dentas ayuda a evaluar las tendencias observadas en lo que se refiere a equidad en el acceso a la educación y al empleo e ingreso. Para tener en cuenta esas tendencias en las políticas de igualdad de oportunidades —con la definición de equidad restringida aplicable a esta generación de los años noventa— es necesario revisar en orden aproximadamente inverso algunas de las tesis erradas y de los comentarios sobre ellas.

Sobre un aspecto fundamental —la factibilidad de lograr más equidad en medio de ajustes y reestructuraciones económicas— basta recordar que experiencias recientes como las de Costa Rica y México han demostrado (García, 1991) que es posible llevar adelante procesos profundos de ajuste y reestructuración productiva con un costo social mínimo (en grado y tiempo) de inequidad, cuando las fuerzas políticas se conciertan para apoyar en la máxima medida posible los niveles de empleo, los sueldos mínimos y los gastos sociales esenciales.

1. Consideraciones generales sobre educación e ingreso en los años ochenta

A grandes rasgos, “el capital educativo siguió gravitando fuertemente en la capacidad para generar ingresos por trabajo” (CEPAL, 1991b, p. 35). A pesar de las crecientes disparidades entre la calidad de la educación pública gratuita y la de la privada, esta gravitación se refleja, en términos generales, en la correlación entre número de años aprobados por los adultos jóvenes y sus ingresos. Como es evidente, las diferencias en la calidad de los primeros años de estudio tienen un efecto de retroalimentación —en rezago escolar y deserción más o menos precoz— en el número de años de estudio aprobados. En la mayor parte de los países de la región, donde menos

de un quinto de los jóvenes llega a realizar estudios posteriores a la enseñanza secundaria y donde otro quinto o más está constituido por analfabetos funcionales, la dispersión de la población joven en cuanto a años de estudio aprobados hace que esta variable siga siendo útil para conocer el capital educativo de la fuerza de trabajo joven de hoy.

Otro proceso que ha afectado la equidad en la remuneración del trabajo es un efecto secundario del estancamiento relativo en la creación de nuevos puestos de mayor productividad (CEPAL, 1991c). Esto ha reducido el efecto de la educación como canal de movilidad social, ya que la diferencia de ingresos entre los jóvenes —más educados— y sus mayores —menos educados pero mejor remunerados— parece haber aumentado (CEPAL, 1991c). Se ha dado así una “nivelación hacia abajo” de los ingresos medios de varias ocupaciones de clase media o de cuello blanco; en estas ocupaciones con exigencias de mayores niveles de educación, anteriores generaciones de jóvenes habían encontrado su principal canal de movilidad social ascendente (CEPAL, 1991b y 1991c). Hasta cierta medida, por la abundancia de mano de obra relativamente calificada entre los jóvenes de los años ochenta, éstos han pagado buena parte del costo social de la crisis y el ajuste.

Con este trasfondo empírico, cabe deducir algunas orientaciones para las estrategias destinadas a lograr mayor equidad en el empleo. Como el problema principal que plantea la definición más modesta de equidad es la absorción de los jóvenes con menor educación en trabajos productivos con ingresos suficientes para escapar de la pobreza, es apropiado repasar las observaciones a la tesis N° 8 sobre la productividad en el sector informal y a la tesis N° 7 sobre la absorción en el sector formal con disminución de remuneraciones.

2. Empleo productivo para los jóvenes en el sector informal urbano

En los países menos desarrollados, y también en aquellos países recientemente industrializados pero con polarización social, con sectores informales urbanos relativamente grandes y con crecimiento actual alto de las cohortes jóvenes, las exigencias de atenuar la desigualdad de oportunidades plantean, a mediano plazo, la necesidad

de apoyar a las microempresas del sector informal que muestran “viabilidad de modernización y expansión” (OIT/PREALC, 1990, p. 81). Como es más barato mejorar la productividad en el sector informal que crear nuevos empleos (adecuadamente remunerados) en el sector formal, el sector informal puede ocupar un lugar de privilegio, especialmente en los países donde es más amplio y crece con más rapidez.

Los antecedentes sobre la verdadera magnitud de la heterogeneidad del sector informal urbano (véase las observaciones a la tesis N° 8) llevan a una conclusión adicional: para mejorar las oportunidades de empleo productivo de los jóvenes menos favorecidos es preciso reducir al mínimo aquella parte del sector informal urbano que corresponde realmente a su definición teórica, es decir, aquellas microempresas que efectivamente tengan ínfimos niveles de capital, conocimiento e integración a los mercados formales. En otras palabras, si una buena parte de los empleos informales tiene niveles de ingreso superiores a los ingresos medios de las mismas ocupaciones en el sector formal (cuadro 4), esa parte del sector informal urbano no plantea un problema de “subempleo”. El sector formal no es siempre sinónimo de modernidad; y una parte importante del sector informal empírico, a diferencia de su modelo abstracto teórico, se modernizó también en los últimos decenios, elevando sus niveles de capitalización, capacitación y productividad a la par con las mismas ocupaciones del sector formal (CEPAL, 1989).

Para que el subsector informal urbano “modernizado” sirva de canal de movilidad para la juventud marginada, será necesario mejorar y extender las redes de información sobre puestos de trabajo y las “bolsas de trabajo” locales, y a la vez apoyar con crédito, asistencia técnica y servicios de comercialización a las microunidades productivas que incorporen a esos jóvenes.¹³

¹³ La supuesta dualidad del mercado de trabajo se borra cuando se aplica la política de “formalización de lo informal”. Una forma novedosa de generar empleos para jóvenes desempleados en microempresas que no tengan el estigma de lo “informal” puede partir de otra tendencia que también empieza a preocupar a los planificadores: el aceleradísimo aumento de los jubilados. En su vida de trabajo muchos de los jubilados acumulan experiencia, un pequeño capital (ahorros, fondos de pensión, casa u otros bienes raíces), así como conocimientos de supervisión o de gestión. Pese a los lugares comunes sobre “la mentalidad de asalariado”, muchos jub-

Por otro lado, como se sugiere en las observaciones a la tesis N° 7, no debe descartarse de antemano una importante capacidad del sector formal de absorción de la mano de obra juvenil —crecientemente capacitada— que sigue surgiendo en todos los países de la región (véase las observaciones a la tesis N° 4). Podría decirse, como hipótesis de trabajo, que los países que se encuentran todavía en la “fase fácil” de la transición ocupacional (CEPAL, 1989) necesitan tasas menores de crecimiento del producto que los países más desarrollados de la región que ya agotaron esta fase, para inducir una alta tasa de crecimiento de la creación de nuevos puestos de trabajo en el sector formal. En cambio, cuando lo que se persigue es alcanzar condiciones de trabajo productivo más equitativas para los jóvenes de los países con estructuras de producción más formales, el deterioro de los salarios dentro del sector formal tiene importancia crucial. Es evidente hoy que este hecho constituye uno de los principales costos del ajuste (OIT/PREALC, 1990). Muchas empresas han aprovechado la oferta excesiva de mano de obra y de otros factores para lograr una competitividad espuria basada en salarios excesivamente bajos, sin relación con la productividad real de la fuerza de trabajo (CEPAL, 1990a). Hay proporciones importantes de jóvenes y de adultos jóvenes que perciben actualmente ingresos inferiores a lo que recibían sus pares de la era anterior a la crisis (CEPAL, 1991c), con los cuales no alcanzan, en un porcentaje importante (CEPAL, 1991b), a cubrir las necesidades mínimas de un pequeño hogar. Es perfectamente posible, y de hecho ocurre, que muchos jóvenes ocupen puestos de trabajo en el sector formal y a la vez vivan en condiciones de pobreza. Combatir la falta de trabajos bien remunerados para jóvenes populares dentro del sector formal significa crear un clima propicio al fortalecimiento de los sindicatos y a la negociación colectiva, fomentar el interés de los jóvenes por participar, e involucrar a estos actores colectivos de la socie-

lados que se hallan en la situación descrita tienen deseos de empezar una segunda carrera de trabajo independiente, por cuenta propia o en sociedad con sus pares. Ofrecer a este tipo de persona crédito barato, asesoría técnica y apoyo a la comercialización a condición de que contraten y ayuden a capacitar a jóvenes desempleados, puede ser una forma eficaz, en ciertos países, de integrar a jóvenes marginados en empleos productivos.

dad civil en la concertación de las estrategias nacionales de reestructuración y desarrollo económico y social.

3. Elementos de estrategias educacionales

En los países que se hallan en el extremo más moderno del *continuum* latinoamericano, el rescate educativo de la mayoría de jóvenes con dificultades para completar la enseñanza media parece un objetivo prioritario que se puede alcanzar. Si el abandono obligado de los estudios es el aspecto más grave de la entrada precoz en el mercado de trabajo, como se señala en las observaciones a la tesis N° 6, la creación de empleos para jóvenes debe ir acompañada ineludiblemente del acceso universal a la enseñanza media, el apoyo a la postulación y al financiamiento de los estudios universitarios, y la capacitación en técnicas ocupacionales “modernas”.

El apoyo a los jóvenes con dificultades económicas o académicas para que prolonguen sus estudios “a tiempo completo” —en la enseñanza secundaria formal o en programas de capacitación laboral específica—, es también un mecanismo para postergar, al menos durante la primera fase difícil de las reestructuraciones productivas, el ingreso de una parte de las cohortes actuales que presionan anualmente el mercado de trabajo. Para que esta estrategia efectivamente contribuya a disminuir la inequidad reinante en la educación, es preciso elevar considerablemente los recursos financieros destinados a programas de discriminación positiva en las escuelas más pobres, mediante becas, subsidios alimenticios, bonificaciones adicionales al sueldo para atraer a los mejores profesores, reducción del tamaño de las clases y la prolongación del día escolar en estas escuelas (Simmons y Alexander, 1978).

Sin embargo, tomando en cuenta que una parte importante de los estudiantes que hoy se hallan en la enseñanza secundaria ya sufrieron los estragos de una educación primaria insuficiente, y por ende ya no aspiran a realizar estudios universitarios, parece necesario combinar los estudios formales con trabajos productivos que puedan brindarles aprendizajes más útiles para ellos que los que realizan en la escuela. Si se desea acrecentar así las oportunidades para los jóvenes con pocas capacidades adquiridas, habrá que coordinar esfuerzos con empleadores

que efectivamente capaciten a estos jóvenes en el trabajo.

En los países que se hallan en el extremo menos urbano-industrial del *continuum*, habrá que hacer hincapié en el rescate de jóvenes analfabetos funcionales (véase las observaciones a la tesis N° 2), en la promoción de la igualdad educativa todavía no lograda de las mujeres jóvenes (véase las observaciones a la tesis N° 3), y en el binomio capacitación-apoyo institucional en el sector informal urbano y, sobre todo, en el área rural.

El analfabetismo funcional entre los jóvenes sigue siendo uno de los desafíos más difíciles de la modernización productiva, especialmente en los países de menor desarrollo (véase las observaciones a la tesis N° 2). En estos países, los adultos jóvenes que son analfabetos funcionales constituyen más de la mitad de los hombres y dos tercios de las mujeres (CEPAL, 1991b), y están condenados a pasar sus vidas en las ocupaciones de menor ingreso: campesino, proletario agrícola, sirviente doméstico, albañil, artesano o jornalero (CEPAL, 1991c).

IV

Elementos de estrategias de educación y empleo para algunos subgrupos de jóvenes

1. *Las mujeres jóvenes*

La situación laboral adversa de las mujeres jóvenes en los países menos urbano-industriales de la región explica por qué la escolaridad de este grupo es mayor en los países restantes. A diferencia de los hombres, que pueden incorporarse con sólo un mínimo de educación combinada con fuerza física y destrezas adquiridas informalmente, a alguna ocupación productiva, las jóvenes necesitan educación secundaria para escapar de los quehaceres domésticos o de la "subocupación" de sirviente doméstica: alrededor del 80% de las adultas jóvenes con 0 a 3 años de estudio son "inactivas", y la gran mayoría de ellas está dedicada a estos quehaceres (CEPAL, 1991c). Su incorporación al trabajo remunerado se logra por medio de las denominadas ocupaciones femeninas modernas —secretaria, profesora, dependiente de tienda— que exigen niveles medios de estudios formales. Requieren, por ende, de un apoyo especial en estos países y en los subgrupos sociales pertinentes para alcanzar el "privilegio" educativo que constituye el umbral mínimo para acceder a las ocupaciones femeninas remuneradas.

2. *Los adolescentes que trabajan*

Las políticas dirigidas a los jóvenes de hoy de 15 a 19 años que trabajan deben ser diferenciadas,

para tener en cuenta las capacidades y necesidades de los diversos subgrupos de jóvenes trabajadores. Con respecto a todos ellos, sin embargo, es menester velar cada vez más por el cumplimiento de sus derechos legales en cuanto a salario mínimo, horario máximo, trabajo riesgoso y cobertura de seguro social, ya que con frecuencia éstos se violan.

Para los jóvenes de bajo logro educativo que trabajan, la experiencia laboral es a veces mucho más instructiva y útil que una escolaridad formal forzada que no están en condiciones de aprovechar. Aun para este grupo, sin embargo, la educación sigue siendo necesaria en esta etapa de sus vidas: pero debe adecuarse a sus necesidades, y privilegiar el aprendizaje efectivo de las destrezas básicas de escritura y lectura, operaciones aritméticas esenciales y códigos básicos de ciudadanía (CEPAL/UNESCO, 1991).

Sin embargo, aún para estos jóvenes de menor capacidad adquirida, debe mantenerse como opción óptima la de que continúen sus estudios y obtengan el diploma de educación media, ese pasaporte —no suficiente en sí, pero cada vez más necesario— al empleo formal. Para el gran subgrupo de jóvenes que trabajan y que sí tienen plena capacidad de realizar estudios secundarios y postsecundarios, la estrategia de modernización productiva con equidad debería destinar recursos suficientes para que estos jóvenes pudie-

sen optimizar su práctica educativa (por ejemplo, con becas de manutención que permitan a los que lo deseen dedicarse por completo a los estudios secundarios y posteriores).

Un subsector aparte es el de los jóvenes que no estudian ni trabajan, cuyo número crece y que requieren una atención especial en las políticas públicas hacia los jóvenes (CEPAL, 1991b). No obstante, es necesario guardar las proporciones: el porcentaje de varones¹⁴ de 19 a 24 años que no estudian ni son económicamente activos varía desde 2.3% en Uruguay urbano hasta 5.3% en Costa Rica rural, mientras que las cifras correspondientes de jóvenes que trabajan en esos mismos entornos son 77.5% y 86.6%, respectivamente (CEPAL, 1991c, anexo estadístico, cuadros 1 y 4). Es decir, aunque ambos subgrupos han sido huérfanos de la política pública, los problemas de los jóvenes que trabajan parecen exigir, por su gran número, una prioridad mayor en la preocupación estatal, en la asignación de recursos y en la adopción de medidas.

3. Los jóvenes rurales

En la estrategia que busca dar oportunidades a los jóvenes marginados en los países de menor desarrollo en la región, donde la indigencia es todavía principalmente rural (CEPAL, 1991b), es clave el esfuerzo por transformar la residencia y el trabajo rurales, de una condena para los jóvenes, en una opción válida y real. Y es clave en gran parte porque constituye la única manera efectiva de frenar el crecimiento de la población económicamente activa urbana con jóvenes de baja escolaridad, y sobre todo porque representa el ataque más directo posible a las peores formas de pobreza. En particular, una estrategia dirigida a radicar a parejas jóvenes en las zonas rurales donde viven actualmente, y a darles apoyo mediante la capacitación y la participación en proyectos productivos, puede significar la diferencia crítica en sus posibilidades de formar un hogar propio en el campo.

Se ha comprobado que el desarrollo social

¹⁴ La casi totalidad de mujeres de 19 a 24 años que no trabajan ni estudian se dedican a los quehaceres domésticos. Esto se debe principalmente a la pertinacia de los patrones culturales tradicionalmente dominantes sobre el rol de la mujer, que sigue impidiendo que muchas jóvenes estudien o tengan trabajo remunerado.

rural encara un doble problema: la exigencia de por lo menos cuatro años de estudio formal para tener acceso a programas de apoyo a la producción campesina, y la realidad de que los jóvenes rurales que desean mayor educación deben buscarla en centros urbanos, y que si regresan al campo no encuentran oportunidades productivas para emplear sus destrezas (CEPAL, 1991c y 1992).

En este contexto, más que en cualquier otro, es preciso coordinar y sincronizar los programas de rescate o promoción educativa para los jóvenes rurales con los de apoyo a las unidades productivas, sean éstas agrícolas, agroindustriales u otras. En la agricultura comercial es necesario aplicar programas para mejorar la productividad de la fuerza de trabajo joven rural, y a la vez elevar su condición a través de la organización sindical.

La universalización gradual de la educación básica no garantiza por sí sola una mayor igualdad de oportunidades en esta herramienta clave. Algunos estudios hechos en países más desarrollados indican que, a la vez que se logra una mayor equidad aparente al reducirse la dispersión de los logros educacionales, se da una creciente correlación entre estos logros y la situación socioeconómica del hogar de origen (Mare, 1981). Esta creciente correlación parece haberse dado en América Latina en los años ochenta (CEPAL, 1991b). También se ha observado que los programas de estímulo precoz y de apoyo con "discriminación positiva" a niños pobres en la escuela primaria tienen resultados más positivos en el largo plazo si se mantiene el apoyo a través de todo el ciclo educativo. Por lo tanto, en esto también la juventud es una etapa clave para romper los mecanismos seculares de reproducción de la marcada desigualdad de oportunidades existente entre los diversos estratos que componen las sociedades latinoamericanas.

En conclusión, una mirada minuciosa a las heterogéneas situaciones y características de las juventudes en los diferentes tipos de países latinoamericanos hace posible, en primer lugar, superar algunos mitos muy difundidos. En segundo lugar, lleva a apreciar la gravedad que tiene para todos la falta de oportunidades, en las economías latinoamericanas de fin de siglo, que padece un gran número de jóvenes de hoy, pobres

y subeducados. Sin embargo, cabe mirar con cauteloso optimismo las posibilidades de rescatar a esos jóvenes y de contribuir así a acrecentar la equidad en estas sociedades, si los actores colectivos están dispuestos a privilegiar esta tarea al asignar recursos públicos y privados para tal fin.

El tipo de país de que se trate determinará a cuál o cuáles sectores (urbano formal, urbano informal, rural campesino y rural asalariado) se dirigirá de preferencia la política de acrecentar las oportunidades para los jóvenes marginados. Más que traducirse en programas específicos, tal política debe ser parte de la estrategia global de transformación productiva con equidad en cada uno de esos sectores. Su lógica interna, a su vez, constituye un círculo virtuoso de tres elementos

que se refuerzan recíprocamente: i) aumento de la productividad del trabajo de los jóvenes mediante la educación y la capacitación; ii) incremento de la productividad de las unidades productivas en que ellos trabajan a través de asistencia técnica, crediticia e institucional, y iii) promoción de la habilitación colectiva de los jóvenes marginados por medio del apoyo a la organización sindical, la organización partidaria, los movimientos sociales de base, y la integración de los jóvenes a ellos. Condición previa para esta participación necesaria en la concertación nacional de las políticas económicas es el acceso mediante la educación a los códigos culturales básicos de la modernidad (CEPAL/UNESCO, 1991) de todos los subgrupos de jóvenes.

Bibliografía

- Arriagada, Irma (1990): La participación desigual de la mujer en el mundo del trabajo, *Revista de la CEPAL* N° 40 (LC/G.1613-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Braslavsky, Cecilia (1991): "Reflexiones y tendencias acerca de la juventud latinoamericana", ponencia presentada en la V Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Juventud en Iberoamérica, Santiago de Chile, septiembre.
- Cacciámali, María (1983): *Sector informal urbano e formas de participação na produção*, São Paulo, Instituto de Estudos e Pesquisas Econômicas.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1991): *Boletín Demográfico*, Año XXIV, N° 47, Santiago de Chile, enero.
- CELAJU (Centro Latinoamericano sobre Juventud) (1991): *Informe sobre la Juventud Latinoamericana, 1990*, Montevideo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1986): *Desarrollo, transformación y equidad: la superación de la pobreza* (LC/R.538 (Sem. 35/3)), Santiago de Chile, 4 de noviembre.
- _____ (1989): *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.3, diciembre.
- _____ (1990a): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 19 de marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- _____ (1990b): *La transmisión intergeneracional de las oportunidades de vida en la década de los ochenta* (LC/R.957), Santiago de Chile, 20 de diciembre.
- _____ (1991a): *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Edición 1990*, Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.1.
- _____ (1991b): *Panorama social de América Latina*, (LC/G.1688), Santiago de Chile, 31 de octubre.
- _____ (1991c): *La juventud latinoamericana en los años ochenta: igualdad de oportunidades en educación y empleo* (LC/R.960), Santiago de Chile, 13 de mayo.
- _____ (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/L.668), Santiago de Chile, enero.
- CEPAL/UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1991): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- Commander, Simon y Peter Peek (1983): *Oil Exports, Agrarian Change and the Rural Labour Process: the Ecuadorean Sierra in the 1970's*. WEP 10-6/WP 63, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, OIT.
- Eichelbaum, Ana (1988): La inversión de los privilegios de los sexos en la educación latinoamericana, *Revista interamericana de desarrollo educativo*, N° 102.
- García, Norberto (1991): *Reestructuración, ahorro y mercado de trabajo*, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe.
- Gurrieri, Adolfo (1971): Situación y perspectivas de la juventud en una población urbana popular, A. Gurrieri, Janette González, E. de la Vega y E. Torres-Rivas, *Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana*, textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, México, D.F., Siglo XXI Editores, S.A.
- Gurrieri, Adolfo y E. Torres-Rivas (comps.) (1990): *Los años noventa: ¿desarrollo con equidad?*, Santiago de Chile, CEPAL/FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).
- Kaztman, Rubén y Pascual Gerstenfeld (1990): Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social, *Revista de la CEPAL* N° 41 (LC/G. 1631-P), Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Mare, Robert (1981): Change and stability in educational stratification, *American Sociological Review*, vol. 46, N° 1, Bloomington, In., Indiana University, febrero.
- Martínez, Javier (cons) (1984): *La estratificación social de la juventud: el caso de Ecuador* (LC/R.389), Santiago de Chile, CEPAL, 19 de noviembre.
- OIT/PREALC (Programa Regional del Empleo para América

- Latina y el Caribe) (1990): *Empleo y equidad: desafío de los 90*, Documento de trabajo, N° 354, Santiago de Chile.
- ONU/CDSAH/DDS (Oficina de las Naciones Unidas en Viena/ Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios/ Departamento de Desarrollo Social) (1991): "Report of the global situation of youth: trends and prospects" (Project Document), Viena, Naciones Unidas, mimeo.
- Parada, Soledad (1991): "Síntesis de la situación de la mujer en Paraguay", Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- Schiefelbein, Ernesto (1989): La repetición: la última barrera para universalizar la educación primaria en América Latina, *Boletín del proyecto principal de educación*, N° 18, Santiago de Chile.
- Schiefelbein, Ernesto y Sonia Peruzzi (1991): Oportunidades de educación para la mujer: el caso de América Latina y el Caribe, *Boletín del proyecto principal de educación*, N° 24, Santiago de Chile, UNESCO.
- Sen, Amartya (1989): El desarrollo como expansión de la capacidad, Keith Griffin y John Knight (eds.), *Revista de la planificación del desarrollo*, N° 19, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.89.II.A.2.
- Simmons, John y L. Alexander (1978): The determinants of school achievement in developing countries: a review of the research, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 26, N° 2, Chicago, 111., The University of Chicago Press, enero.
- Solari, Aldo (consultor) (1988): *La desigualdad educativa: problemas y políticas* (LC/R.644), Santiago de Chile, CEPAL, 2 de marzo.
- Tannen, Michael (1991): Labor markets in northeast Brazil: does the dual market model apply?, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 39, N° 3, Chicago, 111., The University of Chicago Press, abril.
- Weber, Max (1958): *Wirtschaft und Gesellschaft*, H. Gerth y C.W. Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Nueva York, Oxford University Press, Inc.

Las relaciones entre descentralización y equidad

*Sergio Boisier**

La CEPAL lo ha apostado todo a la idea-fuerza de transformación productiva con equidad y sustentabilidad, y es bueno que así lo haya hecho, y sería conveniente que todos los 'jugadores' (de la institución por lo menos) aún en sus esfuerzos para transformar la 'utopía de gabinete' en una práctica social eficaz y eficiente.

La tarea por realizar no es fácil y el paso desde el nivel de *idea-fuerza* hasta un nivel *paradigmático* superior supone —como ha sido bien reconocido— definir con mayor precisión y sobre todo hacer más operativo cada uno de los conceptos fundacionales y el *sistema* como un todo.

En este artículo se explora, de una manera preliminar aunque no por ello menos sugerente, cómo una adecuada descentralización política y territorial puede contribuir a fortalecer un eslabón débil e históricamente escurridizo de la cadena como es *la equidad*, en cuanto ésta se asocia con un mejor acceso a dos recursos socialmente escasos: el poder político, por un lado y el empleo productivo, por el otro.

La creación de un amplio conjunto de espacios representativos que faciliten la participación activa y el encuentro sistemático de ciudadanos y burócratas (en el buen sentido del término) y que se ubiquen entre el Estado y el individuo y la potencialidad que ofrece un moderno segmento de empresas pequeñas y medianas en cuanto a la creación de empleos, constituyen los dos planteamientos centrales del artículo, en el bien entendido que ambos procesos requieren inscribirse en un marco desconcentrado y descentralizado de políticas y programas.

*Coordinador del Área de Planificación y Políticas Regionales, ILPES. La versión original de este artículo forma parte de un documento colectivo de S. Boisier, F. Sabatini, V. Silva, A. Sojo y P. Vergara titulado *La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad* (CEPAL/ILPES (1003) C.2) Documento 91/8, Serie Ensayos, 1991.

Introducción

"Transformación productiva con equidad y sustentabilidad" es una *idea-fuerza*, es decir, una matriz conceptual a partir de la cual se generan propuestas de investigación y de acción que buscan aclarar qué hay detrás de los conceptos fundacionales de esa idea-fuerza y, principalmente, responder al interrogante de cómo alcanzar un objetivo multidimensional tan complejo como el expresado por ella.

Mediante la lectura de los dos documentos básicos preparados por la CEPAL (CEPAL, 1990a y 1991a) y las discusiones internas sostenidas en torno a ellos se pudo identificar una serie de 'signaturas pendientes', como se denominó al conjunto de temas colaterales (y operacionales en algunos casos) que comprensiblemente no se habían considerado en esas dos propuestas.

Uno de esos temas —al cual se hace permanente referencia en ambos estudios— es la descentralización, en particular la descentralización *territorial*, sea a nivel de regiones sea a nivel de comunas. Es posible argumentar que tal descentralización es una condición *necesaria* para lograr la transformación productiva, la equidad y la sustentabilidad, sin que ello deba interpretarse como que dicha condición tenga igual importancia en cada caso.

Para ello, se explora ahora en forma preliminar por cierto la 'intersección' entre uno de los conceptos básicos de la idea-fuerza (la equidad) y la descentralización territorial.

El argumento general que sirve de marco a la investigación plantea que la transformación productiva depende en gran medida —según varios autores— de la formación de *aglomerados sinérgicos*, esto es, estructuras sistémicas con un grado elevado de retroalimentación compuestas por empresas, centros de investigación científica y tecnológica, gremios, corporaciones y el propio gobierno (en sus diversos niveles). Estos aglomerados no surgen por generación espontánea (alguno de sus propios componentes actúa como catalizador) ni se distribuyen al azar en el territorio, ya que mantienen cierta afinidad con algunas formas de capital acumulado (infraestructura, tradición industrial, actitud innovadora, etc.) diferenciadas territorialmente.

De esta manera, la coexistencia de estos últimos elementos con un componente catalizador del aglomerado sinérgico, *el gobierno local*, puede inducir un proceso sistemático de innovación.

Huelga decir que el gobierno local (sea regional, sea comunal) sólo puede cumplir una función catalizadora en un marco de real descentralización.

La inequidad social, por su lado, presenta una indesmentible configuración geográfica en cada país, como lo muestran no sólo el conocido contraste rural-urbano sino también las diferencias interjurisdiccionales de niveles de pobreza (incluidos sus factores causales).

Cunde el convencimiento de que para lograr una modificación profunda de la actual situación de inequidad social es preciso contar de manera estable con un mercado laboral moderno. La agilización de este mercado aparece más y más ligada al comportamiento de la pequeña y mediana empresa y a medidas de fomento y estímulo de carácter esencialmente local —sin perjuicio de su inserción en el contexto de las políticas macroeconómicas—, que presuponen a su vez la descentralización a favor de los gobiernos regionales y comunales.

La administración desconcentrada y/o descentralizada de las políticas y programas de empleo puede contribuir de manera importante a aumentar su eficacia y eficiencia. Sin embargo, esto servirá de poco si el cuadro general de la política económica está sesgado en contra del empleo o a favor de los estratos de actividad que hacen uso más intensivo del capital que de la mano de obra.

De acuerdo con numerosos estudios, empresas de diferentes tamaños y tipos muestran grandes variaciones en su capacidad para generar empleo; algunos tipos de productores hacen uso más intensivo de mano de obra que otros. Igualmente, en la solidez y viabilidad económica de las empresas de diferentes tipos y tamaños influye considerablemente el contexto de política económica en el cual operan. Esto significa que si el cuadro de política económica está sesgado de manera perversa, la capacidad potencial para expandir el empleo productivo mediante estímulo a categorías particulares de productores, como por ejemplo las pequeñas y medianas empresas (PYMES), no puede usarse, como se muestra en un estudio internacional reciente (Haggblade, Liedholm y Mead, 1990).

Desde otro punto de vista, la sola descentralización política/territorial, al crear *espacios políticos representativos*, contribuye a reducir la inequi-

dad social, en la medida en que ella depende también de un limitado acceso al poder.

Un país y una economía nacional fuertes a largo plazo, suponen respectivamente regiones y sectores fuertes. La macrocefalia territorial es incompatible con una economía de equilibrios macroeconómicos sostenidos en el tiempo. Por lo tanto, el desarrollo regional comienza a configurar un nuevo campo de políticas públicas y, entre otros atributos que se le asignan, una "actitud social positiva y actuante en relación a la preservación del medio regional" aparece como una variable definitoria del propio desarrollo de cada región.

Pero no parece posible despertar y mantener tal actitud en una comunidad regional si ella no cuenta con posibilidades reales de administrar su medio ambiente, cuestión que nuevamente aparece ligada al proceso de descentralización.

La extraordinaria velocidad del cambio tecnológico, económico, social y político en todo el mundo derriba utopías, ideologías, racionalidades y conceptos supuestamente bien asentados. Este proceso —y no podía ser de otra manera— ha afectado profundamente las bases del paradigma regional, en su sentido más kuhnniano, si este adjetivo es permisible. La formación profesional y el bagaje intelectual del pasado reciente parecen haber perdido utilidad y no se sabe con certeza cómo darles vigencia porque el nuevo contexto del desarrollo puede ser efímero al punto de no dar casi tiempo para comprenderlo.

Paradójicamente, en un entorno tan turbulento, que tiende a descomponerse para componerse de nuevo, se descubre la fuerza y permanencia del territorio organizado, es decir, de las localidades, verdaderos fractales de una realidad aparentemente caótica.

Se asiste al desmembramiento de Estados nacionales que luego se reagrupan en estructuras políticas y económicas supranacionales, al mismo tiempo que sus regiones y ciudades se fortalecen para rescatar su identidad y para competir por capitales y tecnología.

Simultáneamente se derrumba el Estado de Bienestar y las grandes redes sociales de apoyo (gran empresa, gran sindicato, empleo estable y seguridad social colectiva) y se fortalece lo local como territorio de solidaridad.

La crisis de la racionalidad moderna empuja hacia una explosión de la heterogeneidad y de

la diversidad. Lo que hoy importa no es la igualdad a secas sino el producir distinto, el consumir diferenciado, el habitar segregado. En la dialéctica entre alienación e individualismo, lo propio del hábitat, lo único del territorio, lo particular de lo autóctono, surgen como la síntesis transitoria o final. No se sabe.

El tránsito hacia una transformación productiva compatible ahora con la justicia social (o por lo menos con menor injusticia) y con la preservación de las estructuras fundamentales de la nave tierra parece colocar al territorio organizado en el sitio de unidad sintética y sistémica de una modernización equitativa y sustentable.

Posiblemente el cambio contextual más significativo que se ha producido en años recientes en el enfoque del desarrollo local sea el papel

preponderante que se asigna a las propias localidades en el diseño de sus propuestas de desarrollo. A tono con las tendencias descentralizadoras y privatizadoras, el gobierno central y nacional ha resuelto transferir a las propias regiones las tareas que hasta hace poco se consideraban de responsabilidad centralizada, siendo la principal dentro de ellas, el diseño del plan regional nacional.

De simple 'producto' de las relaciones sociales de producción, el espacio, pero mejor aún, el territorio organizado (región, provincia, comuna) se percibe ahora como 'agente' o 'sujeto' de su propio desarrollo, más endógeno y equitativo, pero nada de autárquico y, bien por el contrario, plenamente inserto en el mundo internacional.

I

La descentralización: una nueva dimensión de las políticas públicas

América Latina posee una cultura centralista, atribuida a que no ha experimentado procesos históricos similares a la revolución industrial, la revolución francesa, o el feudalismo, y a la influencia de una sola religión de carácter latitudinario.

Se puede concordar o discrepar con estas hipótesis pero es difícil no reconocer algo propio del sentido común. La centralización, cualesquiera hayan sido sus orígenes y cualesquiera sus beneficios en el pasado, se ha convertido en un rasgo idiosincrásico considerado negativo en América Latina, y tal carácter explica su permanencia generalizada, que la hace casi inmune a todo intento de cambio.

Como suele suceder tratándose de un asunto de tanta importancia política y que afecta al mismo tiempo de manera tan profunda la vida cotidiana, las posiciones ideológicas y políticas en torno a esta cuestión tienden a polarizarse. Los unos ven en la descentralización un concepto mágico, capaz de producir por sí solo todo un cúmulo de cambios sociales y los otros la consideran casi en términos demonológicos, como el último

ataque a lo que queda del Estado de Bienestar o a los remanentes idealizados de un orden social irremediamente condenado a su reemplazo.

El mundo real se mueve, sin embargo, acorde con una lógica menos emocional y el hecho concreto es que la tendencia a una mayor descentralización, es decir, la tendencia a organizar la sociedad en algún punto intermedio del continuo *centralización-descentralización*—punto por cierto más cercano al segundo de estos polos—, es un signo de los tiempos y no resulta posible desconocer este hecho.

Los períodos históricos en los cuales se traslapan viejos y nuevos paradigmas son confusos. No se desecha un paradigma de la noche a la mañana y, por lo tanto, no se impone el nuevo en forma instantánea. El cambio paradigmático toma tiempo; hay que ajustar estructuras sociales, mentales y culturales. A fines del siglo xx se atravesó por uno de esos períodos. El paradigma de desarrollo vigente, que entre otras características muestra sesgos a favor de las actividades (de producción y/o de servicios) en gran escala, de la configuración de grandes conglomerados terri-

toriales de población y de producción y a favor también —no puede ser de otra manera— de sistemas de decisión y organización verticalizados, jerarquizados y centralizados, está siendo penetrado por otro, que se basa en conceptos de organización industrial y territorial diferentes y en modalidades distintas de distribución del poder de decisión, incluyendo ello desde el poder político hasta las cadenas de mando en el interior de las unidades empresariales y sociales.

Por esta razón, resulta propio hablar de ciertas megatendencias, por ello universales, que expresan el despliegue de fuerzas que acompañan al nuevo paradigma y que tienden a generar espacios en los cuales los antiguos y los nuevos proyectos políticos descentralizadores adquieren una viabilidad potencial que les había sido negada en el pasado. Por cierto, si es correcto afirmar que existen *megatendencias universales*, también lo es sostener que ellas no se manifiestan con idéntica modalidad y fuerza en cada gran región del orbe. Por ello, al confrontar esas tendencias con la situación concreta de América Latina, hay que evaluar los resultados en términos relativos.

En primer término, la revolución científica y tecnológica se presenta como un fenómeno que por sus efectos en las esferas de la *producción*, la *información* y del *transporte* está configurando un nuevo panorama industrial o una nueva geografía industrial. Se la ha denominado tanto *economía difusa* como *economía de geometría variable*, cuyas características esenciales son, el reemplazo del modelo fordista en la organización del trabajo industrial; el quiebre del sindicalismo de gran escala; nuevas relaciones capital/trabajo; la preeminencia en la tecnología de producción de los insumos de 'conocimiento' por sobre los insumos tradicionales y; finalmente, por el lado del asentamiento territorial del nuevo parque industrial, la presencia de estructuras industriales que incorporan procesos de deslocalización, desconcentración y, a la larga, de descentralización.

Específicamente, el impacto de la revolución científica y tecnológica en la esfera de la *producción* puede sintetizarse en los dos aspectos siguientes:

a) Con la nueva tecnología industrial, las *economías de escala* han perdido su importancia en la fase de ensamblado final del producto para adquirirla ahora en las fases de fabricación de partes componentes, acentuando la flexibilidad

de respuesta industrial ante las variaciones de la demanda.

b) La fabricación por sistemas, como CAD (Computer Assisted Design), CAM (Computer Assisted Manufacturing) y FIM (Flexible Integrated Manufacturing), permite producir piezas en distintos lugares de un país (o del mundo) para su ensamble en cadenas de montaje directamente ligadas a los mercados finales. De este modo es posible disociar espacialmente las distintas unidades productivas sin romper la unidad funcional del proceso y maximizando la productividad y rentabilidad de cada emplazamiento.

Ambos aspectos pueden adquirir notable importancia en el contexto de los nuevos acuerdos comerciales de integración (como el MERCOSUR) en relación con industrias como la automotriz, particularmente adecuada para operar con esquemas geográficamente disgregados.

En la esfera de las *comunicaciones*, el efecto de la revolución científica y tecnológica se expresa en innovaciones como la computación en línea, las fibras ópticas, los sistemas de transmisión de imágenes y datos, y otros que facilitan la segmentación espacial de las funciones empresariales al mediatizar electrónicamente la comunicación 'cara a cara'. Posiblemente el Brasil presente el ejemplo más notable de modernización de las comunicaciones, como requisito para la desconcentración geográfica del parque industrial.

En la esfera del *transporte*, el impacto de la revolución científica y tecnológica tiene su expresión más clara en la expansión de la tecnología de trenes de alta velocidad (Francia, Japón, Alemania, Italia, España); en los nuevos sistemas intermodales que permiten el transporte sin rotura de la carga; en la superación de la saturación del tráfico aéreo, tan visible años atrás; y en la substitución entre elementos transportables (menos peso y mayor valor unitario por unidad tarifaria). Como es obvio, en varios aspectos la distancia que separa la situación europea de la de América Latina es sideral, si bien en esta última no son despreciables los avances logrados en la modernización de la infraestructura y de la gestión de los puertos marítimos, que se traducen en una reducción de costos, con evidentes consecuencias favorables a la localización de actividades productivas en la 'periferia'.

Todos estos efectos configuran la nueva 'economía de geometría variable' que genera un es-

pacio potencial para una mayor descentralización del poder de decisión y territorial.

En segundo término debe destacarse el proceso de reestructuración política del Estado y administrativa del gobierno como una fuerza transideológica que lleva a la descentralización.

Como en muchos otros órdenes de cosas, aquí se descubre una operación dialéctica. Los cambios en el sistema de producción industrial así como los que se producen consecuentemente en el modo de acumulación de las economías industrializadas nuevas y maduras, ponen en jaque la *función de acumulación* del Estado. Ni las formas precedentes de acumulación directa del Estado (propiedad pública) ni las formas indirectas de apoyo (ciertas políticas públicas) son ya útiles y por lo tanto, el Estado atraviesa por un proceso de metamorfosis para dar origen a un Estado nuevo, funcional a las nuevas condiciones (ejemplo de ello son las modernas políticas de apoyo a la investigación científica y tecnológica en vez de las políticas puramente económicas de fomento industrial, o la conducción estatal de nuevas formas de inserción internacional y de desregulación interna).

Pero esta reestructuración en América Latina no obedece sólo a la necesidad de poner a tono al Estado (y al gobierno) con las nuevas formas de acumulación y de inserción internacional. También ella obedece a la necesidad de legitimar un nuevo orden político reemergente en todo el mundo —la democracia— que a su vez asume nuevas formas y procedimientos. La nueva democracia es más consensual, asigna un papel más destacado a la sociedad civil, no sólo a la sociedad política, enfrenta el desafío tanto de articular disensos como de ampliar los consensos, etc. Si se tratase sólo de la 'vieja' democracia, el 'viejo' Estado sería aún funcional.

"En suma, en América Latina, el desafío que enfrenta el Estado en el plano político es la modificación de su régimen, que necesariamente debe ser profunda, puesto que tiene que encarar el problema de implantar y ejercer la democracia en una sociedad actualmente corporativizada, desarticulada y sin un claro sistema de hegemonía" (Faletto, 1989).

En tercer término hay que señalar la creciente y universal demanda de los cuerpos organizados

de la sociedad civil (muchos de ellos de naturaleza territorial) de mayores espacios de autorrealización, lo que supone tanto descentralización (cesión de poder) como autonomía (campos específicos de competencia).

Pareciera ser que tanto los individuos como las colectividades están llegando paulatinamente a su mayoría de edad al tomar conciencia de la posibilidad y conveniencia de la capacidad de autogobierno y de autorrepresentación. Crece el escepticismo y la desconfianza respecto a las organizaciones nacionales —incluso las organizaciones políticas— a las cuales se acusa de anquilosamiento, burocratismo y centralismo y de estar más preocupadas de atender sus objetivos funcionales de permanencia y expansión que la representación adecuada de los intereses sociales. En ese contexto, la categoría socioterritorial de *región* aparece como una barrera frente al peligro de un verdadero anarquismo territorial cuando se presentan situaciones de exacerbado localismo.

Por cierto que detrás de esa demanda actúan fuerzas diversas que confieren particularidad a lo que de todos modos se configura como una megatendencia universal: factores étnicos, religiosos, económicos y puramente políticos ayudan a diseñar y a poner en marcha *movimientos sociales* territoriales y/o *partidos políticos* con clara identidad regional, que cuestionan —por sobre cualquier otra consideración— la *dominación* ejercida por un Estado central por sí y ante sí o por medio de interpositos representantes, *las regiones centrales*.

Estas reivindicaciones están íntimamente ligadas a una suerte de revitalización de la participación. Así, se señala que entre las políticas para estimular la participación dentro de la matriz contrahegemónica figura la descentralización.

"En contraste con los modelos dominantes, la matriz emergente opone un modelo de participación social en el que reivindica la escala local, la autonomía relativa de la sociedad civil respecto del Estado, y la posibilidad de acción directa y constante en los ámbitos de participación reconocidos" (Hopenhayn, 1988).

En cuarto término hay que hacer referencia a la tendencia a la privatización de actividades pro-

ductivas y de servicios, como otra megatendencia que contribuye al diseño de escenarios favorables a la descentralización.

En estricto rigor, la privatización es un acto formal de descentralización, en cuanto privatizar significa traspasar funciones a entes dotados de una *personalidad jurídica distinta* de la de aquél que previamente era responsable de la producción y/o prestación de bienes y/o servicios.

Se ha escrito justificadamente que la privatización es un tema candente y, como todos los temas con esta característica, ha sido mejor postulado o atacado, que entendido.

“Las razones de la preocupación generalizada por el tema son claras y aunque varían de un país a otro, algunas cuestiones básicas comunes subyacen en los análisis comparativos. Entre ellas, cabe destacar tres: i) El desequilibrio del financiamiento público, agravado por las restricciones recientes y por el continuo incremento de las demandas y costos; ii) la inquietud por la calidad de la gestión pública, influida negativamente por los intereses creados de grupos corporativos y por la rigidez de las burocracias centrales para acompañar y responder a períodos de rápido cambio; y iii) la comprobación de evidentes ineficiencias globales en las economías de la región y la necesidad de incrementar su competitividad externa y racionalizar su funcionamiento externo.

“En esta perspectiva, una mayor descentralización de las decisiones aparece como uno de los caminos para movilizar recursos mediante nuevos procedimientos y superar deficiencias de gestión y, por otra parte, como una esperanza para mejorar las perspectivas de adaptación al cambio y a la innovación” (Martín, 1988).

Por otro lado, como es bien sabido, la descentralización no puede quedar relegada sólo al campo jurídico-administrativo. Si no se la acompaña de transferencia de recursos financieros, no deja de ser mera retórica.

Al plantearse un nuevo esquema de asignación de recursos fiscales entre el ‘viejo’ Estado central y los ‘nuevos cuasi-Estados’ locales, los administradores tradicionales de los recursos públicos reaccionan con fuerza y toman todo tipo de recaudos. Esta actitud es razonable puesto que se teme un supuesto ‘desorden fiscal’ que puede hacer peligrar el cuadro de los equilibrios macroeconómicos.

La reciente (1991) discusión parlamentaria chilena en torno a la reforma constitucional regional/municipal ha evidenciado esta situación, que coloca en el centro de la discusión a una suerte de *regionalismo fiscal* que se nutre de la conocida teoría del federalismo fiscal.

La centralización en el manejo de los fondos públicos se basa en razones de eficiencia (menos distorsión tributaria), de coordinación (para cierto tipo de bienes y servicios públicos no divisibles o para los cuales las economías de escala son importantes) y redistributivas. Sin embargo, sus inconvenientes no son menores, como se señala en el recuadro 1.

En resumen, el hecho de que el tema de la descentralización surja nuevamente con inusitada fuerza en la hora actual no parece responder a ninguna ‘conspiración perversa’, sino a la dinámica y racionalidad de un conjunto de tendencias de variada naturaleza.

Una reacción social sensata sería tratar de aprovechar dichas tendencias para ponerlas al servicio de ciertos objetivos en torno a los cuales hay poca discusión: más democracia, mejor equilibrio geográfico del desarrollo y mayor confianza en la capacidad de la sociedad civil.

Lo que está en juego, en último término, es una *apuesta social* a favor de un nuevo ‘pacto social’ entre el Estado y la sociedad civil en virtud del cual esta última pueda aprender sistemáticamente a asumir de nuevo las responsabilidades, que en diferentes tramos y momentos, ejerció y perdió a manos del Estado. Pedir estricta racionalidad económica a esta *apuesta* sería, cuando menos, exagerado.

Recuadro 1

PROBLEMAS DE LA CENTRALIZACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS

La centralización de las finanzas públicas plantea algunos inconvenientes desde la óptica de la eficiencia y la equidad, los que se presentan a continuación.

a) Cuando el nivel, la composición y la forma de financiamiento del gasto público se deciden a nivel central, ellos tienden a reflejar el promedio nacional de las preferencias de los habitantes. En cambio, la autonomía local para determinarlos permitiría una mayor flexibilidad frente a gustos distintos. Además, mediante un proceso de migración denominado "votar con los pies", las personas con preferencias similares tenderían a residir en la misma localidad, lográndose así una mayor adaptación a los gustos individuales.

b) La provisión de bienes y servicios públicos locales resuelta a nivel central requiere órganos delegados en cada localidad para obtener información sobre sus necesidades y para fiscalizar la ejecución de los proyectos. Esto implica mayores costos administrativos a los derivados de un manejo descentralizado.

c) El control central de los fondos públicos crea problemas en la obtención de información sobre el valor de ciertos bienes y servicios públicos locales que, por no transarse en el mercado, carecen de precio explícito (por ejemplo, la señalización del tránsito o el aire limpio). Esto se debe a que en cada localidad se intentaría magnificar el valor de esos bienes y servicios para captar mayor fracción del gasto público decidido centralmente. En cambio, si el financiamiento del gasto público proviniera de la comunidad local, es decir, si los costos recayeran sobre los mismos habitantes, entonces ellos estarían más dispuestos a revelar sus verdaderas preferencias.

d) Siempre existe el riesgo de que el encargado de tomar las decisiones incurra en conductas discrecionales. Este problema es más grave mientras más centralizada sea la toma de decisiones, porque mayores son los recursos a disposición de la autoridad central y mayor es la cobertura de sus políticas. Cabe hacer notar que la discrecionalidad se ve acentuada (porque la fiscalización se hace más complicada) cuando los beneficios y costos de un proyecto no pueden cuantificarse objetivamente; o sea, cuando ellos no provienen de bienes y servicios públicos con precios explícitos. Por ejemplo, en la asignación de fondos para promover la cultura no es fácil verificar que la evaluación de los proyectos sea correcta, ya que el valor de la cultura es esencialmente subjetivo.

e) En el campo tributario también hay un aspecto que favorece a la descentralización. Mientras más estrecha sea la relación entre el gasto público y los impuestos recaudados, menor será el incentivo para la evasión tributaria, porque se perciben más cercanos los beneficios que reporta el pago de los impuestos.

Resumiendo, la descentralización de las finanzas públicas no debe considerarse en términos positivos o negativos *per se*, pues ello depende de múltiples aspectos que corresponde evaluar en el momento de proponer una determinada estructura para la administración financiera del Estado.

Fuente: TASC (Trabajo de Asesoría Económica al Congreso Nacional) (1991). *Descentralización de las finanzas públicas*, Boletín N° 21, Programa ILADES/Universidad de Georgetown, Santiago de Chile, julio.

II

Equidad y descentralización: un binomio interactivo

Habitualmente se usan tres acepciones del concepto de equidad: la primera, corresponde a un enfoque clásico, y se vincula con las ideas de justicia conmutativa y justicia distributiva; la segunda llamada moderna, se asocia con los principios filosóficos de la revolución francesa y la tercera acepción, contemporánea, es más amplia que las anteriores y en lo principal reclama la eliminación de las barreras económicas, sociales y políticas que obstruyen su realización (el logro de la equidad). A su vez, la acepción moderna tiene dos connotaciones, una liberal, que acentúa la importancia de la desigualdad lograda como mecanismo de estímulo social y otra democrática, que se caracterizaría por colocar mayor énfasis

en crear las condiciones sociales de una verdadera igualdad de oportunidades.

"Por ello, como la desigualdad de condiciones para participar en la competencia de capacidades comienza casi en el momento de la gestación, para asegurar la igualdad de oportunidades resulta decisivo que se rompan los eslabones críticos de la reproducción social de la desigualdad de condiciones" (CEPAL, 1990a). (El destacado es nuestro.)

Uno de esos "eslabones críticos" es de naturaleza territorial y mediante ese eslabón se encadena la equidad con la descentralización.

Como lo han establecido algunos autores, las

posibilidades de realización de un individuo a lo largo de su vida dependen tanto de su ubicación inicial en la trama social como de su ubicación en la malla territorial (Alden y Morgan, 1974).

Lo que se afirma es muy simple: a igualdad de condiciones sociales es 'mejor' nacer en una gran ciudad que en un remoto pueblo selvático o cordillerano. Las posibilidades de autorrealización son distintas y, por lo tanto, las 'oportunidades iguales de llegar a ser desigual' no pasan de ser una ficción.

De la afirmación comentada se desprende, además, una importante cuestión de política. Si la hipótesis es correcta, se infiere que toda política social que propenda a una mayor equidad debe incluir un componente territorial a fin de maximizar su eficacia y eficiencia, lo cual abre una importante *interfase* entre las políticas sociales y las políticas territoriales o regionales (Boisier y Silva, 1989).

La hipótesis planteada ha recibido un respaldo empírico sustantivo, a lo menos en América Latina. En particular, los trabajos realizados por León (León, 1982) con información de Colombia, Panamá y Venezuela (recuadro 2) confirman que la sola localización de las personas, esto es, su ubicación en la red territorial, explica entre un 10 y un 20% de la varianza de la distribución del ingreso entre personas. Estos resultados están en línea con los obtenidos anteriormente por Fields y Schultz para Colombia (Fields y Schultz, 1980). Similarmente, el informe de la CEPAL sobre la magnitud de la pobreza en Chile (CEPAL, 1990b) entrega una certera visión acerca de la territorialidad (regional) de esta lacra social.

De este modo, sea que el problema distributivo se mire desde una óptica puramente conceptual o bien desde una óptica normativa, su territorialidad es evidente y por lo tanto cabe preguntarse si la introducción de modalidades decisorias descentralizadas contribuiría a corregir las situaciones de inequidad.

La calidad del *territorio* en que se desenvuelve la vida de cada individuo pasa a ser un factor influyente en la posibilidad de satisfacer las necesidades tanto básicas como de desarrollo o autorrealización. Y las diferencias de calidad entre los territorios pasan a ser definitorias en la distribución social de las oportunidades para tener acceso a la riqueza y para crearla. Se ha dicho que la revolución tecnoproductiva abre enormes

posibilidades de redistribución social de esas oportunidades. Sin embargo, al mismo tiempo se reconoce que ha tenido efectos reales importantes de inequidad y empobrecimiento. La eufemísticamente llamada "flexibilización" de las relaciones laborales puede haber significado, además de empobrecimiento material de los trabajadores por un largo período, una masiva introducción de inseguridad en sus vidas. Hoy ya no pueden aspirar, como lo hacían en el pasado, a ingresar a una gran empresa y protegerse con el sindicato poderoso. Por otra parte, el Estado de Bienestar está en ruinas. No puede darles esa seguridad, pues la tarea del nuevo Estado es, más bien, apoyar los negocios privados y debe tratar de redistribuir ese apoyo cuanto más sea posible. ¿Cómo reemplazar ese modelo o patrón de seguridad al que aspiraban los trabajadores? Una respuesta —quizá importante— sea la descentralización y el desarrollo territorial.

Mejorar estructuralmente una situación de inequidad —particularmente a fines del siglo xx— presupone mejorar el acceso de las personas (que sufren la inequidad) a dos recursos sociales escasos: el poder y el empleo; ello sin perjuicio de la necesidad de mantener ciertas políticas redistributivas.

Muchas personas se mantienen en situación de pobreza o en una situación comparativamente desmedrada porque, con independencia de otros factores, carecen de espacios de organización y políticos en los cuales puedan representar sus carencias y demandas; por lo tanto, no cuentan con 'intermediadores' que las representen ante el Estado o ante otras organizaciones de la sociedad civil y política capaces de corregir total o parcialmente su situación. En otras palabras, dichas personas para mejorar sus condiciones de vida necesitan tener acceso al poder político. Esta afirmación no encubre por cierto un juicio en favor del 'clientelismo', una forma común, pero espuria de mediación sociopolítica.

En un clásico artículo escrito hace ya veinte años se afirmaba:

"Es incuestionable que el poder es un determinante y, a veces, relativamente autónomo de la distribución del ingreso.

Por otra parte, la dinámica de la estructura del ingreso está fuertemente influenciada por la operación del poder. Es cierto que el

Recuadro 2

LA DIMENSION TERRITORIAL DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES

Los estudios sobre este tema realizados con información de Colombia, Panamá y Venezuela se apoyan en la hipótesis siguiente: "Las disparidades interregionales de ingreso están básicamente determinadas por las formas específicas de inserción de la fuerza de trabajo en estratos cualitativamente diferenciados del sistema productivo, estratos que a su vez se concentran en áreas o regiones diferenciadas del territorio".

Las cifras siguientes muestran la magnitud de las disparidades regionales relativas en los tres países mencionados:

Disparidades regionales relativas, 1970
(Dólares)

	Panamá	Venezuela	Colombia
1. Jurisdicción con mayor ingreso medio (1)	2 375	1 368	1 758
2. Jurisdicción con menor ingreso medio (2)	569	519	493
3. Relación 1:2 (3)	4.2	2.6	3.6
4. Porcentaje de jurisdicciones con ingreso bajo la media nacional	67	83	65

En Panamá el ingreso del Area Metropolitana superaba en 57% el ingreso medio nacional concentrado en el 41% de la población del país. En el caso de Venezuela el ingreso del Area Metropolitana superaba en 38% la media nacional y correspondía al 32% de la población. En el caso de Colombia, tres jurisdicciones (Bogotá D.E., Antioquia y Valle) con el 4.0% de la población, tenían un ingreso medio un 37% superior al promedio del país.

La importancia relativa del territorio en este problema se muestra a continuación (sobre la base de índices de Theil):

Descomposición de las disparidades totales
(Porcentajes)

	Panamá	Venezuela	Colombia
Disparidad total	100.0	100.0	100.0
Disparidad <i>entre</i> jurisdicciones	22.4	10.2	13.2
Disparidad <i>intra</i> jurisdicciones	77.6	89.8	86.8

Las diferencias de ingreso medio entre las regiones se explican por la existencia de estratos muy diferenciados desde el punto de vista de su productividad media y de las formas de organización técnico-social en cada uno de los sectores productivos.

Fuente: A. León (1982), op. cit.

poder tiene su propia lógica, pero es incuestionable que ésta se nutre de importantes razones económicas. Las raíces del poder se hunden en la estructura de la distribución de la riqueza y del ingreso pero, sobre todo, en la vertiente más activa de las relaciones de producción". (Graciarena, 1971.)

Escribiendo sobre pobreza, participación y desarrollo regional, otro autor sostenía por su parte:

"La búsqueda de aproximaciones alternativas ha llevado a definir la pobreza como un fenómeno políticamente determinado, y la equidad, de acuerdo con B.B. Schaffer y G. Lamb, como una construcción ideológica acerca de la distribución y repartición de los recursos en las sociedades y por tanto, política, en el sentido de una intervención en la lucha de ideas políticas.

La relación entre poder económico y político implica que la solución total o parcial de la

pobreza requiere de reorganizaciones de las estructuras de poder existentes. La respuesta durante un largo tiempo fue plantear un cambio político radical. Sin embargo, las dificultades y frustraciones experimentales han llevado a pensar en estrategias alternativas. Dentro de ellas, la ampliación de participación y la movilización política de los grupos pobres, como base fundamental de un proceso de mejoramiento real, han recibido cada vez mayor atención.

... Estas a su vez se encontrarán en una visión más desagregada de las contradicciones al interior de la sociedad. Para apoyar estas ideas se argumenta que los intereses de clase no son los únicos, y que por el contrario, los intereses de grupos étnicos, regionales y electorales conforman un cuadro más complejo. Más aún, no debería descartarse la existencia de grupos elitistas con comportamiento altruista. Un enfoque de esta naturaleza enfatiza las acciones localizadas y de pequeña escala. Pero el éxito de la estrategia requiere su generalización, dado el carácter mayoritario de los pobres y por tanto implica en el largo plazo una reestructuración substancial de la distribución del poder." (Uribe-Echevarría, 1986.)

Corregir la inequidad social supone, entonces, la *descentralización política y territorial*, de manera de crear numerosos espacios intermedios entre el Estado y el individuo (desde juntas de vecinos, pasando por el municipio hasta llegar a la región) en donde se multipliquen las probabilidades —para un individuo cualquiera— de acceder a instancias de intermediación o a instancias más directas de solución. Así, la *descentralización se presenta como una condición de la equidad*.

La *participación*, otra forma de crear poder, no puede entenderse sin la descentralización, si se está hablando de participación *real* y no *litúrgica*. En tal sentido se ha afirmado que:

"La matriz contrahegemónica de la participación requiere de procesos de descentralización que permitan fortalecer la gestión y el uso de recursos en los espacios locales. Una de las tareas de mayor alcance y relevancia para el diseño y la aplicación de políticas sociales que aspiren a potenciar sus efectos con una recepción participativa en la comunidad,

es investigar y diseñar modelos de articulación entre los gobiernos locales y las organizaciones de base. La descentralización obliga a replantear la relación entre organismos centrales de planificación, oficinas ministeriales vinculadas a la ejecución de políticas y programas, los municipios y comunidades." (Hopenhayn, 1988.)

Por otro lado, mejorar el acceso de las personas al empleo presupone una oferta creciente de puestos de trabajo, debido a los cambios previsibles en la cantidad o composición de la fuerza de trabajo (por ejemplo, mayor tasa de actividad femenina) y presupone también empleos no sólo intrínsecamente productivos sino, además, de productividad cada vez mayor a fin de que los aumentos de ingreso tengan una base real permanente y no puramente monetaria, y en consecuencia inflacionaria.

Como se ha sustentado en una serie de investigaciones recientes, la generación de empleo neto está siendo proporcionalmente mayor en el estrato de la pequeña y mediana empresa, debido, en parte, a la estrategia de competencia que ha adoptado la gran empresa, basada más en la productividad que en el empleo.

Desde esta perspectiva, es importante mencionar el estudio de Yoguel y Gatto preparado en la CEPAL para el Consejo Federal de Inversiones de Argentina. El estudio ofrece una rica discusión sobre la creciente importancia de la pequeña y mediana empresa en el marco del cambio tecnológico y de la crisis productiva, que respalda fuertemente el argumento aquí presentado (Yoguel y Gatto, 1989).

Ahora bien, si a la generación de empleo en este estrato va a acompañar una creciente productividad, ello supone la introducción *sistemática de progreso técnico* en las actividades y organización de estas empresas. Pero, como es bien sabido, estas empresas tienen dificultades estructurales para acceder a las innovaciones, difícilmente tienen sus propios departamentos de investigación y desarrollo y encuentran muchas barreras para entrar al mercado internacional de ciencia y tecnología.

Por consiguiente, la modernización de este estrato empresarial debe descansar en la existencia de un *mercado localizado de ciencia y tecnología*, es decir, en un activo papel innovador e interac-

tivo de las universidades y centros de investigación localizados en el espacio geográfico en donde se desarrolla la actividad de esas empresas, o sea, en la *región*, o en general, en el ámbito local.

Sin embargo, es posible que la mera introducción de progreso técnico en las pequeñas y medianas empresas no sea exitosa si previamente no se ha capacitado al personal para manejar las innovaciones. De aquí, entonces, que la *formación de recursos humanos* sea otro punto clave para mejorar la situación de inequidad.

Una cuestión importante en este contexto es que el aumento del empleo generado en este estrato debe descansar sobre todo en el aumento sistemático del número de establecimientos, más que en el de su tamaño, opción esta última que llevaría en definitiva a estas empresas a adoptar la misma estrategia de competencia de las grandes empresas. Por lo tanto, desde el punto de vista de la aplicación de políticas prácticas, la cuestión reside en cómo y dónde eliminar las trabas que impiden o interrumpen el nacimiento y la consolidación de las pequeñas y medianas empresas, como por ejemplo, los escollos para acceder al mercado de capitales o para surgir en un medio socioeconómico y territorial 'hostil'.

El acoplamiento de las PYMES vía subcontratación, a las grandes empresas que tienen en marcha estrategias competitivas y comerciales de largo plazo (y con toda seguridad, completamente independientes de la 'suerte' de su territorio) es una alternativa para imprimir dinamismo a este estrato, que no puede dejarse de lado.

Como se señala en un trabajo de la CEPAL:

"Por otra parte, en el período considerado hubo un notable crecimiento del empleo en las empresas pequeñas (es decir, con menos de diez personas ocupadas). Según un promedio no ponderado de siete países, la ocupación en este sector habría experimentado un incremento superior en 23% al del empleo global... Se puede suponer que este fenómeno se debió, entre otros factores, a la necesidad en que se encontraban las empresas grandes de mantener su competitividad durante la crisis: así, buscaron reducir sus costos de mano de obra (desligándose, entre otros casos, de las cargas sociales) por la vía de contratar con empresas pequeñas una parte de los bienes y servicios que antes se

producían en sus propios establecimientos" (CEPAL, 1991b, p. 29.)

Como puede observarse, el binomio equidad-empleo, desde un punto de vista normativo, comienza a estructurar un enfoque *sistémico*, de un tratamiento integrado e interactivo de los diversos aspectos del problema, requisito tal vez importante para la eficacia de las políticas.

La pregunta pertinente es, en definitiva, si todo esto puede lograrse de manera más eficiente mediante el manejo centralizado de las políticas e instrumentos o si se requiere una dosis de descentralización territorial.

Como se ha escrito reiteradamente, en materia de políticas públicas de desarrollo local (regional principalmente) América Latina puede ser acusada de copiar de manera indiscriminada conceptos y experiencias originados y usados en el Norte. Pero en la actualidad sería un error grave cerrar los ojos a las nuevas modalidades de acción regional que se están experimentando particularmente en Europa, en especial con referencia al empleo, hilo conductor de este artículo. Por esta razón, valen las referencias siguientes, a lo menos como llamadas de atención.

Algunos autores al comentar el surgimiento de un nuevo modelo de organización industrial, bien representado en la práctica por la conocida experiencia regional italiana, anotan:

"Este estilo de industrialización tiene profundas consecuencias culturales. No responde sólo a un problema económico que requiere mayor descentralización y flexibilidad. Responde también a la necesidad de que la organización económica recoja aspiraciones de identidad cultural y local, de humanización de las condiciones de trabajo, de reconciliación entre los valores de la solidaridad y cooperación con los de eficiencia y productividad" (Ffrench-Davis, Meller y Muñoz, 1990).

Un extenso y poderoso argumento en favor del manejo descentralizado de las políticas de creación de empleo lo ofrece Xavier Greffe. Según este autor:

"Las iniciativas locales en favor del empleo son consideradas con desconfianza: ¿cómo es posible que ofrezcan una solución al tiempo que la mundialización de la economía coloca al frente la importancia de las grandes

Recuadro 3

"SE HACE CAMINO AL ANDAR": ESTABLECIENDO CONDICIONES PARA CREAR UN CIRCUITO TECNOLÓGICO REGIONAL METALMECÁNICO (CT-MM)

En el marco de la estrategia de desarrollo para la región del Biobío (Chile), se entrevistaron distintos agentes del desarrollo de esa región. Así se obtuvo información de empresarios de la pequeña y mediana empresa metalmeccánica sobre la inquietud que existe por avanzar, desde la prestación de servicios (a las grandes empresas) hasta la fabricación de equipos para la industria forestal (actividad de la mayor importancia y dinamismo de la región).

Las empresas de referencia ocupan un promedio de 36 personas y corresponden a las especializaciones de fundición, estructuras, máquinas-herramienta y servicios hidráulicos. En la región hay 50 talleres similares con un promedio de 30 trabajadores cada uno. Además el sector pequeña y mediana empresa metalmeccánica regional consta de 300 empresas; de éstas menos de 15 tienen más de 40 trabajadores.

Teniendo en consideración esa especialización relativa, los empresarios plantean abordar en forma asociativa el desarrollo productivo-tecnológico, para lo cual deben superar sus limitaciones en cuanto a diseño técnico y a información sobre el mercado. Existe la iniciativa de llevar la inquietud a dos universidades y coordinar los distintos actores involucrados en la formación de un circuito tecnológico regional (CTR).³

Como producto de reuniones celebradas con la participación de empresarios, académicos, gobierno nacional/regional —más conversaciones de los empresarios con una de las universidades y con un organismo del sector público— en el lapso de un mes y medio, aproximadamente, se fue precisando la propuesta empresarial. Se planteó la generación de una nueva empresa que desarrollaría las tareas de diseño, armaduría (sobre la base de compra a las PYMES existentes), control de calidad y comercialización. En coordinación con la universidad, se define como producto un conjunto de máquinas para la industrialización de la madera (fabricación de ventanas), área donde una universidad ya tiene diseño y patentes.

En el marco de la elaboración de la estrategia, se ha trabajado en:

- i) la constitución de la empresa referida, que se abocaría especialmente a la transferencia tecnológica y la comercialización; para esto se ha contado con la colaboración del sector público regional vinculado al sector productivo y a la PYME en particular;
- ii) la vinculación de esta idea con un proyecto de cooperación técnica internacional que supone el aporte de maquinaria y puede proveer los modelos de ellas;
- iii) estudio de viajes exploratorios de mercados y tecnologías, por parte de los empresarios, para lo que se contaría con el apoyo de la Corporación de Desarrollo Regional recientemente creada y con un organismo del sector público especializado en promoción de exportaciones;
- iv) se prevé la posibilidad de complementar la idea con el apoyo en materia de gestión a las empresas involucradas, cuyo número ha ido creciendo desde las primeras etapas de gestación de este CTR.

Paralelamente habría que completar las siguientes actividades:

- i) definición más precisa del mercado que se atenderá, y comunicación con grandes y medianas empresas, clientes potenciales, a fin de generar confianza mutua;
- ii) búsqueda de articulación con otras universidades para el estudio de materiales, optimización de diseños, control de calidad y capacitación; y
- iii) exploración de financiamiento para las etapas de preinversión, diseño, prueba de prototipos y otros.

El proceso de coordinación ha quedado bajo la responsabilidad de un organismo público regional de apoyo a la PYME, con la colaboración del organismo de planificación regional, confirmándose así el papel del gobierno regional en la gestación, articulación y seguimiento de este tipo de experiencias.

Fuente: CEPAL/ILPES/PNUD (1990): *La región del Biobío al encuentro del siglo XXI*, Informe de Cooperación Técnica CEPAL/ILPES/PNUD, Concepción, 1990.

³Los CTR se definen como entidades que agrupan empresarios, universidades y centros tecnológicos organizados en torno a programas de perfeccionamiento técnico y empresarial tendientes a mejorar el diseño y calidad de los productos y elevar los niveles de producción, productividad y competitividad.

opciones tecnológicas y la necesaria coordinación de las políticas coyunturales?

Esta actitud escéptica deja en la sombra las nuevas realidades del empleo y de la inversión.

Las iniciativas locales de desarrollo ordenan

el medio donde nacen y viven las actividades para favorecerlas allí y facilitar los cambios. Sus principios son claros: 'solvencia' de nuevas necesidades, inserción y cualificación, desarrollo de la cultura empresarial y de la cultura asociativa, animación de las redes de

servicio, utilización pertinente de la economía social. Las medidas van desde el almácigo de empresas al tecnopolo, pasando por las escuelas de producción, los talleres informáticos o las sociedades locales de capital de riesgo. Tienen que ver tanto con el desarrollo urbano como con el rural.

¿Por qué entonces tener temor de una descentralización que constituye la principal palanca de tales iniciativas? (Grefe, 1988, el destacado es nuestro).

La cuestión clave, de acuerdo con el mismo autor, reside en la *innovación permanente*, para crear nuevas actividades, punto de vista que también sostiene con fuerza Porter, en su conocido artículo acerca de las ventajas competitivas de las naciones. Al describir el llamado "diamante de la ventaja nacional" afirma:

"... La competencia doméstica vigorosa estimula el desarrollo de conjuntos únicos de factores especializados, particularmente si los competidores están ubicados en una ciudad o región...

Otro efecto de la naturaleza sistémica del diamante es que raramente un país albergue sólo una industria competitiva; más bien el diamante produce un medio ambiente que promueve conglomerados de industrias competitivas. Estas no están esparcidas a tontas y a locas a lo largo y ancho de la economía, sino que generalmente están unidas a través de relaciones verticales (vendedor, comprador) u horizontales (clientes, tecnologías y canales comunes). *Tampoco los conglomerados están repartidos físicamente; tienden a estar geográficamente concentrados.* Una industria competitiva ayuda a crear otra, en un proceso mutuamente reafirmante" (Porter, 1990). (El destacado es nuestro.)

En un terreno práctico, la DATAR (Delegación del Ordenamiento Territorial y de la Acción Regional, organismo francés dependiente del Ministerio del Equipamiento, Vivienda, Ordenamiento Territorial y Transportes) ha publicado una notable *Guía para la acción económica local*, un manual con orientaciones prácticas y novedosas para crear actividades y empleo a nivel local, en el entendido —conviene subrayarlo—, de que el manejo centralizado de las políticas de empleo

en el contexto de la acumulación actual, es poco eficiente.

También debe mencionarse —en el campo de las iniciativas para crear empleo local— la experiencia original y exitosa del Programa LEDA (Local Employment Development Actions) de la Comunidad Económica Europea, dirigido a fomentar el desarrollo local en regiones de Europa tanto rurales atrasadas como industriales en declinación.

Con el título de "El desarrollo local trata de seres humanos de carne y hueso", Morley describe así la esencia del Programa LEDA:

"El mensaje fundamental es que los seres humanos cuentan: no se puede hacer mucho sin dinero pero no se puede hacer nada sin seres humanos. El desarrollo local no es una actividad tecnocrática para expertos y especialistas, sino que es una actividad política que trata de la manera en que organizamos nuestras vidas y apoyamos a los grupos desfavorecidos de la sociedad. Y es una actividad social que se ocupa de construir unos sectores agrícola, industrial y de servicios fuertes y viables. En todos estos procesos, el motivar, movilizar, educar y formar a la gente es tan importante como las correspondientes inversiones materiales. Los dos temas importantes son la asociación y el desarrollo de capacidades. Con el término asociación queremos decir no sólo mejorar las relaciones verticales entre las autoridades públicas locales, regionales, nacionales y comunitarias, por muy importante que esto sea, sino también reforzar las asociaciones horizontales a nivel local y regional, fomentando la cooperación entre todos los protagonistas, sean empresarios, obreros, sedes locales de administraciones nacionales, la administración local o asociaciones voluntarias.

Con el término desarrollo de capacidades queremos significar todo lo que pueda contribuir a reforzar a nivel local la capacidad de participar en este proceso de asociación. En esto hay un problema: la capacidad local para organizar y dirigir proyectos, manejar recursos —sobre todo, financieros— y para garantizar la calidad en la operación de tales planes está subdesarrollada. Lo bueno de esto es que el Programa LEDA y otras actividades

Recuadro 4
CREACION LOCAL DE EMPLEO

MINAS GERAIS: Programa de Desarrollo de Comunidades (PRODECOM)

Proyecto Alfombras Artesanales^a

A través de la Acción Social del Centro-Norte de Minas (ASCENOMIG) se inició e implantó un proyecto para la formación de artesanos en la fabricación de alfombras artesanales, apoyado por la CEAG/MG, con el objetivo de integrar, en el corto plazo, al mercado de trabajo, a una expresiva cantidad de mano de obra que no tiene otras condiciones de aprovechamiento en la región de Diamantina (valle del Jequitinhonha). En una segunda etapa, los artesanos formados por la ASCENOMIG fueron agrupados en una cooperativa (Cooperativa Artesanal Regional de Diamantina, CARDI) constituida a fines de 1978, con el propósito de consolidar y expandir las actividades previstas en el proyecto inicial. Con el objeto de mejorar la acción ya iniciada, se presentó a PRODECOM el proyecto de consolidación de todo aquello que ya venía siendo efectuado y una ampliación en el número de artesanos. Los recursos necesarios fueron presupuestados en Cr\$ 9 252 340,00 (aproximadamente equivalentes a US\$ 340 000) a precios de septiembre de 1979, de los cuales la comunidad, a través de la movilización de varios sectores y con contrapartidas de recursos propios, viabiliza recursos por un monto estimado de Cr\$ 5 892 387,00. La participación de PRODECOM, de Cr\$ 3 359 953,00, representó cerca del 36% de los recursos necesarios, en cuanto la comunidad aportó en contrapartida el 64% restante. El costo de este proyecto está entre los más elevados de entre todos los examinados y aprobados hasta el momento y el financiamiento del PRODECOM, que beneficia a 7 000 personas, alcanza también uno de los valores más altos, llegando a Cr\$ 480,00 por persona beneficiada (alrededor de US\$ 18). Se justifica el valor aparentemente elevado (los demás proyectos se refieren a obras y básicamente a la prestación de servicios), puesto que en el caso descrito se trata en realidad de un proyecto de creación de empleo en una región pobre y extremadamente descapitalizada, reconocida como uno de los mayores "bolsones de pobreza" del país. En otras palabras, si el asunto se considera desde el punto de vista de la inversión por persona ocupada, la relación es extremadamente baja.

Fuente: P.R. Haddad (1980): *Participação, justiça social e planejamento*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

^a *Tapetes arraiolos*, en el original.

han demostrado que, aunque falte esta capacidad, ésta se puede desarrollar con apoyo y formación adecuados, y, en efecto, estas debilidades locales se pueden superar desarrollando los puntos fuertes de la gente y construyendo estructuras organizativas locales" (Morley, 1990).

Al respecto, véanse los ejemplos citados en los recuadros 3 y 4.

No se trata, valga la reiteración, de copiar acríticamente, pero el costo de la falta de información o, peor aún, de 'reinventar la rueda' puede ser socialmente oneroso.

Capítulo aparte merece el tema de las *microempresas*, un subestrato de las PYMES, mucho menos estudiado y atendido. En Argentina el Consejo Federal de Inversiones está ensayando un programa de apoyo a las microempresas (recuadro 5). Es interesante, al margen de las cifras del recuadro, tener presente que sólo un 12% del total de microproyectos se localizan en las tres provincias más desarrolladas (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe).

Para cerrar esta breve incursión en el tema

de la 'equidad y la descentralización' y en el papel de las políticas de empleo es necesario señalar que en América Latina todavía no se ha internalizado la cuestión central (meridianamente clara en otras latitudes), esto es, que el paradigma de desarrollo todavía vigente es incapaz hoy por hoy de satisfacer la demanda de empleo.

La División de Desarrollo Social de la CEPAL reconoce claramente la incapacidad al señalar:

"Puesto que el crecimiento económico ya no parece mostrar el mismo efecto positivo en la creación de nuevos puestos de trabajo que en décadas pasadas, se estima que el empleo productivo aumentará en menos de medio por ciento anual, mientras que la fuerza de trabajo en la región aumentará, en promedio, en 2.8% anual. Estos hechos llevan a una conclusión clara y tajante: el crecimiento por sí solo no será suficiente para afrontar el problema del empleo sin cambios profundos en las políticas gubernamentales" (CEPAL, 1987).

Por otro lado, sin embargo, en la principal propuesta actual de la CEPAL —la transformación

Recuadro 5
PROGRAMA DE MICROEMPRESARIOS PROVINCIALES (CFI/FFI)

En la República Argentina se ha estado llevando a cabo un programa de financiamiento a microproyectos generados e implantados en las provincias con el objeto de crear empleo. Estos proyectos acceden a recursos provistos por el Fondo Federal de Inversiones a través de la Operatoria S-47/90 y son en su mayoría identificados inicialmente por las UEP (Unidad de Enlace Provincial de cada provincia, un segmento desconcentrado del CFI). Los municipios y los organismos sectoriales provinciales sólo han identificado un 15% del total de proyectos a partir de la puesta en práctica de la Operatoria S-47/90. Esto se relaciona con las dificultades de 'aprendizaje' de una real descentralización que en un comienzo se apoya necesariamente en procedimientos sólo desconcentrados.

Algunas conclusiones elaboradas por el CFI con relación a la etapa inicial del Programa apuntan a las siguientes características:

- i) Los 263 proyectos evaluados han generado 1 044 nuevos puestos de trabajo;
- ii) el costo de cada puesto de trabajo asciende en promedio a US\$ 4 300 de inversión total y a US\$ 3 100 de financiamiento del FFI;
- iii) el tipo de bien o servicio producido es predominantemente (84%) de consumo final;
- iv) las ventas de los productos se destinan en un 81% a mercados locales y regionales;
- v) el abastecimiento de materias primas es local en cerca del 60% de los proyectos y la tecnología usada es tradicional en la casi totalidad de ellos (93%);
- vi) casi la mitad de los proyectos se establecen en las capitales provinciales y sólo una quinta parte lo hace en el medio rural, lo que sugiere que la desconcentración no debe confundirse con una completa diseminación, contraria a principios económicos básicos.

Promedio de generación de empleo y de crédito solicitado por provincia.

<i>Provincia</i>	<i>Generación empleo por proyecto^a</i>	<i>Crédito solicitado por proyecto^b</i> (US\$)	<i>Costo generación empleo</i> (2:1)
	(1)	(2)	(3)
Buenos Aires	4.0	11 864	2 966
Catamarca	7.8	8 572	1 099
Córdoba	1.6	3 995	2 497
Chaco	7.1	12 654	1 782
Chubut	3.7	12 594	3 404
Entre Ríos	2.9	6 237	2 151
Formosa	4.0	6 362	1 590
Jujuy	5.7	13 375	2 346
La Pampa	3.0	13 900	4 633
La Rioja	4.6	13 202	2 870
Mendoza	s/d	12 997	s/d
Misiones	3.5	9 379	2 680
Neuquén ^c	2.3	13 857	6 025
Río Negro	3.5	11 812	3 375
Salta	3.9	8 220	2 108
San Juan	3.8	4 162	1 095
San Luis	1.5	8 827	5 885
Santa Cruz	4.1	11 104	2 700
Santa Fe	6.2	13 130	2 118
Stgo. del Estero	6.5	9 728	1 497
Tierra del Fuego	6.0	14 180	2 363
Tucumán	3.0	16 078	5 359
Promedio	4.0	9 717	2 429

Fuente: Consejo Federal de Inversiones, Dirección de Proyectos, Area de Formulación y Evaluación de Proyectos, Buenos Aires, 1991.

^a Información correspondiente a 271 proyectos relevados por la encuesta.

^b Información correspondiente a 299 proyectos relevados al 15-04-91.

^c Falta considerar 4 proyectos.

productiva con equidad— se deja pendiente el examen de uno de esos 'cambios profundos': la descentralización, que, como se ha pretendido

mostrar, está hoy indisolublemente ligada a la equidad a través, precisamente, de la creación de empleo.

III

El territorio, un espacio de articulación sintética y sistémica de la cadena de transformación productiva con equidad y sustentabilidad

La transformación productiva con equidad y sustentabilidad es un proceso de carácter sistémico, según se señala permanentemente en los dos documentos básicos de la CEPAL que se han citado. En otras palabras, cada uno de los conceptos que encierra esa propuesta y que en este artículo se han llamado *fundacionales*, se relaciona con los restantes hasta formar una malla o red de un elevado grado de retroalimentación y sinergia. Por el momento resulta más clara la intención de adoptar un *enfoque integrador* que el hecho, aún por probarse, de configurar un sistema en funcionamiento real.

Pero, más allá de un necesario voluntarismo normativo, ¿qué se supone que aporta realmente el carácter sistémico a la propuesta de la CEPAL?

La CEPAL desarrolla con mayor profundidad el argumento tendiente a mostrar el carácter sistémico de la transformación productiva al destacar:

i) ... "que la generación y adopción de progreso técnico así como el incremento de la competitividad constituyen *procesos de carácter sistémico*, en el sentido de que el desempeño tecnológico de las economías depende de la presencia de un conjunto de sinergias y externalidades de diverso tipo, más que de las reacciones maximizadoras de las empresas individuales frente a los cambios registrados en el sistema de precios";

ii) ... "el carácter sistémico del progreso técnico y de la competitividad se refiere a las *condiciones de interacción entre quienes elaboran las innovaciones tecnológicas y los usuarios...*" (CEPAL, 1990a, p. 73).

No obstante, en lo que se refiere a la equidad, —hay que señalarlo—, se llega a resultados menos concluyentes respecto a la estructura sistémica de la propuesta en su conjunto. (CEPAL,

1990a pp. 79 y ss.) No se encuentra en esas páginas una argumentación tan explícita como la anterior; más bien se afirma, sustentándose en un argumento base desarrollado en trabajos anteriores, el carácter sistémico del *binomio progreso técnico-equidad*. Sin embargo, en primer lugar, la equidad no es en rigor condición necesaria de la competitividad, en términos absolutos (de otra manera no podría surgir la 'competitividad espuria'), en cambio, sí lo es de la competitividad auténtica propuesta por la CEPAL; y en segundo lugar, la *retroalimentación* (entre competitividad y equidad) no es condición *suficiente* de lo sistémico. La retroalimentación es de importancia fundamental en la cibernética y esencial en los procesos de control (control del desvío y ampliación del desvío), pero tiene en cuenta un solo elemento funcional de la idea de sistema. Cabe señalar en relación con la situación comentada, que el interés se concentra en el control como 'ampliación del desvío', es decir, subyace la idea de *progreso* y de cambio cualitativo del sistema propiciada por la CEPAL.

Si la competitividad y la equidad definieran un sistema binario, la *retroalimentación* sería una simple relación *circulatoria*, en tanto que si se busca mostrar que ambas son partes integrantes de un sistema *complejo*, entonces, según Ashby, deben considerarse como tales y no distinguir en ellas circuitos de retroalimentación independientes. La retroalimentación y el control se asocian con la imposición de ciertas restricciones y, por lo tanto, al tratar de explicar esos procesos habría que considerar al menos dos niveles jerárquicos. De aquí surge, entonces, la pregunta de cuál es la jerarquía entre competitividad y equidad.

Al parecer aquello que autoriza a tipificar

como sistémico a un conjunto dado de elementos es, primero, su *complejidad* organizada o no (variedad, niveles jerárquicos y articulaciones no lineales) y segundo, el *estado* al cual tiende esa estructura, vale decir, equilibrio con maximización de la entropía en sistemas cerrados o mantención, preservación o modificación del propio sistema con elevados niveles de sinergia en algunos sistemas abiertos no disipativos. Estos estados dependen de la forma de disponer de los *sistemas de flujos* y de manejarlos que determine la complejidad en una estructura, puesto que todo sistema es un sistema de flujos (de información, de energía, de materia). En otras palabras, aquí se hace referencia a los aspectos *funcionales* del sistema. El concepto de *autopoiesis* elaborado por Maturana (Maturana y Varela, 1984) es, por cierto, una característica definitoria de los sistemas vivientes, pero no resulta claro al aplicarse a los sistemas sociales.

Con respecto al tercer concepto fundacional, el de *sustentabilidad*, menos clara resulta todavía su aportación al carácter sistémico de la propuesta cepalina, porque la simple agregación de elementos a un conjunto no lo transforma necesariamente en sistema; en este caso son pertinentes también los comentarios anteriores sobre la retroalimentación.

En uno de los documentos básicos de la CEPAL hay un párrafo que quizá contenga la clave para transformar este agregado de conceptos en una estructura sistémica:

“... Por el contrario, cuando la tecnología cambia en forma rápida y radical, la necesidad de la *proximidad geográfica* y cultural se torna más importante. En tal caso, el contacto directo y un contexto cultural común pueden adquirir importancia decisiva para el intercambio de información” (El destacado es nuestro). (CEPAL, 1990a, p. 75).

No obstante la validez general de la afirmación, también hay que tener presente el desarrollo acelerado de sistemas de producción basados en el uso de un tipo de información que reduce a cero la fricción del espacio.

¿Será acaso el *territorio* un referente, un contenedor o un corte, capaz de generar una estructura sistémica de la cual sean *partes integrantes* la transformación productiva (o la competitividad), la equidad y la sustentabilidad?

El territorio puede, en efecto, considerarse el primero de los elementos estructurales de este sistema. Su *límite*, que define sus fronteras y su separación en función de la intensidad de su relación con otros sistemas (el mundo exterior), determina su carácter de *contenedor*, que maximiza los elementos funcionales (flujos, controles, rezagos y retroalimentación). El territorio intersecta lo estructural y lo funcional y hace posible una configuración sistémica de transformación productiva con equidad y sustentabilidad. Además, como bien lo sugiere la CEPAL, incorpora un factor de *identidad*, que es importante, puesto que se trata de poner en funcionamiento un sistema social y no mecánico. Probablemente la identidad mantenga una relación inversa con el ‘tamaño’ del territorio, a la luz de la internacionalización y transnacionalización de la sociedad contemporánea.

Conviene reiterar algo ya comentado, en el sentido de que la innovación exponencial propia del mundo actual —requisito de la competitividad no espuria— parece estar asociada a la formación de *aglomerados sinérgicos*, esto es, estructuras sistémicas (y por lo tanto de un grado elevado de retroalimentación y de alta complejidad) de las cuales forman parte numerosos agentes sociales: empresas, centros de ciencia y tecnología, universidades, asociaciones (gremiales, sindicales o de otra naturaleza) y el *gobierno* (en algunas de sus múltiples funciones y niveles de operación).

Estos aglomerados no surgen ni al azar ni por generación espontánea, aunque no deben descartarse del todo tales posibilidades. Más bien, se consolidan en virtud del papel inductor y catalizador que ejercen durante un tiempo uno o varios de los agentes mencionados. A este respecto, el gobierno aparece en una posición privilegiada, sea por su capacidad normativa, por su capacidad para manejar la información, por el control que tiene de ciertos recursos materiales o por otras razones, como por ejemplo, su legitimidad para crear consenso. La referencia al gobierno es, pues, doble: como aparato burocrático y como arena política.

También se ha sostenido que estos aglomerados sinérgicos (cuyo origen se remonta conceptualmente a los distritos industriales de Marshall) tienen *afinidad con determinados territorios*, no se instalan a ‘tontas y a locas’ en el espacio nacional.

Esta afinidad se vincula con la necesidad de ubicarse en un medio que cuente ya con mano de obra calificada, infraestructura, espíritu empresarial, una cultura proclive a la innovación, etc. Otros aglomerados no tienen, sin embargo, una afinidad de este tipo, tan clara.

Tales territorios, que en un sentido de su desarrollo histórico pueden considerarse inicialmente *naturales*, posteriormente *equipados* y, en último término, *organizados*, es decir, estructurados e interactivos, son precisamente las *regiones* (utilizando esta denominación en un sentido lato).

De suerte que, en último término, y en un sentido figurado, la cuestión se remite a un sistema de dos ecuaciones: los agentes y actividades que conformarán a la postre una estructura sistémica y los territorios y agentes que pueden servirle de base. La solución de ese sistema confiere un 'valor' a la variable dependiente representada por el *gobierno local* (usando este calificativo en un sentido amplio, de gobierno territorial) y su capacidad para desempeñar un papel catalizador en el territorio de su jurisdicción o ámbito de control. Pero ese papel sólo puede desempeñarlo a plenitud en *el marco de un poder de decisión descentralizado*, el cual hace posible contar con capacidad, recursos y un potencial para generar estrategias de concertación.

¿Dónde quedan, finalmente, la equidad y la sustentabilidad?

Independientemente de las consideraciones técnicas, claramente expresadas en los documentos de la CEPAL, en particular donde se plantea el concepto de 'competitividad auténtica', es necesario reafirmar *la dimensión ética* implícita en la propuesta de desarrollo, tanto más perceptible cuanto más reducido, más representativo o más cotidiano sea el espacio en que se mueven las personas. Porque ¿qué autoriza a sostener que

una situación de equidad agregada, nacional, tiene una exacta contrapartida en cualquier nivel subnacional? Probablemente podría repetirse en este sentido la situación descrita en relación con la distribución del ingreso.

Si la transformación productiva, como proceso, debe llevarse concretamente a espacios subnacionales (regiones, provincias, municipios), es preciso convenir en que el crecimiento económico (regional) derivado de ella debe colocarse al servicio preferente de la persona humana (por medio de la equidad) y además en que dicha transformación debe realizarse colocando siempre el territorio (regional) y sus recursos al servicio también de la persona humana (por medio de la sustentabilidad).

Las consideraciones precedentes llevan la discusión, pero en particular la idea-fuerza, al terreno preferente, pero no excluyente, del desarrollo regional (subnacional), una cuestión que escapa al alcance de estos comentarios y respecto a la cual se hace cada vez más evidente la necesidad de superar las limitaciones del cartesianismo analítico a fin de aplicar métodos sintéticos que puedan explicar la complejidad sistémica de la unidad regional.

En conclusión, la sugerencia que se ha tratado de explicitar en este artículo es que una consideración adecuada de la *territorialidad* y de la necesaria *descentralización*, puede contribuir a hacer más operacional la concepción sistémica de la propuesta de la CEPAL, facilitando su tránsito desde el espacio abstracto de las ideas hasta el espacio concreto de las políticas.

En consecuencia, se puede afirmar que la descentralización puede ayudar a mejorar una situación de inequidad si el gobierno se descentraliza y se crean los estímulos convenientes para que el sector no estatal genere empleo.

Bibliografía

- Albuquerque, F., C. de Mattos y R. Jordán (eds.) (1990): *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (Gel).
- Alden, J. y R. Morgan (1974): - *Regional Planning: A Comprehensive View*, Londres, Leonard Hill Books.
- Boisier, S. y V. Silva (1989): - "Descentralización de políticas sociales y descentralización territorial: puntos de intersección para investigación y acción", *Seminario Interagencial acerca de la Descentralización y Desconcentración de los*

Sectores y los Servicios Sociales (L6/1P/R.81), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 18 de octubre.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1987): *La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades* (LC/L. 413), Santiago de Chile, 24 de febrero.

— (1990a): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.

- _____ (1990b): *Una estimación de la pobreza en Chile* (LC/L.599), Santiago de Chile, octubre.
- _____ (1991a): *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.
- _____ (1991b): *Nota sobre el desarrollo social en América Latina* (LC/G.1665), Santiago de Chile, junio.
- CEPAL/ILPES/PNUD (1990): *La Región del Bío-Bío al encuentro del siglo XXI*. Informe de la Misión de Cooperación Técnica CEPAL/ILPES/ PNUD, Concepción.
- Faletto, E. (1989): La especificidad del Estado en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 38 (LC/G. 1570-P), Santiago de Chile, agosto.
- Fields, G.S. y J.P. Schultz (1980): Regional Inequality and other Sources of Income Variation in Colombia, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 28, N° 3, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press, abril.
- Ffrench-Davis, R., P. Meller y O. Muñoz (1990): *El desarrollo económico de América Latina: perspectivas históricas y políticas de promoción empresarial*. Estudios sobre Pequeña y Mediana Empresa, N° 1, Santiago de Chile, CEFOPe, segunda edición.
- Graciarena, J. (1971): Estructura de poder y distribución del ingreso en América Latina, *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, vol. II, N° 2, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), agosto.
- Greffé, X. (1988): *Decentraliser pour l'emploi. Les initiatives locales de développement*, Paris, Ed. Económica.
- Haddad, P.R. (1980): *Participação, justiça social e planejamento*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Hagglade S., C. Liedholm and D.L. Mead (1990): The effect of policy and policy reforms on non-agricultural enterprises and employment in developing countries: a review of past experiences, Frances Stewart, H. Thomas y T. de Wilde (eds.), *The Other Policy*, Washington, D.C., ATU/ITP
- Hopenhayn, M. (1988): "La participación y sus motivos", documento ASI/95, ILPES, Santiago de Chile, mimeo.
- León, A. (1982): *Dimensión territorial de las disparidades sociales*. El caso de Venezuela (E/CEPAL/ILPES/R.44), Santiago de Chile, ILPES, 16 de agosto.
- Martin, J.M.F. (1988): Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía, *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G. 1537-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Maturana, H. y F. Varela (1984): *El árbol del conocimiento*, Programa de Comunicación Transcultural, Organización de Estados Americanos (OEA), Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Morley, J. (1990): El desarrollo local no es opcional, *Nuevas asociaciones para crear empleo a nivel local*, Dublin, Irlanda, Programa de Acción para el Desarrollo del Empleo Local, Comunidad Europea.
- Porter, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press.
- TASC (1991) - (Trabajo de Asesoría Económica al Congreso Nacional) (1991): *Descentralización de las finanzas públicas*, Boletín N° 21, Santiago de Chile, Programa ILADES/U de Georgetown, julio.
- Uribe-Echevarría, F. (1986): La pobreza en las políticas de desarrollo, en M. Jaramillo y F. Uribe-Echevarría (eds.), *Pobreza, participación y desarrollo regional*, Bogotá, Universidad de Los Andes, CIDER.
- Yoguel, G. y F. Gatto (1989): *Primeras reflexiones acerca de la creciente importancia de las plantas pequeñas y medianas en las estructuras industriales. Crisis productiva, cambio tecnológico y tamaños de plantas* (LC/BUE/R.141), Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones (CFI)/CEPAL, enero.

Reorientación de la integración centroamericana

*Rómulo Caballeros Otero**

Los países centroamericanos impulsaron un vigoroso proceso integrador que generó importantes experiencias. El intercambio incrementado propició la industrialización y estimuló la inversión, la modernización productiva y el crecimiento económico. Sin embargo, la fatiga del pretérito modelo de crecimiento agroexportador y la persistencia del esquema de sobreprotección a la industria sustitutiva, que se prolongó más allá de lo necesario, condujeron a una profunda crisis de las economías y del mismo programa de integración.

Sobre la base de un recuento de aquellas experiencias y de una reflexión sobre las condiciones actuales y el papel que pueden desempeñar las acciones comunitarias en una nueva estrategia de desarrollo, en este artículo se presentan algunas propuestas para reconceptualizar el proceso. Se propone ir desde un enfoque basado en la demanda hacia uno de complementación de la oferta, como instrumento imprescindible para lograr una nueva inserción eficaz en el comercio internacional y reencontrar así el camino del desarrollo en Centroamérica.

*Jefe de la Sección de Desarrollo Económico. Sede sub-regional de la CEPAL en México.

Introducción

A mediados de los años cuarenta los gobiernos de los países centroamericanos iniciaron el camino hacia una relación recíproca más estrecha, la que se alcanzó en 1951 con la suscripción de la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos.

En los años cincuenta, numerosas iniciativas reflejaron la decisión política de avanzar en varios aspectos de esa vinculación. Sin embargo, sólo en 1960 se suscribió el Tratado General de Integración Económica del Istmo Centroamericano, que sería durante varios años uno de los factores más importantes de crecimiento y desarrollo industrial para las economías de la región.

A pesar de los espectaculares resultados en materia de comercio intrarregional durante el primer decenio de aplicación del Tratado, infortunadamente no se corrigieron a tiempo algunas imperfecciones del sistema, como la falta de mecanismos para evitar que los beneficios del intercambio se concentraran en algunos países. Esto llevó a una de las partes a suspender los compromisos integradores en 1971. En los años setenta continuó incrementándose el comercio intrarregional y consolidándose el sistema institucional, aunque en el marco de una anomalía jurídica tolerada por las partes, ya que uno de los países sólo participaba parcialmente de los compromisos que se asumían.

A principios de los años ochenta, la región sufrió los efectos de la crisis económica internacional. Se hizo evidente la fatiga del modelo de crecimiento agroexportador y sustitutivo de importaciones, que en el pasado había facilitado el proceso de integración. El agotamiento de las reservas internacionales, primero, y la escasez de recursos externos, después, obligó a los gobiernos a buscar la estabilidad financiera nacional. Esto condujo al casi total abandono de los instrumentos y compromisos de integración y, en consecuencia, a una reducción sistemática del intercambio intrarregional. Fue éste otro elemento depresivo de las economías nacionales al debilitarse la demanda regional. Esa tendencia duró casi todo el decenio de 1980.

A mediados de 1990, los presidentes centroamericanos, reunidos en Antigua (Guatemala), redefinieron el futuro papel de la integración como elemento importante de una nueva estrategia "de apertura externa y modernización productiva".

En el contexto de ese renovado impulso a la integración, expresado al más alto nivel político regional, se presentan en este trabajo algunas reflexiones, producto de varios estudios realizados en la Sede Subregional de la CEPAL en México (CEPAL, 1991a, b y c), en torno a dos procesos que se estima deben ser simultáneos e iniciarse cuanto antes: i) la elaboración y negociación de un nuevo

esquema jurídico e institucional que sustente los avances hacia una comunidad económica del Istmo Centroamericano, y ii) la normalización jurídica del esquema actual y la aplicación de medidas conducentes a reactivar el intercambio comercial, así como otras medidas de interrelación económica que potencien los esfuerzos nacionales por retomar la senda del desarrollo.

I

Una visión retrospectiva

Para comprender las perspectivas de un nuevo proceso de integración, conviene recordar la experiencia acumulada por la región en los últimos treinta años. En este apartado, por lo tanto, se intenta realizar un balance general del proceso, para extraer lecciones e identificar los aspectos que pueden mejorarse. El análisis siguiente distingue cuatro etapas que corresponden a los marcados cambios de tendencias que se observaron en el período 1960-1990: i) auge y normalidad, ii) anormalidad institucional, iii) gestación de la crisis y iv) profundización de la crisis.

1. *El período de auge y normalidad (1960-1969)*

En 1960, después de varios intentos por elaborar un esquema de cooperación económica, finalmente se constituyó el Mercado Común Centroamericano (MCCA), con el propósito de lograr un desarrollo regional más acelerado y autónomo: en Managua se suscribió el Tratado General de Integración Económica del Istmo Centroamericano, que entró formalmente en vigor en junio del año siguiente con cuatro países, incorporándose Costa Rica en julio de 1962.

Una vez establecidos el área de libre comercio y el arancel externo común, que llegó a representar el 96.7% del universo arancelario regional, rápidamente el nuevo proceso de integración generó un crecimiento sostenido del intercambio comercial. Este ascendió de poco más de 30 millones de dólares en 1960 a cerca de 300 millones en 1970, con lo cual su participación en el comercio exterior total de la región subió de 6.7% en 1960, a 20% en 1966 y 26.1% en 1970. El sec-

tor industrial se expandió y se dinamizó la actividad productiva en general. Se construyó una red centroamericana de carreteras, se estableció un parque de transporte pesado, se creó un sistema centroamericano de telecomunicaciones y se tendió una red de interconexión eléctrica. Asimismo, se movilizó apoyo financiero regional para importantes obras de infraestructura y para los principales sectores productivos.

El arancel externo común consolidó la creación de un espacio regional, al eliminar las distorsiones en la competencia y en la asignación de inversiones que derivaban de la existencia de diversos regímenes arancelarios nacionales con claras orientaciones fiscales.

Conjuntamente con la zona de libre comercio, el arancel externo común desempeñó un papel importante en la industrialización centroamericana, en la formación de nuevos empresarios y en la acumulación de capacidad gerencial. De particular importancia fue la elevada participación (90%) de los productos industriales en el comercio intrarregional. Esto implicó un cambio significativo en el modelo tradicional de inversiones y cierta reasignación de capitales para crear nuevas capacidades productivas, así como nuevas plazas de trabajo de más alta productividad y remuneración que en otros sectores de la economía.

El arancel externo común impulsó la inversión en el sector manufacturero mediante la protección arancelaria, que en algunos casos fue elevada. Sin embargo, en general no llegó al nivel de la protección otorgada en otros países latinoamericanos, ni al de la protección no arancelaria

vigente en algunos de los países industrializados.

La institucionalidad regional tuvo un papel muy importante. A partir de la suscripción del Tratado, en pocos años se amplió el espectro de sus funciones, creándose un sistema institucional centroamericano formado por los organismos regionales especializados, y por comisiones y comités de competencia sectorial específica.

Pese a los efectos favorables de la integración sobre las economías nacionales, el proceso se estancó a nivel de zona de libre comercio, ya que solamente se liberalizó el intercambio de bienes y no se llegó a incorporar la movilidad de los factores.

En forma gradual, pero creciente, fueron saliendo a luz algunas contradicciones del esquema, entre ellas la participación desigual de los países en el intercambio regional, las inflexibilidades del sistema para corregir imperfecciones del arancel, las dificultades operativas para instrumentar el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, la falta de provisiones sobre las diferentes capacidades nacionales para adaptarse a los estímulos del mercado ampliado y el agotamiento de la etapa fácil de sustitución de importaciones.

Por otro lado, la incorporación de múltiples aspectos de la integración al quehacer de las instituciones sin efectuar en ellas las modificaciones necesarias fue creando paulatinamente dos escollos: i) el aumento de las necesidades presupuestarias de las instituciones, que generó en cada país problemas de asignación de fondos, y ii) la creciente dificultad de los órganos del Tratado General para dirigir la integración centroamericana, a medida que el proceso se iba haciendo más complejo e incorporaba nuevos sectores de actividad (agricultura, transporte, etc.). La incorporación de nuevos sectores exigía decisiones en materias que competían a diversos ministerios, en tanto que los órganos del Tratado General estaban integrados exclusivamente por las autoridades económicas.

2. *El período de anormalidad institucional (1970-1978)*

En 1969, la insatisfacción de Honduras con el proceso de integración por los beneficios desiguales del intercambio, y sus crecientes proble-

mas con El Salvador, llevaron al conflicto armado entre los dos países. Pese a lo breve de la guerra, ésta tuvo consecuencias que afectaron al proceso de integración hasta hace pocos años. Desde entonces, el proceso se desarrolló en condiciones anormales al haberse marginado uno de sus miembros del MCCA, lo que tuvo consecuencias adversas para la liberalización del intercambio y acrecentó la desigualdad de oportunidades de industrialización.¹

El comercio intrazonal —medido por las exportaciones— continuó incrementándose hasta llegar al nivel máximo de 1 250 millones de dólares en 1978, lo que representó alrededor del 25% de las exportaciones totales de la región.

Desde mediados de 1971, se identificaron tres tipos de desequilibrios macroeconómicos que amenazaban con desestabilizar las economías (CEPAL, 1971): en los balances de pagos, en el financiamiento público y en el intercambio regional. El balance de pagos de la región frente al resto del mundo se había deteriorado con el tiempo, y el componente de importaciones se había hecho cada vez menos flexible al variar la composición de las importaciones: los bienes terminados cedieron el paso a los bienes de capital y a los insumos intermedios usados en el proceso de producción sustitutiva de las importaciones.

En términos generales, la composición del comercio intrarregional no varió sustancialmente entre 1970 y 1980, ya que permaneció concentrado en manufacturas de consumo final, predominantemente productos textiles, productos alimenticios y sustancias químicas industriales. Estas ramas representaron en 1970 más del 55% de las importaciones intrarregionales, y en 1980 la cifra todavía era de 51%.

Los dos principales exportadores intrarregionales también continuaron siendo los mismos. En 1970, Guatemala era el principal vendedor intrarregional (con 35.6% de las exportaciones), seguido de El Salvador (con 25%) y Nicaragua y Costa Rica (alrededor de 16% cada uno). La participación de Honduras en las ventas intrarregionales se redujo de 12% a 6% entre 1968 y 1970. En 1980, Guatemala siguió generando 35.7% de

¹ El gobierno hondureño —mediante decreto 97 del 31 de diciembre de 1970— separó al país del sistema de libre comercio al imponer aranceles para las importaciones intrarregionales. Debido al conflicto, las relaciones diplomáticas entre los dos países permanecieron interrumpidas hasta 1980.

Cuadro
CENTROAMERICA: VALOR DEL COMERCIO INTRARREGIONAL Y SU INCIDENCIA RELATIVA
EN LAS EXPORTACIONES TOTALES DE BIENES (FOB)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 ^a	1990 ^b
Valor de las exportaciones al resto de Centroamérica (miles de pesos centroamericanos)													
<i>Total</i>	286 304	536 380	1 129 157	936 790	765 455	766 623	719 182	487 816	417 567	506 141	548 991	651 679	638 900
Costa Rica	46 091	107 227	270 328	238 023	167 196	198 184	192 913	142 904	100 507	109 612	129 800	144 575	123 100
El Salvador	73 768	141 759	295 795	206 483	174 229	164 894	156 217	95 728	90 984	119 598	139 801	182 548	154 000
Guatemala	102 345	168 227	403 727	355 501	320 068	308 689	285 238	205 127	192 005	232 200	236 441	261 290	287 600
Honduras	18 044	26 593	83 888	65 911	51 876	61 380	47 722	19 893	18 836	25 931	23 800	38 324	37 800
Nicaragua	46 056	92 574	75 419	70 872	52 086	33 476	37 092	24 164	15 235	18 800	19 149	24 942	36 400
Valor de las exportaciones al resto de Centroamérica como porcentaje del valor de las exportaciones totales													
<i>Total</i>	25.5	22.8	23.1	21.4	20.0	20.0	18.1	12.9	10.3	13.3	13.8	15.4	14.4
Costa Rica	20.0	21.7	27.0	23.8	19.2	23.2	19.3	15.2	9.3	9.9	11.0	10.8	9.1
El Salvador	31.3	26.6	27.5	25.9	24.7	21.8	21.5	14.1	11.7	20.2	23.0	36.7	26.5
Guatemala	34.5	26.2	26.6	27.5	27.4	28.3	25.2	19.3	18.3	23.7	22.0	22.8	23.1
Honduras	10.1	8.6	9.9	8.4	7.7	8.8	6.5	2.5	2.1	3.1	2.7	4.0	4.0
Nicaragua	25.7	24.7	16.7	14.0	12.8	7.8	9.6	8.0	6.2	6.4	8.1	8.6	11.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y de la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

^aCifras preliminares revisadas.

^bCifras preliminares.

las exportaciones dentro de la región y El Salvador, 26.2%. Los cambios más notables fueron la creciente participación de Costa Rica, que casi cobró la importancia de El Salvador (23.9% de las ventas), y la caída de Nicaragua como abastecedor intrarregional (6.7%), incluso a un nivel inferior al de Honduras, que aportó el 7.4% de las exportaciones.

3. *La gestación de la crisis (1978-1984)*

Entre 1978 y 1984, el MCCA se fue debilitando en forma gradual por varios motivos. A partir de 1979, los países centroamericanos enfrentaron serias dificultades: al disminuir la demanda de exportaciones a terceros países y elevarse nuevamente los precios del petróleo, se agravó la frágil situación de su comercio. Creció así la dificultad de los Estados para cumplir con sus obligaciones y mantener la plena libertad del intercambio comercial intrarregional. Los "deudores crónicos", además de carecer a veces de divisas para efectuar los pagos, cuando disponían de ellas privilegiaban los pagos a acreedores extrarregionales y a las instituciones financieras. Por otro lado, los acreedores tomaban medidas para evitar el comercio cuando no estaba respaldado por el pago inmediato en divisas.

El comercio intrarregional declinó en forma pronunciada en este período, llegando a poco más de la mitad del monto alcanzado al final de los años setenta, sin que apareciesen indicios de que se frenaría su caída (véase el cuadro).

Nicaragua y El Salvador padecieron fuertes déficit en su comercio con los otros países, y en 1982 Costa Rica adoptó medidas comerciales restrictivas frente a Nicaragua. La Cámara de Compensación Centroamericana (CCC) se constituyó efectivamente en un mecanismo de crédito para financiar los déficit en los balances entre pares de países, debilitando el carácter multilateral del sistema de pagos. Se llegó así a un comercio intrarregional saldado bilateralmente bajo la forma de pagos en moneda extranjera, o a la adopción de procedimientos de trueque o créditos bilaterales.

La crisis económica regional propició, además, una merma constante de la eficacia del marco institucional de la integración. Los gobiernos, por una parte, adoptaron resoluciones para revitalizar el proceso y, por otra, recortaron los

presupuestos destinados a las instituciones regionales —en particular los de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)—, cuya capacidad de hacer frente a los diversos problemas de la integración disminuyó.

Empezaron a hacerse crónicos los atrasos en los pagos de amortización de las deudas de los países miembros del BCIE, lo que limitó la capacidad del banco para financiar nuevos proyectos. Esto se complicó con problemas de organización y manejo administrativo de la institución. Se agotó el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM), y a esto se sumaron las necesidades nacionales de modificar las políticas cambiarias y monetarias, de manera que se redujo el impacto regional del MCCA y hubo una creciente desarmonización en este campo.

4. *La profundización de la crisis (1985-1990)*

La crisis de la integración se profundizó durante el período 1985-1990 por la persistente indefinición política acerca de la importancia y las características deseables de los vínculos intrarregionales, dado que persistió el carácter irregular del MCCA. A ello se sumó la anormalidad de las relaciones externas de Nicaragua. Dado el debilitamiento de la integración como institución y como "idea-fuerza", las estrategias nacionales en respuesta a la crisis no hicieron de la integración un elemento central. En efecto, en este período se generalizó e intensificó la aplicación de programas de ajuste y estabilización a nivel nacional, lo que condujo al casi total abandono de los instrumentos de la integración. Como los programas eran definidos individualmente por los países —en varios casos según programas negociados con instituciones financieras internacionales— fue virtualmente imposible coordinar ritmos, plazos y grados a nivel regional.

En 1986, el intercambio intrarregional llegó a su punto más bajo (417.6 millones de dólares, equivalentes apenas al 10.4% de las exportaciones totales), debido a los fuertes desequilibrios en los balances del comercio intrarregional y al colapso del sistema regional de pagos por la acumulación, hasta niveles insostenibles, de saldos deudores entre pares de países.

A partir de 1988, sin embargo, la integración

mostró su vigor intrínseco: el comercio intrarregional dejó de caer y comenzó a recuperarse en forma leve pero sostenida. Aunque el número y monto de las transacciones llevadas a cabo en el marco de la CCC tendieron a ser nulos, el comercio recíproco encontró formas de compensarse. Por una parte, se celebraron convenios entre pares de bancos centrales y, por otra, se efectuaron acuerdos entre empresas para recibir pagos en sus respectivas monedas nacionales.

El intercambio intrarregional siguió limitado a los productos "tradicionales" de comercio recíproco, a la vez que, por la apertura a la oferta de terceros, se produjo una sustitución inversa: fuentes intrarregionales de abastecimiento fueron reemplazadas por proveedores externos. En el caso de los productos agrícolas, persistieron las limitaciones al libre intercambio de los cereales básicos y de otros rubros alimentarios, como aceites comestibles, productos lácteos y productos avícolas.

En síntesis, si bien el proceso reveló en su

primera etapa una gran vitalidad, pues se preservó una red de acciones integradoras y se estableció un mecanismo de intercambio, numerosos factores internos y externos frenaron ese dinamismo y mantuvieron el carácter inconcluso de la integración. El programa fue perdiendo fuerza por las controversias acerca de sus beneficiarios reales, el agotamiento de la etapa fácil de sustitución de importaciones, la incapacidad de poner en práctica iniciativas como las industrias de integración, y el deterioro del sistema multilateral de pagos por crecientes problemas de liquidez.

En la actualidad, a pesar de que subsisten los fuertes lazos de interdependencia construidos a través de la historia moderna, y de que existe la voluntad política de aprovechar la integración como uno de los motores para reiniciar la senda del desarrollo en el marco de un modelo de crecimiento, aún persiste la anomalía jurídica y la debilidad de un andamiaje institucional diseñado para un modelo de integración pretérito.

II

Los elementos condicionantes de una nueva estrategia de desarrollo

Los cambios ocurridos en el entorno internacional, lo mismo que las nuevas situaciones que se han dado en Centroamérica, plantean un conjunto de condiciones y desafíos para la definición de una nueva estrategia de desarrollo centroamericana. Está claro, sin embargo, que la integración económica sigue siendo necesaria, como lo fue en el pasado, aunque ahora en un contexto diferente.

1. *El entorno internacional*

La tarea de estabilización, ajuste y recuperación económica que enfrentan los países centroamericanos se lleva a cabo hoy en una economía internacional que tiende a la regionalización de los mercados y al surgimiento de nuevas barreras al comercio.

La primera de estas tendencias se traduce en

la constitución de grandes bloques económicos y políticos, polarizados en torno a Norteamérica, Europa occidental y la cuenca del Pacífico, lo que significa una realineación del poder económico mundial. Es evidente que la formación de esos subsistemas apunta a la transformación de los estilos tradicionales de negociación y cooperación bilaterales y multilaterales. Los acuerdos y conflictos en una estructura internacional multipolar conllevan una interacción de intereses que no es ajena a las políticas nacionales, pero que va más lejos. La lógica impuesta en el interior de cada espacio económico y político ampliado y el grado de coordinación con otros bloques filtran y tamizan los intereses de cada país.

En este nuevo marco institucional, que se supone presidirá las relaciones internacionales en el futuro, conviene tener presente que los países o zonas todavía no alineados con esos subsistemas

internacionales no pueden dejar de pronunciarse sobre su propia vinculación con ellos. Las definiciones de los vínculos con esos bloques internacionales —en términos de formas, preferencias y ritmos— influirán decisivamente en las estrategias nacionales de desarrollo, e incluso en las propuestas de desarrollo regional.

La segunda tendencia, vinculada con el proceso de regionalización, se expresa en la propensión a vigorizar políticas proteccionistas en el seno de cada bloque. En contraposición con el paradigma que se supone vigente, y dada la previsible incidencia de condiciones recesivas, parece todavía lejana la posibilidad de consolidar políticas de liberalización del comercio de bienes y servicios y del movimiento de la mano de obra entre países. La persistencia de prácticas proteccionistas, como las defendidas en la Ronda Uruguay del GATT, anticipan frecuentes fricciones entre las políticas macroeconómicas de los países industrializados y los bloques que cada uno constituye.

2. *El marco regional*

En el último decenio del siglo xx, Centroamérica superó en gran medida la crisis política regional, pero la crisis económica persiste.

El fin de la crisis política regional fue el resultado de un gran esfuerzo de concertación de los cinco gobiernos centroamericanos, a partir de la Declaración de Esquipulas del 25 de mayo de 1986.

Se espera ahora que, en un plazo razonablemente corto, se ponga fin a las tensiones políticas internas en algunos países de la región, sin lo cual no podrán restablecerse las condiciones necesarias para el desarrollo económico y social.

De otra parte, reemprender la senda del desarrollo a partir de la situación de profundo deterioro productivo y financiero a que llegaron las economías, es una tarea superior a cualquier desafío que haya enfrentado Centroamérica en el pasado. Ese deterioro se agudizó aún más debido a la dispersión de los esfuerzos de los países centroamericanos para enfrentar la crisis, y pese a que se tiene conciencia de ello, aún no se ha logrado coordinar las políticas macroeconómicas.

La difícil situación descrita se complica con las crecientes demandas sociales, largamente aplazadas, que se exacerban en períodos de apertura política. Por lo tanto, urge retomar el camino del crecimiento sostenido para dar respuesta a esas demandas y poder consolidar los procesos democráticos.

III

El papel de la integración en una nueva estrategia de desarrollo

Ante las transformaciones de la realidad regional e internacional, y la incorporación del concepto de integración a una nueva estrategia de desarrollo en Centroamérica, lo adecuado no es reconstituir el esquema de integración original sino rediseñarlo y actualizarlo para ampliar su alcance y enriquecer sus propósitos.

1. *Redefinir el alcance de la integración*

Ampliar el alcance de la integración no significa renunciar a la identidad económica regional, sino alcanzar mayor gravitación en las relaciones ex-

ternas por medio de una apertura más eficaz y de una cohesión más firme frente al exterior.

El MCCA constituyó, en su momento, un mercado ampliado de sus países miembros. Ello porque la propia integración le impuso límites al restringir las relaciones recíprocas fundamentalmente al ámbito comercial. Infortunadamente, ese mercado declinó pronunciadamente por el manejo preferencial de las políticas arancelarias, cuya continuidad originó un proteccionismo perjudicial para la competitividad y la eficiencia.

El concepto de integración que se perfila aquí difiere tanto del que se traduce en una simple

agregación de la demanda, como del que lleva a la creación y recomposición de bloques económicos en el mundo desarrollado.

La conformación de esos grandes espacios económicos responde a la multipolaridad que prevalece en el mundo industrializado, de la cual surgen disputas o alianzas para obtener la supremacía en la producción, el comercio, las finanzas, las tecnologías y la propia política internacional. Estos bloques tienden a ser homogéneos en su interior y guardan entre sí una fuerte simetría en materia de competitividad.

Los procesos de asociación en América Latina y Centroamérica, en particular, tienen características opuestas. No hay hegemonías en juego, la inserción internacional es asimétrica y la estructura regional heterogénea. No obstante, hay entre ambos procesos posibles puntos de cooperación o de relación que conviene explorar con el fin de aquilatar cómo pueden contribuir a las transformaciones productivas que requieran los países de Centroamérica.

Una integración que se lleve más allá de los límites de la región centroamericana promoverá indudablemente mayores nexos con los nuevos espacios económicos y permitirá una apertura más decidida al resto del mundo; el estudio de las opciones de integración o de cooperación concertada con otros países latinoamericanos —así como con naciones de América del Norte, Europa o Japón y la Cuenca del Pacífico— se enmarca en la necesidad de lograr mayor participación en el comercio mundial.

La apertura internacional de esta índole debe ser entendida como una propensión a aceptar criterios de mayor competitividad y beneficio en las corrientes comerciales, unida a una política de diversificación de mercados. No es sinónimo de liberalización o desregulación irrestricta, en vista de que los países más desarrollados siguen estableciendo altos márgenes proteccionistas, sin atender a criterios de productividad y competitividad.

Esto tiene mucha importancia para los países menos desarrollados, en los cuales una liberalización global provocaría efectos adversos no compensables o imposibles de contrarrestar en otros ámbitos de la actividad económica. Lo anterior conduce a apoyar un proceso de apertura, pero unido a una liberalización gradual y selectiva, que elimine de partida el proteccionismo

redundante y los obstáculos que frenan la productividad y dificultan un mejor empleo de los recursos desde el punto de vista económico y social.

Con este nuevo enfoque de la integración se pretende evitar que los acuerdos y los mecanismos de concertación estén circunscritos al ámbito comercial. La integración debe dejar de ser el pedestal de un tardío proceso de sustitución de importaciones, o el puntal de un modelo agroexportador tradicional. Asimismo, debe dejar atrás la imagen de mercado interno ampliado, para transformarse en plataforma de inversiones comunitarias con proyección internacional.

2. Enriquecer los propósitos de la integración

La integración entendida así contribuirá a impulsar la actividad productiva y su reestructuración, aprovechando los beneficios derivados de la concentración de los recursos y las economías de escala. Esto tiene especial importancia para Centroamérica, por la reducida dimensión de sus economías, los bajos niveles de ahorro interno, los graves problemas de financiamiento externo y las dificultades cada vez mayores para operar individualmente en los mercados de capital internacionales.

Los obstáculos para concretar proyectos como las industrias de integración, indican que se necesita de una firme voluntad política para que iniciativas de este tipo se plasmen en polos dinámicos que incorporen progreso técnico, y diversifiquen y vuelvan más sólidas las actividades productivas.

En la agenda definida por los propios presidentes, y principalmente contenidos en el Plan de Acción Económico para Centroamérica, se proponen iniciativas valiosas que sin duda enriquecerán el renovado esquema de integración, especialmente en los campos de la infraestructura física y la gestación de nuevos proyectos comunitarios: corredores de transporte, comunicaciones, aduanas, puertos y producción energética; esquemas de negociación concertada en actividades y gestiones vinculadas al sector externo; programas de complementación agrícola y agroindustrial; políticas de cooperación científica y tecnológica orientadas a promover la innovación, y por último, la incorporación selectiva de nuevas técnicas de producción, administración y comer-

cialización que apuntan a la conquista de mercados extrarregionales.

Los gobiernos seguramente llevarán a cabo, entre esas propuestas, aquellas que se basen en los criterios económicos y políticos más adecua-

dos. Pero será fundamental que la ejecución del programa, el proyecto o la política que se elija sea asumida regionalmente, dando así a la integración centroamericana un sesgo renovador y más dinámico.

IV

Algunos elementos para reestructurar el proceso de integración

La Declaración de Antigua, aprobada por los presidentes de Centroamérica el 17 de junio de 1990, asentó el compromiso de los gobiernos de "reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración, así como los organismos regionales centroamericanos, adecuando o rediseñando su marco jurídico e institucional para imprimirles renovado dinamismo y facilitar su readaptación a las nuevas estrategias de apertura externa y modernización productiva que emprenden los países centroamericanos, aspirando a la conformación y consolidación de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano".

Por su parte, el Plan de Acción Económico para Centroamérica, que forma parte de la Declaración de Antigua, dispone "iniciar a la brevedad el análisis y el estudio de los instrumentos jurídicos e institucionales de la integración, a fin de crear un nuevo marco jurídico y operativo para la misma".

Para cumplir con este cometido, se podría hacer ajustes al Tratado General de Integración Económica del Istmo Centroamericano, que es el instrumento fundamental vigente. Sin embargo, ésta no parece ser la mejor opción: en primer lugar, porque el Tratado General fue elaborado hace 30 años, en un marco conceptual diferente y ante situaciones nacionales, regionales e internacionales muy distintas de las actuales y, en segundo lugar, porque la idea de mantener vigente el Tratado bajo una forma modificada no tiene viabilidad política, particularmente para algunos Estados.

Sería mejor elaborar un nuevo marco jurídico e institucional, muy breve, que se limitara a establecer las bases de la estructura normativa e

institucional del nuevo esquema. De esta manera, la creación del derecho comunitario se reservaría a los Estados y a los órganos regionales, en todo aquello para lo cual se les hubiese conferido potestad normativa.

Un instrumento jurídico de esta naturaleza tendría la doble ventaja de facilitar su aprobación y de reservar a los Estados signatarios y a los órganos de integración la facultad de dirigir el proceso con flexibilidad, según las situaciones que se presenten, sin perder de vista los objetivos esenciales del camino definido.

1. *Algunos principios básicos del nuevo esquema*

Dado que es imprescindible elaborar un marco jurídico e institucional apropiado para un renovado esquema de integración —sin perjuicio de que continúen los esfuerzos por reactivar el sistema actual—, parece necesario reflexionar sobre algunos elementos fundamentales que debería tener ese esquema.

El nuevo proceso de integración, cualquiera sea la forma institucional o el alcance que tenga, debe apoyarse en algunos criterios básicos, entre ellos los siguientes:

i) La comunidad económica propuesta deberá perseguir el desarrollo económico y social de los Estados miembros y de la región en su conjunto, con el fin de elevar el nivel y la calidad de vida de los pueblos centroamericanos;

ii) La integración regional es complementaria del esfuerzo nacional de desarrollo, lo que significa que debe contribuir al éxito de las políticas nacionales, y que éstas deben aprovechar

al máximo las posibilidades que brinda la región ampliada;

iii) La integración regional y la participación en la economía internacional son asimismo complementarias. Los recursos internos y externos en conjunto son la fuente del dinamismo de la economía centroamericana;

iv) El interés de los países en los diferentes campos que pueden incorporarse al proceso de integración varía según las circunstancias; el desarrollo como objetivo debe otorgar coherencia y estabilidad al todo. Por lo tanto, el proceso de integración no debe estar sujeto a una sucesión de etapas cuya secuencia esté predeterminada.

El nuevo esquema de integración debería guiarse por algunos principios fundamentales que constituirían normas básicas para las decisiones de los Estados y de las instituciones de integración. Debería admitir la ampliación geográfica y la incorporación de las más diversas actividades económicas y sociales. La globalidad de la integración estaría de esa manera en consonancia con el propósito fundamental de desarrollo, ya que una y otro sólo pueden concretarse en forma progresiva. La decisión sobre las áreas que se incorporarían y la oportunidad en que lo harían sería un acto soberano de los Estados, en respuesta a problemas internos o a situaciones externas.

En todo caso, antes de suscribir acuerdos o establecer compromisos habrá que evaluar cuidadosamente las posibilidades reales de cumplirlos. Comprometerse a lo posible, y no necesariamente a lo deseable, evitará decepciones posteriores que puedan restar credibilidad a la integración.

Al seleccionar las áreas que se incorporarán al proceso de integración y señalar prioridades, es preciso tener en cuenta ciertos criterios. Ante todo, los programas, los proyectos y las actividades deben responder a una necesidad reconocida por todos los países. En segundo lugar, debe darse prioridad a los proyectos con más posibilidades de ampliarse a otras áreas o actividades, a fin de conciliar los objetivos de corto plazo con la creación de interdependencias a más largo plazo. Por último, conviene seleccionar un alto número de programas y proyectos, de manera que los éxitos en unos compensen los beneficios menores obtenidos en otros.

El proceso de integración plantea, además,

dos situaciones que conviene abordar ajustándose a esos principios básicos. Una es la diferente capacidad de los países para avanzar en la integración, y otra es la distribución de los costos y beneficios de ella.

En cuanto a lo primero, es deseable que el proceso de integración tenga gran flexibilidad y que los compromisos que se asuman sean comunes a todas las partes; sin embargo, en ocasiones algunos países no pueden marchar al mismo ritmo que otros. Por lo tanto, habrá que definir las modalidades y grados diferentes de ejecución, así como las medidas que se adoptarían para apoyar a los países con dificultades, y las que éstos tomarían para superarlas.

En cuanto a los costos y beneficios de la integración, cabe señalar que en los distintos esquemas de integración se ha intentado definir el concepto de desarrollo equilibrado, sin que se haya conseguido un acuerdo general sobre el particular. Con frecuencia, el equilibrio se asocia a la inexistencia de déficit en el comercio intraregional, lo que quizás sólo se podría lograr si la base del intercambio fuera el trueque. De modo más general, el problema de utilizar el concepto de desarrollo equilibrado en un proceso de integración es que la noción de equilibrio corresponde a una comparación estática de situaciones, en tanto que el desarrollo es esencialmente dinámico.

Lo que finalmente debería perseguir la comunidad económica centroamericana es que la integración propicie el desarrollo de todos los países que la integren, de manera que para cada país la suma de los beneficios de la integración exceda el monto total de sus costos.

Esto se refleja mejor en el concepto de reciprocidad, el que no implica homologar los beneficios en todas las áreas de todos los países, sino lograr como balance general una compensación adecuada de los costos cuando en determinadas áreas éstos no sean equivalentes a los beneficios.

2. Un nuevo esquema institucional

La comunidad económica centroamericana propuesta deberá contar con un nuevo conjunto de órganos que la dirijan e instituciones rediseñadas que administren el proceso.

Teniendo en cuenta la experiencia de años recientes, el órgano supremo de la comunidad

debería ser la Reunión de los Presidentes de Centroamérica, a la que correspondería trazar las políticas comunitarias.

Habría otros dos órganos principales: un órgano que dirigiría la aplicación de las políticas de la Comunidad, y velaría por el cumplimiento de las obligaciones que se estipulen en el tratado constitutivo de ella, y un órgano técnico y administrativo de ésta.

El órgano directivo estaría integrado por los titulares de los ministerios a los que, según el ordenamiento jurídico interno de cada Estado, competan los asuntos que han de tratarse en cada reunión. Así lo aconseja la experiencia centroamericana e internacional, para atender no sólo a las especializaciones en el ámbito administrativo, sino también a las sensibilidades políticas que reclaman el respeto a las esferas nacionales de competencia.

El esquema anterior deja abierto el problema de la continuidad que debe tener la dirección del proceso. Hasta ahora, esa continuidad ha estado garantizada porque los órganos de integración han estado constituidos por los ministros de economía. Como solución, éstos podrían formar parte permanente del órgano directivo, lo que no sería ajeno a la experiencia centroamericana.

La solución apuntada podría ser inoperante, ya que no es fácil reunir a un número muy alto de ministros. Pero cabe la posibilidad de que ellos se hagan representar por otros funcionarios plenamente autorizados para tomar decisiones, con lo cual se lograrían los dos objetivos buscados: el de la competencia para tomar decisiones sectoriales, y el de la continuidad.

El órgano técnico y administrativo de la Comunidad, por su parte, debería estar dotado de alguna capacidad de iniciativa o de decisión. Tendría un carácter propiamente comunitario, ya que sus integrantes no representarían a los países, a diferencia de lo que sucedería en el órgano integrado por ministros de Estado y, obviamente, en el órgano máximo de la Comunidad.

Como cuerpo que prepararía proyectos y los presentaría a los órganos decisorios, el órgano técnico y administrativo debería contar con mecanismos de consulta con los sectores no gubernamentales, de modo que en el ejercicio de su capacidad de iniciativa pudiese reflejar en forma adecuada los intereses económicos y sociales de aquéllos.

Antes de que se sometan a decisión los proyectos preparados, es indispensable una activa labor para buscar consenso. Esta labor podría realizarla el órgano técnico (así se ha hecho en el pasado, aunque en medida insuficiente). O bien, junto con el órgano técnico podría operar un cuerpo de representantes permanentes de los países, con la tarea específica de mantener el contacto directo con sus gobiernos y de comunicar en ambos sentidos la información que facilite la búsqueda del consenso.

La comunidad tendría también un parlamento centroamericano. Sus funciones se definirían en el tratado constitutivo, el que debería acomodarse a la nueva estructura institucional.

Finalmente, existiría otro ente, el tribunal, que interpretaría y aplicaría de manera uniforme el tratado constitutivo de la comunidad, así como sus instrumentos complementarios o derivados.

V

Elementos de una estrategia para la transición

El paso a un nuevo esquema de integración implicará un período de transición durante el cual el nuevo tratado se negociará, se suscribirá, se aprobará y se ratificará. En ese período será imprescindible garantizar una continuidad jurídica básica. Por esta razón se considera indispensable restablecer transitoriamente la plena vigencia del Tratado General; es necesario adoptar además

un conjunto de medidas encaminadas a restituir la normalidad en el proceso de integración, para que la nueva etapa pueda iniciarse en mejores condiciones.

Hasta mediados de 1990 parecía claro que en las condiciones de deterioro en que se hallaba el MCCA no era viable un esquema reestructurado si no se ponían en práctica previamente medidas

de reactivación, es decir, conducentes a restablecer en el mayor grado posible la normalidad en el marco jurídico vigente.

La Declaración de Antigua significó un cambio radical. Al mediar la voluntad política de reestructurar y de reactivar el proceso de integración, no cabe hacer un corte entre ambas cosas, pues las medidas para reactivar el proceso no pueden ser de corto plazo y, en consecuencia, se unen a las de reestructuración. Se trata, en verdad, de dos partes de una misma estrategia de corto y mediano plazo para la integración regional.

Las medidas que se incluirían en un programa de transición podrían reactivar los mecanismos de integración que están inactivos o tienen problemas de operación, y poner en marcha proyectos que todos los países consideren necesarios y que tengan efectos tanto en el corto como en el largo plazo. Estos proyectos podrían incorporarse a los programas que aprobara la comunidad al entrar en operación.

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone que el programa de transición incluya al menos medidas y proyectos² que tiendan a:

i) Restablecer el libre comercio entre los cinco países centroamericanos. La meta sería recuperar y sobrepasar los niveles anteriores de intercambio. Las principales medidas con este fin fueron establecidas en el acuerdo suscrito en septiembre de 1989 por los gobiernos centroamericanos y los bancos centrales del área con la Comisión de las Comunidades Europeas, y en el acuerdo suscrito el 13 de diciembre del mismo año por los ministros responsables de la integración económica centroamericana y el desarrollo regional, y los presidentes de los bancos centrales;

ii) Mantener la Cámara de Compensación Centroamericana, la que, en virtud del mencionado convenio con la Comisión de las Comunidades Europeas, apuntaría ahora al establecimiento de un sistema centroamericano de pagos;

iii) Reforzar el proceso de coordinación regional en materia de política cambiaria, monetaria y crediticia, a fin de reducir la inestabilidad cambiaria y de precios, que tan graves consecuencias ha tenido en el intercambio regional. La cooperación en este campo evitaría que los países tomaran medidas compensatorias unilaterales que conspirarían contra el restablecimiento del libre comercio;

iv) Fortalecer el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria, que en el pasado dio un importante apoyo a las balanzas de pagos de los países centroamericanos;

v) Reuniformar el arancel aduanero centroamericano³ a niveles compatibles con el objetivo de conseguir que la producción regional sea competitiva en el ámbito internacional. Las modificaciones futuras del arancel, si éstas se considerasen necesarias, estarían sujetas a las normas del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano;

vi) Coordinar las políticas económicas tendientes a la modernización de la industria centroamericana, sin descuidar por ello la de otros sectores de la economía;

vii) Modernizar el transporte centroamericano, y rehabilitar, reconstruir y extender la red regional de carreteras. En esta materia ya hay mucho trabajo adelantado gracias a la labor de la Reunión de Ministros de Transporte y del BCIE;

viii) Definir las posiciones que cabe negociar en el marco de la Iniciativa para las Américas, así como con la Europa de 1992, con el bloque regional del Extremo Oriente y con otros países o bloques latinoamericanos, en especial el Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela)⁴;

ix) Fortalecer las instituciones regionales, que han acumulado un gran número de responsabilidades. Para ello es preciso crear un mecanismo de financiamiento automático de los presupuestos ordinarios de las instituciones regionales.

³A este respecto, en la Reunión de Presidentes de Centroamérica (Puntarenas, Costa Rica, 15 a 17 de diciembre de 1990, se llegó a un acuerdo de gran importancia para cuya ejecución se fijaron plazos, y en la Cumbre de San Salvador se establecieron los parámetros del nuevo arancel.

⁴El 10 y 11 de enero de 1991 se llevó a cabo en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, la Reunión de Presidentes de Centroamérica y México, que acordó perfeccionar una zona de libre comercio en un plazo de cinco años.

²La mayor parte de estas medidas están incluidas en el Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA). Aunque estas medidas han sido objeto de análisis y hay trabajos iniciados en torno a ellas, aún faltan las decisiones ejecutivas necesarias para ponerlas en práctica.

VI

Posibles áreas de integración

Como ya se dijo, el nuevo esquema debería ser lo suficientemente flexible como para que pudiese abarcar todos los campos en los cuales la acción comunitaria fuese deseable y posible. Con fines ilustrativos se mencionan a continuación algunos de ellos.

De alta prioridad es la *integración comercial*, cuyo objetivo formal sigue siendo la unión aduanera, y cuyo objetivo económico es crear un espacio regional que permita aprovechar las economías de escala, que estimule las inversiones y que facilite la creación de nuevos sistemas productivos articulados. La integración comercial prepara el terreno para que la región se proyecte al mercado internacional.

En el futuro debería reforzarse la *integración agrícola*, tratando de consolidar las posibilidades del comercio intrarregional de productos agrícolas, especialmente de cereales básicos. Sería importante para la Comunidad alcanzar seguridad alimentaria a nivel regional, lo que exigiría esfuerzos conjuntos en la producción, la tecnología y la distribución de los cereales básicos. También habrá que realizar esfuerzos conjuntos para elevar la competitividad internacional de la producción agrícola en general, y presentar un frente común en los foros en que se adoptan acuerdos de regulación de la producción y de las exportaciones de bienes agropecuarios.

Particular importancia debería darse a la *integración industrial*. Sus objetivos específicos deberían ser la modernización de la industria establecida, la expansión de la capacidad productiva del sector y el incremento de su productividad y competitividad internacional. El proceso de sustitución tendría que ajustarse a criterios de eficiencia regional y ser selectivo. A la vez, debería

hacerse un esfuerzo intenso por exportar manufacturas al mercado internacional.

En el nuevo esquema de integración asumirá especial importancia la *cooperación e integración en el comercio exterior*, a fin de conseguir una participación mucho mayor de los nuevos productos agrícolas y, en particular, de los productos industriales en el comercio internacional. Hay todavía mucha dispersión de esfuerzos en este campo, pese a que la existencia de grandes bloques económicos exige cada vez más que los países de Centroamérica actúen de manera conjunta y coordinada. La comunidad debería asignar alta prioridad a la coordinación de su política comercial externa, por los cambios ocurridos en el entorno internacional y en particular por la tendencia de las inversiones extranjeras en Centroamérica y las dificultades de acceso a las fuentes de crédito externo.

La *integración física*, por su parte, es una de las formas más eficaces de crear una economía de dimensión regional.

Finalmente, entre muchas otras áreas aptas para la complementación e integración, destaca la de la *cooperación e integración monetarias y financieras*. En ella será necesario consolidar los importantes avances anteriores y, en algunos casos, hacer efectivos los compromisos. En lo que toca a la integración financiera, hay todavía amplio lugar para acciones comunitarias, como las de desarrollar y consolidar un mercado regional de capitales y fortalecer la capacidad centroamericana para captar financiamiento externo. Dados los cambios profundos y al parecer irreversibles que han ocurrido en el ámbito financiero internacional, la acción conjunta de la región podría mejorar sus posibilidades de acceso a las fuentes de crédito externo.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1971): *El mercado común centroamericano y sus problemas recientes* (E/CN.12/885), Santiago de Chile, 15 de marzo.
- _____ (1991a): *La integración en Centroamérica: su evolución desde los años setenta y perspectivas en los noventa* (LC/MEX/R.271/Rev.1), Santiago de Chile, 13 de mayo.

- _____ (1991b): *Bases y propuestas para la reestructuración del sistema centroamericano de integración* (LC/MEX/L.157), Santiago de Chile, 13 de agosto.
- _____ (1991c): *Centroamérica: notas para una estrategia de desarrollo en los años noventa* (LC/MEX/R. 319 (Sem. 47/3)), Santiago de Chile, 4 de septiembre.

El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración

*Mónica Hirst**

Este artículo analiza el desarrollo del proceso de integración entre Argentina y Brasil desde mediados de la década pasada, el que dio origen posteriormente al MERCOSUR.

Es habitual que los estudios sobre integración económica se concentren en el análisis de factores estructurales de carácter económico y político de cada país participante en dicho proceso. En este artículo se reconoce de partida la importancia de los factores de esta especie, como son las asimetrías entre las economías de los respectivos países, el bajo volumen de comercio recíproco, el carácter conflictivo de diversos temas comerciales, e incluso la hipótesis de un conflicto militar. Por otra parte, también se destaca y analiza la importancia de otro tipo de factores, que se denominan procesales, los que en conjunto con los estructurales determinan el avance del proceso de integración.

Este segundo tipo de factores tiene como característica común la de imprimir mayor dinamismo al proceso de integración, modificando de manera variable las restricciones de carácter más estructural. Entre estos factores se señalan la convergencia de las agendas de política exterior, así como de la voluntad política favorable a la integración; la revisión de las políticas de comercio bilateral y las condiciones favorables para la proyección económica subregional; la existencia de cuadros técnicos preparados y sensibilizados para la cooperación y la integración, así como de intereses sectoriales favorables a la integración; y la pérdida de importancia de las hipótesis de conflicto militar.

El artículo concluye que, pese al actual grado de avance del proceso de integración, es posible que éste se vea afectado por divergencias macroeconómicas entre los países que se integran. Por otra parte, el nuevo horizonte de interacción económica y política ya abierto ha echado las bases para el surgimiento de una red de vinculaciones de todo tipo cada vez más estrechas.

*Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.

Introducción

En América Latina, la opción integracionista estuvo siempre asociada a un recetario de desarrollo económico que pregonaba la ampliación del mercado regional y la elaboración de una estrategia común de industrialización. No obstante, durante casi tres decenios los aspectos normativos presentes en los proyectos de integración regional latinoamericanos no estuvieron acompañados de las condiciones reales necesarias para que tuviesen éxito, bien por las dificultades enfrentadas para compatibilizar las diversas políticas económicas prescritas en modelos desarrollistas, o bien por los sentimientos nacionalistas que acompañaban a esas políticas, o por el recurrente cuadro de inestabilidad institucional que prevalecía en la región.

Actualmente, en una era postautoritaria, este recetario pasó a estar asociado a las condiciones de interacción brindadas por sistemas políticos plurales y democráticos. La tendencia a la disminución de las rivalidades políticas y a la solución de disputas territoriales en la región ha resultado de los procesos de apaciguamiento interno y externo llevados a cabo en los últimos años en diversos países latinoamericanos. También se observan notables transformaciones en el universo económico, entre ellas el agotamiento de modelos sustitutivos sustentados en la articulación entre estrategias de mercados cerrados y en un papel activo del Estado en las actividades productivas, que conduce a reformas estructurales. Estas transformaciones a su vez están impulsadas por los nuevos horizontes vislumbrados en el sistema económico internacional, en donde se superponen tendencias que refuerzan la regionalización y otras que privilegian el multilateralismo.

En el ámbito subregional Brasil-Cono Sur (excluido Chile), este conjunto de cambios iniciado a mediados de los años ochenta estuvo acompañado por un fuerte impulso hacia la cooperación y la integración económicas. Bajo el liderazgo del eje Argentina-Brasil se puso en marcha un proceso en el cual se suman la estabilidad institucional, la revisión de estrategias de inserción económica internacional, y la creación de un espacio común de actividades productivas.

Este proceso a pesar de ser lento y tortuoso, mostró en los últimos seis años importantes signos vitales que estimulan la utilización de un enfoque neoliberal y neofuncional para su análisis. De una batería de declaraciones bien intenciona-

das difundidas por los gobiernos de los dos países a fines de 1985, se llegó un sexenio más tarde a intensas negociaciones entre cuatro países (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), con vistas a la formación de un mercado común en 1995.¹

Además de los horizontes analíticos que estos enfoques estimulan, su utilización permite vincular el proceso MERCOSUR con las tendencias expansivas que otras iniciativas integracionistas experimentan actualmente.

I

Factores estructurales y factores procesales

A mediados de los años ochenta las condiciones para el inicio de un proceso de integración argentino-brasileño eran particularmente adversas. Desde una perspectiva neorrealista, la concepción y aplicación del Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina-Brasil (PI-CE) carecía de sentido, teniendo en cuenta la asimetría existente entre los dos países y los efectos crecientemente conflictivos de ella sobre la relación bilateral. No obstante, un análisis de las negociaciones que pusieron el Programa en marcha que tome en cuenta la activación de sus factores procesales deja en claro la prevalencia de una dinámica en la que se privilegió la identificación de intereses comunes y no el mantenimiento de un "posicionalismo defensivo".²

¹ Entre 1986 y 1988 fueron negociados 24 protocolos en los que se establecieron pautas y metas para los siguientes temas: bienes de capital, comercio, empresas binacionales, asuntos financieros, fondos de inversiones, energía, estudios económicos, cooperación aeronáutica, industria siderúrgica, transporte terrestre y marítimo, comunicaciones, cooperación nuclear, cooperación cultural, administración pública, instrumentos monetarios, industrias fronterizas y planeamiento económico y social. En 1989 Argentina y Brasil firmaron el Tratado de Integración y Cooperación, previendo la creación de un espacio común en el plazo de 10 años. En julio de 1990 ambos países firmaron el Acta de Buenos Aires, que contemplaba la formación de un mercado común entre ellos a partir del 31 de diciembre de 1994. Seguidamente se negoció el Acuerdo de Complementación Económica en el ámbito de la ALADI (ACE 14), en el cual se condensaron todas las negociaciones sectoriales ya realizadas y al mismo tiempo se estableció un programa gradual de liberalización comercial con miras a la eliminación completa de los aranceles y las restricciones no arancelarias en el comercio recíproco entre los dos países. En marzo de 1991 se estableció un programa para la formación de un mercado común del Cono Sur con la participación de Paraguay y Uruguay.

² Esta expresión es utilizada por Grieco (1987) al caracterizar la resistencia de los países de la ALALC a llevar adelante sus compromisos de reducciones arancelarias.

Sin embargo, la posibilidad de que la estructura de esta relación pudiese ser transformada no ha significado el inmediato funcionamiento de un proceso ágil y desprovisto de obstáculos. Por el contrario, la incidencia de factores estructurales ha obligado al proceso —por lo menos hasta el momento actual— a convivir con un conjunto de aspectos adversos que perjudican su expansión y consolidación. Los factores estructurales condicionan el alcance y la profundidad de los factores procesales, que son los que dinamizan las interacciones cooperativas. A partir de esta distinción cabe identificar los aspectos que en los últimos seis años han dificultado los esfuerzos de integración y cooperación iniciados en el ámbito bilateral, y que actualmente asumen un aspecto subregional.

Esta propuesta analítica, pese a que pretende ser útil para el estudio del MERCOSUR en su conjunto, concentra su atención en el ámbito argentino-brasileño. Los factores estructurales y procesales que se han hecho sentir en los esfuerzos recientes de cooperación e integración entre los dos países son los siguientes:

- a) *Factores estructurales*
 - i) Asimetrías económicas.
 - ii) Bajo nivel de intercambio comercial.
 - iii) Agenda conflictiva de temas comerciales
 - iv) Hipótesis de conflicto militar.
- b) *Factores procesales*
 - i) Agendas convergentes de política externa.
 - ii) Voluntad política favorable a la integración.
 - iii) Revisión y modificación de las pautas de comercio bilateral.
 - iv) Cuadros técnicos preparados y sensibilizados para la cooperación y la integración.

v) Intereses sectoriales favorables a la integración.

vi) Condiciones favorables de proyección subregional.

vii) Elaboración de medidas de confianza en temas estratégicos.

En el primer grupo están reunidos los factores que incidían negativamente en la cooperación entre los dos países. Puede ser interesante aquí recordar lo dicho por Axelrod (1984, cap. 9) sobre la dinámica que se crea en una experiencia de cooperación entre la fuerza del pasado y la potencialidad del futuro. Según este autor, el surgimiento, el crecimiento y el mantenimiento de la cooperación requieren algunos supuestos sobre los individuos y el contexto social. Requieren que un individuo sea capaz de reconocer al otro jugador con quien ya se enfrentó anteriormente, y que la historia previa de interacción con ese jugador sea recordada, de forma que se pueda tener la respuesta adecuada (*Ibid.*, p. 174). No obstante, Axelrod concluye que es el futuro el que desempeña el papel decisivo en la cooperación, siempre que el potencial que proyecte (su "sombra") sea suficientemente amplio. Como este mismo autor sugiere, ese potencial solamente tiene condiciones para imponerse cuando los actores se confían de los comportamientos más recientes de sus contrapartes.

Partiendo de los supuestos enunciados, se presupone por lo tanto la existencia de un punto

de inflexión que da origen a un proceso cooperativo. En el proceso de integración argentino-brasileño se llegó a este punto en noviembre de 1985, con la divulgación de la Declaración de Iguazú. A partir de ese momento se activaron gradualmente los factores procesales que proyectan una nueva "sombra" sobre el futuro de las relaciones entre ambos países.

No se trata de establecer aquí una vinculación simplista entre factores considerados estructurales y el pasado, ya que algunos de esos factores son aspectos permanentes en la relación argentino-brasileña. Sin embargo, la capacidad obstaculizadora de esos factores puede variar a medida que se amplíe la "sombra" sobre el futuro del proceso de cooperación. Esta breve digresión permite diferenciar, esta vez dentro de un mismo universo, los factores estructurales reversibles de los factores estructurales permanentes. De los cuatro factores estructurales enumerados antes, sólo uno es permanente: aquél relativo a las asimetrías económicas. Los demás, son parcial o totalmente reversibles.

Entre los factores procesales, solamente aquél que se remite a la convergencia de políticas externas varió de manera importante en los últimos años. Actualmente no es un elemento particularmente activo del proceso MERCOSUR, si se observa su dimensión específicamente política. No obstante, ambos países tienen interés en elaborar una agenda convergente en el terreno de sus políticas económicas externas.

II

El proceso en movimiento

Cuando Argentina y Brasil dieron los primeros pasos hacia un programa de cooperación e integración, sus convergencias en política internacional desempeñaron un papel crucial. Este fue el tema de mayor alcance en el primer documento divulgado por los gobiernos argentino y brasileño en noviembre de 1985, constituyendo el origen de la voluntad política que ha dado vigor al proceso. Por eso mismo, las bases de operación en los dos países fueron las respectivas cancillerías que, partiendo de dinámicas políticas inter-

nas distintas, percibieron la asociación bilateral de largo plazo como una opción que servirá a los proyectos de inserción internacional que defienden.³

³ Véase la Declaración de Iguazú del 30 de noviembre de 1985. Las posiciones convergentes de política exterior de ambos países se manifestaban con respecto al Consenso de Cartagena, el Grupo de Apoyo a Contadora, la creación de una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur, y las posiciones argentinas de defensa de sus derechos soberanos sobre las Islas Malvinas en las Naciones Unidas. Estos puntos

En el caso de Argentina, esta asociación debería constituir un instrumento para romper su marginación política y económica en el ámbito internacional, buscando al mismo tiempo el desarrollo de un modelo de inserción externa sobre bases autonómicas semejante al formulado por su vecino. La idea de crear un universo común de intereses económicos en el ámbito subregional estuvo presente en Argentina desde sus primeros movimientos de aproximación a Brasil.⁴ Posteriormente, también por su propio empeño, la agenda de convergencias en la política externa se transformó en un programa de integración económica.

La inmediata adhesión del gobierno brasileño estuvo relacionada fundamentalmente con los intereses políticos de ese país. Para Brasil, una aproximación sobre bases estables y permanentes con Argentina, además de eliminar un foco de tensión al sur de sus fronteras, ampliaba sus posibilidades de proyección económica y política dentro y fuera de la región. De acuerdo con el proyecto diplomático brasileño, la desactivación definitiva de la hipótesis de conflicto con Argentina constituía un paso obligatorio para consolidar un espacio de autonomía y prestigio junto al sistema internacional. Una preocupación específica de Brasil en este caso era la de "calmar" la presión internacional ejercida sobre sus avances en el campo de la tecnología nuclear a través del desarrollo de una relación de confianza y reciprocidad con la Argentina en ese terreno.

La fase preliminar de las conversaciones argentino-brasileñas se adecuaba plenamente a la noción de etapa de *prenegociación*, que se inicia cuando una o más contrapartes considera la negociación una opción política y comunica esta decisión a otras contrapartes.⁵ Los primeros con-

a su vez estaban insertos en proyectos que buscaban la ampliación de los márgenes de autonomía de ambos frente al sistema internacional. Cabe acá retomar el conjunto de premisas que fundamentan el enfoque funcional en el cual se privilegian las afinidades y lealtades políticas entre los Estados (Mitrany, 1968).

⁴ La primera idea del Gobierno de Alfonsín fue pactar con Brasil una acción común para la negociación de sus respectivas deudas externas. En este contexto se negoció la participación de ambos gobiernos en el Consenso de Cartagena en los primeros meses de 1985.

⁵ Gross Stein, 1989, p. 4. En el caso de las conversaciones entre Argentina y Brasil, esta etapa ocurre en los meses que anteceden al encuentro Alfonsín-Sarney en diciembre de

tactos entre los dos países con miras a la creación de un programa de cooperación e integración coincidió con un momento en que sus relaciones comerciales atravesaban por una etapa crítica, tanto en el monto de las transacciones, como en las desaveniencias burocrático-administrativas involucladas.⁶

Tres motivos explicaban dichas desaveniencias. Primero, a partir de mediados de los años setenta, las diferencias entre ambos en cuanto a sus políticas macroeconómicas, particularmente las de comercio exterior y la política industrial, se hicieron cada vez más profundas. Mientras Brasil llevaba adelante una nueva etapa de su estrategia sustitutiva, esta vez volcada hacia los bienes de capital, Argentina optaba por la apertura comercial y adoptaba un conjunto de medidas de corte típicamente liberal. En segundo lugar, la crisis de la deuda externa de comienzos de los años ochenta hizo que Brasil adoptara una política de comercio exterior que, además de cerrar aún más su economía, privilegió las vinculaciones comerciales con los países industrializados. Por su parte, Argentina, a partir de los años ochenta, vio su capacidad importadora afectada por el aumento vertiginoso de sus compromisos financieros externos. En tercer lugar, el carácter complementario de ambas economías se fue atenuando progresivamente luego de las modificaciones de la política agrícola brasileña aplicadas en los años ochenta. Todo esto exacerbó las asimetrías en el comercio entre ambos países, que

1985, cuando fue decidida la constitución de una comisión mixta para la cooperación e integración bilateral. Fueron entonces constituidos tres grupos de trabajo: uno dedicado a temas económicos, otro para transporte y comunicaciones, y otro para ciencia y tecnología.

⁶ Después de haber llegado a 1.8 mil millones de dólares en 1980, este intercambio cayó a 1.4 mil millones en 1981, a 1.2 mil millones en 1982 y a 1 mil millones de dólares en 1983. En 1984 ascendió a 1.3 mil millones y en 1985 volvió a caer a 1.1 mil millones de dólares. Las fuentes de los conflictos comerciales argentino-brasileños eran muchas, destacándose entre ellas la política fuertemente restrictiva del Brasil a las importaciones; la aplicación de salvaguardias a productos tradicionalmente exportados por Argentina al mercado brasileño; la suspensión de importaciones provenientes de Brasil por el gobierno argentino, y la renuencia del gobierno brasileño a renegociar el Acuerdo de Alcance Parcial N° 1. Véase un análisis detallado de las relaciones comerciales argentino-brasileñas en este período en Hirst y Lengyel, 1986).

además de ser desfavorables para Argentina, alimentaban percepciones conflictivas y rivalidades de ambos lados.⁷

El hecho de que las negociaciones argentino-brasileñas hayan sido precedidas por un período altamente conflictivo no es inusual en experiencias recientes de asociación económica. Guardando las diferencias, la negociación de un acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos se dio en un contexto semejante. Lo que llama la atención en el caso argentino-brasileño es el nivel reducido de intercambio bilateral existente cuando se inicia el proceso de aproximación.

La posición naturalmente asimétrica de Argentina en sus negociaciones con Brasil llevó a que la cuestión del equilibrio fuese una preocupación especial para ese país. Desde las prene-

gociaciones del PICE, las autoridades argentinas se resistían a la idea de que este programa viniese solamente a reforzar la tendencia observada desde mediados de los años setenta: una complementariedad de las dos economías, en la cual Argentina suministraba productos primarios y Brasil consolidaba su posición como exportador de bienes manufacturados. La principal preocupación de Argentina era revertir dicha tendencia a través de la diversificación de sus exportaciones. Sin equilibrio no habría reciprocidad. La estrategia adoptada para asegurar estos objetivos fue la de proponer un espacio privilegiado para la integración intrasectorial. Al mismo tiempo se instituyeron mecanismos que garantizaban posiciones equilibradas para ambos países en su comercio bilateral a través de una liberación gradual y selectiva de los aranceles.

III

El componente técnico

La rápida movilización de cuadros técnicos en los dos países, motivados por la idea de creación de un espacio económico común, agilizó las negociaciones bilaterales. Este factor procesal sin duda estimula la adopción de un enfoque neofuncional para el análisis de la integración argentino-brasileña. A pesar de sus orígenes distintos, y de los cambios en su composición a lo largo del último sexenio, la incidencia de este factor en el proceso PICE-MERCOSUR es una de las razones de la continuidad y expansión de éste. Desde el período de formulación e implementación inicial del PICE se establecieron en ambos países redes interburocráticas coordinadas desde sus respectivos ministerios de relaciones exteriores. En Argentina, por la forma de funcionamiento de la cancillería, se observó una mayor mezcla de cuadros políticos y técnicos. Este hecho, aunque dio lugar en algunos momentos a vacíos de poder, terminó generando una base política integracionista más sólida que en el Brasil.

⁷ Estas asimetrías se refieren al peso relativo del intercambio bilateral para cada uno de los países, tanto del lado de las importaciones como de la exportaciones; a la composición de este comercio, particularmente la proporción desigual de productos primarios y, finalmente, la posición deficitaria de Argentina durante el período 1980-1985.

El esfuerzo de los cuadros técnicos por poner en marcha un proceso expansivo que asegurase el alcance de metas comunes llevó a la elaboración de un amplio arsenal de normas e instrumentos operativos, como también a la definición de expectativas y compromisos recíprocos. Se instauró así una curiosa dinámica, por la cual el incumplimiento de metas establecidas previamente llevaba a la elaboración de metas nuevas, aún más ambiciosas en cuanto a plazos y propósitos.

El hecho de que el ámbito operacional de los cuadros técnicos sea intergubernamental y no supranacional no constituye un obstáculo para aplicar un enfoque neofuncional. Teniendo en cuenta las asimetrías naturales, primero entre dos, y posteriormente entre los cuatro países del MERCOSUR, la persistente inestabilidad de sus economías, y la pequeña dimensión de sus interacciones económicas (en el campo de las operaciones comerciales, financieras o de inversiones) y políticas (en el ámbito partidario o parlamentario), la supranacionalidad será un resultado y no una causa del proceso, como ocurrió en la Comunidad Económica Europea.

Hay resistencia técnica —mayor del lado brasileño que del argentino— a crear una estructura

supranacional. Además de las razones ya mencionadas, pesa contra la supranacionalidad una "carga" del pasado generada por la frustración de proyectos integracionistas. También es verdad que en una primera etapa, evitar tal opción facilita la conducción política del proceso en el mismo ámbito latinoamericano, tornándose así menos costosa la exclusión de otros participantes. No obstante, la ampliación de los miembros del proyecto y la profundización de sus objetivos harán que los beneficios de una dinámica intergubernamental sean decrecientes. A medida que se vuelvan más complejas la agenda de negociaciones y las redes de interacción estatal y no estatal, incluyéndose temas como la solución de controversias o la coordinación de políticas macroeconómicas, la cesión de soberanía en temas específicos se volverá más apremiante. Como se sabe, las acciones intergubernamentales siempre ofrecen menos garantías de reciprocidad, principalmente para los países menores.

Formalizada su participación, primero a tra-

vés de la preparación constante de protocolos y sus respectivos anexos y después mediante las negociaciones de tratados, los burócratas del proceso (futuros "mercócratas") trabajan en una doble dirección. Por un lado, tratan de mantener encendida la llama de la voluntad política, creando un compromiso directo entre los gobernantes y el proceso de integración; este compromiso compensó en cierto período, al menos en términos políticos, las dificultades enfrentadas para lograr el apoyo de los organismos económicos gubernamentales que nunca asignaron prioridad a la integración subregional. Por otro, en el ámbito privado, tratan "vender" el proyecto de integración a los sectores empresariales, incorporándolos al proceso no como coformuladores de él sino como sus primeros beneficiarios. Esta opción política, si bien garantizó un territorio más "libre" para la conducción del PICE, ha revertido las expectativas técnicas en lo que se refiere a una respuesta positiva de algunos sectores industriales al Programa.

IV

El tema de la politización

Tratándose de sistemas presidencialistas y de regímenes democráticos recientemente consolidados, el compromiso de los gobernantes de Argentina y Brasil fue desde el principio un factor favorable al proceso de integración.⁸ Esta fue una de las razones que motivaron el "cambio" del perfil y de los plazos operativos de este proyecto a partir de 1991, cuando el PICE se convirtió en MERCOSUR. Esto no pasa de ser una ingeniería precaria que, si bien mantiene viva la voluntad política, no atiende las necesidades políticas de un proceso de integración. Por lo tanto es imprescindible una diseminación mayor de la voluntad política, haciendo uso de los recursos disponibles en sistemas políticos plurales. La posibilidad de lograrla depende de la identificación

de funciones específicas para la clase política de los países involucrados, lo que comienza a ser contemplado a través del establecimiento de una estructura parlamentaria para el MERCOSUR.⁹

El aspecto mencionado se vincula además a un aspecto bastante más complejo de los procesos integracionistas: el de su *politización*. Mientras mayor sea esa politización, más amplio será el ámbito de la controversia, lo que hará que las soluciones escapen al control técnico. En los análisis neofuncionalistas sobre las experiencias de integración en América Latina, se ha menospreciado el aspecto de la politización por las escasas posibilidades de la región de ajustarse al modelo de las democracias pluralistas-industriales modernas. La politización en el caso latinoamericano

⁸ Tanto en el caso argentino como en el brasileño, el programa de integración fue el único punto de la agenda de política externa de los gobiernos finalizados en 1989 y 1990, respectivamente, que fue reconocido por los nuevos mandatarios como objetivos permanentes de esos países.

⁹ El primer paso en este sentido fue la creación de una Comisión Parlamentaria Conjunta, propuesta en el artículo 24 del tratado de Asunción. A partir de su funcionamiento se iniciaron los debates sobre estructura y atribuciones de un parlamento del MERCOSUR.

asumía una connotación negativa, al estar relacionada con la exacerbación de los sentimientos y percepciones nacionalistas de los propios operadores de estos procesos. Sin embargo, teniendo en cuenta el nuevo entorno democrático en que surge el MERCOSUR, puede ser oportuno trabajar con la noción de politización tal como fue originalmente concebida en la literatura neofuncional.

Cuando se refiere a este aspecto, Nye (1971, pp. 219-220) destaca diversas razones para que un proceso de integración se politice: un número mayor de grupos se involucra en función de los efectos de la expansión de transacciones, vinculaciones anteriores, o formación de coaliciones deliberadas. Cuanto mayor es el número, mayor es la posibilidad de interpretaciones divergentes sobre el interés común en un proceso de integración. La ampliación de los poderes de las instituciones centrales no solamente se vuelve más visible para la opinión popular, sino que también estimula la acción de los grupos que se oponen

a la integración, incluidos los burócratas nacionales, celosos de la incursión en sus poderes.

La continuidad de un proceso de integración, por lo tanto, deberá llevar a un creciente ajuste entre la voluntad política que hay tras este proceso, y la politización a la que se puede llegar. Este horizonte no es necesariamente adverso, si la clase política tiene claras sus funciones.

En el caso del MERCOSUR, a diferencia de lo ocurrido en la CEE, los parlamentarios nacionales y sus organizaciones partidarias tuvieron un papel pasivo en el período de prenegociaciones y negociaciones. El único país que mostró una politización previa a su participación en el proceso fue Uruguay. Es posible que esta pasividad se debiera a la ausencia de sólidas redes intrapartidarias regionales y a la absorción de la clase política en problemas estrictamente internos. No obstante, este hecho no impedirá una politización a partir de los efectos concretos del proceso, cuando se haga imprescindible, por ejemplo, la negociación de una legislación comunitaria.

V

Los intereses societales

Otro campo de acción fundamental para los operadores del proceso de integración es el de los intereses privados, imprescindible para la expansión de dicho proceso. Sin duda, es en este campo donde el problema distributivo se manifiesta con mayor contundencia. Las economías argentina y brasileña tienen condiciones limitadas para desarrollar estrategias competitivas que estimulen la especialización productiva y el comercio intrasectorial, por lo cual hay particular recelo del lado argentino de que se exacerbén las asimetrías estructurales entre ambos países. Estos temores también surgen de la incertidumbre ocasionada por situaciones recurrentes de inestabilidad y estancamiento económico en las clases productoras de estos países, particularmente de Argentina.

Durante el período de funcionamiento del PICE, la estrategia de ampliación de las interacciones económicas fue realizada en forma selectiva y gradual a través del método de los protocolos, que estableció sector por sector un nivel

inicial de intercambio que debería ser liberalizado entre los dos países. En esta etapa algunos sectores empresariales ejercieron un razonable poder de veto, con lo cual determinadas negociaciones se prolongaron más allá de las expectativas de los operadores del programa. A pesar de ser menos eficaz de lo previsto, el método sectorialista mostró algunas ventajas: i) generó un aumento apreciable en el intercambio bilateral, en forma ordenada y dirigida, y sin que se profundizaran las asimetrías que marcaban este comercio; ii) creó una coalición vencedora mínima en el ámbito empresarial, y iii) permitió que diferentes sectores productivos de ambos países tomaran mayor conciencia de sus respectivas ventajas comparativas.

Los tres aspectos mencionados fueron particularmente importantes para generar lo que comúnmente se conoce como la "entrada" de los procesos de integración económica. El trabajo político y técnico-sectorial fue más sistemático del

lado argentino que del brasileño durante la fase del PICE. Argentina se movilizó económicamente, aumentando y diversificando notablemente sus ventas al mercado brasileño. Brasil, por su parte, alteró poco la composición de sus exportaciones a Argentina, las que continuaron teniendo casi la misma participación porcentual en sus exportaciones totales entre 1985 y 1989.¹⁰ Durante la fase del PICE el principal empeño de los técnicos en Brasil fue de carácter burocrático interno, y tuvo por fin ablandar los sesgos proteccionistas de los sectores responsables del control del comercio exterior.

A partir de la segunda etapa del proceso, anticipada por el Acta de integración en 1988, y definitivamente trazada con el tratado de Asunción en 1991, la estrategia sectorialista fue sustituida por una política de liberalización comercial generalizada, que se llevó a cabo mediante desgravaciones arancelarias automáticas. La finalidad del proceso de integración dejó de ser la expansión equilibrada de interacciones sectoriales, y pasó a ser la formación de una zona de libre comercio, una unión aduanera y finalmente un mercado común en el plazo de cinco años, con la participación de Uruguay y Paraguay.

El cambio de rumbo iniciado en 1985 tuvo repercusiones distintas en los sectores productivos de los cuatro países del MERCOSUR, profundizándose inmediatamente los problemas de distribución de los costos y beneficios del proceso.¹¹ Las diferencias entre los sectores beneficiados y perjudicados por el proceso fueron exacerbadas por la nueva estrategia, que favorecía en primera instancia el principio de ventaja comparativa. Se generalizaron percepciones construidas a partir de una lógica de suma cero, creándose en algunos casos reacciones de resistencia al camino integracionista. Al mismo tiempo, hubo un activo movimiento de "aprendizaje" y de prácticas múltiples entre los sectores productivos de los cuatro países, particularmente los de Argentina y Bra-

¹⁰ Entre 1985 y 1989 las exportaciones argentinas a Brasil aumentaron de 5.9 a 11.8% del total de sus exportaciones. En este mismo período, el mercado argentino alteró marginalmente sus importaciones desde Brasil, que representaron entre 2.1 y 2.3% de las exportaciones totales de ese país.

¹¹ Se están iniciando estudios preliminares sobre las percepciones en los medios empresariales de los cuatro países acerca de los costos y beneficios del MERCOSUR, a partir de las ventajas comparativas de diferentes sectores.

sil.¹² La búsqueda de cooperación pasó a estar claramente asociada a la necesidad de atenuar desventajas, y se puso en práctica una estrategia por la cual el interés común en la ampliación del mercado generase espacio para aplicar soluciones que permitiesen repartir los perjuicios.

Los sectores agrícolas de Brasil, particularmente los del sur, fueron el área más sensible para ese país. En Argentina, salvo en algunos pocos sectores industriales, las condiciones de competencia con la industria brasileña fueron percibidas como desfavorables. En Paraguay y Uruguay los sectores industriales consideraron limitados los beneficios económicos a corto y mediano plazo ofrecidos por el MERCOSUR. Desde el punto de vista de los intereses económicos de estos dos pequeños países, la participación en este proyecto fue más inevitable que deseable. Teniendo en cuenta la magnitud del intercambio de ambos países con Argentina y Brasil, la creación de un mercado común entre éstos causaría un fuerte impacto en su sector externo. Ajustarse al proceso desde adentro, desarrollando una política activa frente a sus resultados, se tornó más conveniente que sufrir sus consecuencias con pasividad.

En lo que toca a los intereses societales, es oportuno mencionar que la clase trabajadora es un actor aún ausente en el proceso del MERCOSUR. Su participación está totalmente sujeta al destino de los sectores productivos y sufre los efectos de los embates redistributivos en que éstos se enfrentan. Crecientemente conscientes de los costos sociales del proceso, las organizaciones sindicales argentinas, brasileñas, paraguayas y uruguayas ven perjudicada su actuación debido a las limitaciones políticas y sociales causadas por las reformas económicas en curso en sus respectivos países. Por otra parte, el que este sector tenga una función expansiva en el proceso dependerá de la creación *de facto* de un mercado común que implique la libre circulación de todos los factores productivos. En ese caso, la necesidad de armonizar las políticas sociales de los cuatro países haría inevitable un proceso de politización en el ámbito sindical.

¹² Hubo un notable aumento de reuniones, ferias y exposiciones conjuntas, seminarios entre asociaciones productivas, organizaciones sectoriales, cámaras empresariales, etc.

VI

Los catalizadores

En el debate académico sobre las equivocaciones y los aciertos del enfoque neofuncional, se cuestionaba en especial el carácter automático atribuido a los procesos de integración regional, propiciado por dinámicas continuas de derrame. Se argumentaba contra esta noción que estos procesos carecían de elementos catalizadores que los estimularan. En las actitudes y expectativas observadas entre los sectores productivos argentinos y brasileños, así como entre los uruguayos y paraguayos, la identificación de dichos catalizadores es fundamental para explicar su reciente y gradual abandono de "posicionalismos defensivos".

En el ámbito argentino y brasileño han actuado dos tipos de catalizadores, uno interno y otro internacional. A nivel interno se consideran catalizadores los procesos de reforma económica iniciados en los últimos dos años en estos países, que han llevado a una profunda redefinición de las reglas del juego para los sectores productivos, en lo que se refiere a sus relaciones tanto con el Estado como con el mercado internacional. Los nuevos regímenes de comercio exterior hicieron inoperante la actitud defensiva de los sectores empresariales, que en el pasado obstaculizaron en estos países la implementación de reducciones arancelarias. En el plano internacional, la presión vino del proceso de regionalización observado en la economía mundial, de su articulación en tres grandes bloques dinámicos, y, por ende, de la expectativa creada por los Estados Unidos de que se establezca una zona de libre comercio ampliada en el ámbito hemisférico.

Este último fue un catalizador que sin duda influyó en la decisión argentino-brasileña de transformar su proyecto de integración bilateral en un emprendimiento subregional, y que interfiere en un campo sensible del MERCOSUR: su externalidad, es decir, la proyección externa de intereses colectivos que presuponen una identidad mínimamente construida. A pesar de que una identidad externa puede cumplir una función importante en principio, una excesiva exposición puede terminar siendo perjudicial. De hecho, el surgimiento de una crisis innecesaria podría es-

timular coaliciones antiintegracionistas que terminarían siendo contraproducentes para la continuidad del proceso.¹³ Con respecto al MERCOSUR, este tipo de riesgo aparece claramente en los percances que han enfrentado los países miembros al tratar de mantener una praxis coordinada y armoniosa en sus relaciones económicas externas, principalmente en lo que se refiere al universo comercial.¹⁴ Enfrentar en conjunto las crecientes tensiones internacionales provocadas por las dificultades de sustentación de un sistema de comercio multilateral, particularmente exacerbadas en el área de los productos agrícolas, es en este caso un problema espinoso para estos países. Hasta ahora la profundidad y el alcance de los intereses comunes generados por el proceso de integración subregional han sido insuficientes para asegurar posiciones colectivas sólidas y desprovistas de contradicciones.¹⁵

En el futuro, el principal desafío que deberá encarar el MERCOSUR en sus relaciones económicas externas será el de sus negociaciones con Estados Unidos en el marco de la Iniciativa para las Américas. Sin duda el buen resultado de esas negociaciones sería un indicio importante de ejercicio exitoso en el plano externo. No obstante, la articulación de diversas agendas comerciales bilaterales ya existentes con los Estados Unidos, en un cuadro de precaria identidad colectiva, podría tener un efecto adverso en las conquistas ya aseguradas por el proceso de integración subregional.

De la misma manera que se puede identificar elementos catalizadores que dan impulso al proceso de integración, se puede encontrar otros

¹³ Sobre este aspecto, véase Nye, 1968.

¹⁴ A pesar de la armonía de las políticas de apertura comercial de los países del MERCOSUR, persisten diferencias importantes en sus políticas arancelarias. El arancel medio nominal de Argentina es de 9.8% y de Brasil es de 35%, previéndose su reducción a un 20% en 1994.

¹⁵ Ejemplos concretos que sustentan esta afirmación son las compras efectuadas tanto por Argentina como por Brasil de productos subsidiados provenientes de los Estados Unidos y de la CEE, pese al compromiso explícito y formal de que estas políticas no serían aplicadas.

que conducen a un proceso de desintegración. En este caso se hallan los factores externos al proceso que pueden ocasionar un movimiento de reflujo. En lo que se refiere al MERCOSUR actúan como catalizadores "negativos" los cuadros reinicidentes de inestabilidad económica de los países

miembros: además de ocasionar crisis de desequilibrio en las relaciones de intercambio, hacen menos previsible el desarrollo del proceso, lo que dificulta la adhesión de nuevos actores, e impide que se avance en un campo vital, que es la armonización de las políticas macroeconómicas.

VII

La faz militar-estratégica

En lo que toca a la dimensión político-estratégica del proceso MERCOSUR, se suscribe aquí la tesis defendida por la escuela neoliberal que cuestiona la clasificación de temas entre los de *alta* y de *baja* política, cuando se analiza la interacción de Estados en un contexto interdependiente (Keohane y Nye, 1977, p. 24). En un proceso de integración regional como el que se está examinando, pese a la inexistencia de una relación de interdependencia *a priori*, se espera que ésta se cree a lo largo del proceso, y por lo tanto, que el universo de la llamada *alta* política tenga una importancia decreciente en la agenda de los países involucrados.

De hecho este descenso se observa a partir de 1979, año en que se resolvió la principal controversia geopolítica entre Argentina y Brasil en torno a los recursos hidroeléctricos del Río Paraná. Esas negociaciones marcaron un punto de inflexión en la disputa de ambos países por la hegemonía sobre la Cuenca del Plata, subyacente en sus respectivas doctrinas militares desde las primeras décadas del siglo XIX. Además de abrir un nuevo horizonte para realizaciones entre los dos países, estas negociaciones permitieron una mayor injerencia de la diplomacia en su conducción. La posibilidad de hacer coincidir la desmilitarización de las relaciones entre Argentina y Brasil con los procesos de transición democrática de ambos países favoreció aún más la elaboración de una agenda política bilateral que colocase en segundo plano antiguas percepciones conflictivas.

A partir de fines de 1985, cuando se inició el proceso de aproximación entre los dos países, comenzó a hacerse mención explícita de la creación de un espacio de cooperación en un área

estratégica clave: el de la energía nuclear. De hecho, en el ámbito del PICE se creó un campo de interacción especialmente dedicado a la cooperación nuclear, que a lo largo de los últimos seis años mostró notable capacidad expansiva.¹⁶ Desde su concepción original esta cooperación tuvo como función principal la de maximizar la capacidad de ambos países para preservar sus actividades nucleares frente a los sistemas internacionales de control y verificación. Las presiones por una mayor subordinación de estas actividades a la fiscalización internacional tuvieron su mayor expresión a partir del anuncio de Argentina (1983) y de Brasil (1987) de su respectivo dominio de la tecnología de enriquecimiento de uranio. Se partió, por lo tanto, del clásico supuesto de que la cooperación en áreas de seguridad tenía su beneficio en la propia área de seguridad.¹⁷

En las negociaciones nucleares argentino-brasileñas la percepción de este beneficio fue compartida de ambos lados por los sectores técnicos de las respectivas comisiones de energía

¹⁶ Con respecto al tema nuclear, los presidentes de Argentina y Brasil firmaron diversas declaraciones conjuntas: la Declaración de Iguazú en 1985, la Declaración de Brasilia en 1986, la Declaración de Viedma en 1987, y la Declaración de Iperó y la Declaración de Ezeiza en 1988. En el ámbito del PICE, dos protocolos (N° 11 y N° 17) se dedicaron específicamente al tema de la cooperación nuclear. En 1990 ambos países aprobaron un Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC) para todo el material de sus respectivos programas, y en 1991 firmaron, junto con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) un Acuerdo de Salvaguardias que asegura los fines pacíficos de los programas nucleares de ambos países.

¹⁷ Véase un análisis de las motivaciones de la cooperación en el área de la seguridad en Jervis, 1988.

atómica y los sectores diplomáticos. En los dos países hubo un esfuerzo pedagógico frente a los sectores castrenses para diluir las resistencias a esa cooperación. Esta preocupación estuvo particularmente presente en Brasil, dada la asociación en ese país entre las actividades nucleares y los programas para desarrollar tecnología militar.

Desde el punto de vista de la política internacional, la forma más apropiada de defender la continuidad "legítima" de los programas nucleares en Argentina y en Brasil fue el de asegurar que estuviesen comprometidos con fines pacíficos. Entre los operadores de la cooperación nuclear se generalizó la idea de que, para comprobar la naturaleza pacífica de los programas, éstos deberían ser pasibles de verificación y control a través de un sistema de salvaguardias. Con más resistencia del lado brasileño que del argentino, esta solución tomó impulso a partir de 1990, cuando se negoció la creación de un Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC) para todo el material utilizado en las actividades nucleares de ambos países. El paso siguiente fue la decisión de que ambos, a través del SCCC, firmarían un Acuerdo de Salvaguardias con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), semejante al que se firmó entre este organismo y el EURATOM.

Las medidas de confianza logradas en el campo de la cooperación nuclear y su institucionalización a través de acuerdos bilaterales e interna-

cionales tuvieron una acogida externa bastante favorable, transformándose en un precedente para otras medidas de confianza en el campo militar-estratégico. Se debe mencionar en este caso el Acuerdo de Proscripción de Armas Químicas firmado por Argentina, Brasil y Chile, como también el interés creciente por parte de esos tres países porque entre en vigencia el Tratado de Tlatelolco de proscripción de armas nucleares en América Latina.

En el ámbito de las relaciones Argentina-Brasil, la desactivación de percepciones conflictivas en los respectivos medios militares fue promovida también por los esfuerzos de establecer una agenda común de entendimiento y debate sobre los temas de seguridad que interesan a las fuerzas armadas de los dos países (tráfico de drogas, medio ambiente, tecnología militar, sistema interamericano de defensa, etc.).¹⁸ La organización de ejercicios periódicos de "aprendizaje" sobre las respectivas percepciones han estimulado, inclusive entre algunos sectores castrenses, la idea de crear un "sistema de seguridad" en el área del MERCOSUR que asegure mayor estabilidad a este proceso. No cabe duda de que un espacio de actuación positiva para los medios militares en el proceso de integración podrá ampliar las condiciones de su estabilidad institucional, siempre y cuando sea plenamente coherente con la consolidación de regímenes democráticos y plurales que se ha dado en la subregión.

VIII

Consideraciones finales

Ciertamente, existe aún una notable asimetría entre los grados de alcance y profundidad del proceso integracionista, lo que lo hace particularmente vulnerable a "tormentas" macroeconómicas. En este sentido, el período de "transición", que formalmente se agota en 1995, debería cumplir su objetivo de rellenar el esqueleto. Puede ser que las propias ambiciones proyectadas por el Tratado de Asunción dificulten la realización de un programa mínimo en este plazo, como podría ser la creación de una zona de libre comercio. La reversión y asimismo el ajuste de las

expectativas iniciales podrían generar entre los actores sociales y estatales una politización que desgaste el proceso de manera innecesaria.

A pesar de sus dificultades, el MERCOSUR abrió un nuevo horizonte para la interacción de sus

¹⁸ Con este objetivo se realizan anualmente reuniones entre los Estados Mayores Conjuntos de los dos países para debatir aspectos y posibilidades de cooperación en el campo de la seguridad. Recientemente comenzaron a participar en estas reuniones también representantes militares uruguayos y paraguayos.

miembros. Fueron puestas las bases para el surgimiento de una red de vinculaciones económicas, políticas, sociales y culturales que al parecer encuentran más aceptación que resistencia. La

estabilidad institucional proporcionada por la consolidación de democracias plurales obviamente constituye un activo esencial en este contexto.

Bibliografía

- Axelrod, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books, Inc.
- Grieco, Joseph (1987): *States, Anarchy and Cooperation. A Realist Critique of Neoliberal Theory*, Durham, Carolina del Norte, Duke University.
- Gross Stein, Janice (1989): Getting to the table: the triggers, stages, functions, and consequences of prenegotiation, Janice Gross Stein (ed.), *Getting to the Table*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University.
- Hirst, Mónica (1990): *Continuidad y cambio del programa de integración Argentina-Brasil*, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), diciembre.
- Hirst, Mónica y Miguel Lengyel (1986): *Las relaciones comerciales argentino-brasileñas: 1976-1985*, Buenos Aires, FLACSO, mayo.
- Jervis, Robert (1988): Realism, game theory and cooperation, *World Politics*, vol. XL, N° 3, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, abril.
- Keohane, Robert y Joseph Nye (1977): *Power and Interdependence*, Boston, Little, Brown and Co.
- Mitrany, David (1968): The prospect of integration: federal or functional?, Joseph Nye (ed.), *International Regionalism*, Boston, Harvard University.
- Nye, Joseph (1968): Patterns and catalysts in regional integration, Joseph Nye (ed.), *International Regionalism*, Boston, Harvard University.
- (1971): Comparing common markets: a revised neofunctionalist model, *Regional Integration, Theory and Research*, Cambridge, Mass., Harvard University.

Vinculación industrial internacional y desarrollo exportador: el caso de Chile

*Alejandra Mizala**

Este artículo analiza el papel que ha desempeñado la vinculación industrial internacional en el desarrollo exportador de Chile. Se entiende aquí por vinculación o cooperación industrial internacional una amplia gama de actividades empresariales internacionales distintas de las contribuciones mayoritarias al capital social.

Para examinar este tema se entrevistó a personeros de 32 empresas dentro de cuatro sectores de actividad especialmente definidos para este estudio: i) productos del mar e industrias conexas; ii) agricultura y agroindustria; iii) silvicultura, maderas e industrias del papel y la celulosa, y iv) industria química.

Se concluye que las características del proceso exportador chileno, que aprovecha recursos naturales en los cuales el país tiene ventajas comparativas, hacen que en una fase inicial el potencial exportador de las empresas nacionales no dependa mayormente de la vinculación industrial con empresas de países desarrollados. Es probable, sin embargo, que las firmas nacionales orientadas hacia la exportación necesiten recurrir a convenios de cooperación con dichas empresas, ya que la penetración de nuevos mercados exige productos con elevados componentes tecnológicos. Esto se debe a que la mayoría de los países han tendido a establecer barreras no arancelarias, elevando los estándares de calidad e imponiendo rigurosas normas para los productos que pretenden ingresar a sus mercados.

**Profesora-investigadora del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.*

Este artículo es producto de un estudio para la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales efectuado por la autora, quien agradece a Gustavo Riveros su eficiente ayuda en la realización del estudio, a Rodrigo Donoso su generoso apoyo en la organización de entrevistas con empresas del sector químico, y a Michael Mortimore y Alejandro Vera sus valiosos comentarios.

Introducción

Las empresas transnacionales son la fuente principal de tecnología industrial en el mundo y los actores más importantes en la transferencia internacional de tecnología. Las inversiones extranjeras directas (IED) han sido tradicionalmente la principal modalidad por la cual las empresas transnacionales han transferido tecnología a los países en desarrollo, ya que suponen la propiedad directa y continua de tecnología. La tecnología es uno de los activos intangibles de dichas empresas que ellas se niegan a compartir, pues constituye una de sus principales ventajas competitivas.

Hasta fines de los años setenta, la transferencia tecnológica se realizaba principalmente a través del establecimiento de industrias ubicadas en el país receptor.

Sin embargo, la rápida expansión de las empresas transnacionales en los años sesenta y setenta aumentó la competencia internacional de los oferentes de tecnología, y permitió a los gobiernos de los países en desarrollo promulgar leyes restrictivas que limitaban el establecimiento de filiales de empresas transnacionales en propiedad absoluta. El establecimiento de empresas conjuntas, en cambio, era visto como un medio de incrementar la transferencia tecnológica y mantener en parte el control del proceso productivo.

Por lo demás, el deterioro de las perspectivas económicas y una más acentuada inestabilidad en la mayoría de los países en desarrollo ha hecho que las empresas transnacionales cambien su estrategia. Muchas de ellas se han dado cuenta de que pueden obtener utilidades satisfactorias si ofrecen sus activos tangibles e intangibles a determinados proyectos de inversión, sin que necesariamente esos proyectos les pertenezcan o sean financiados por ellas. Las empresas transnacionales, por lo tanto, han intensificado las operaciones conjuntas y las transacciones distintas de las contribuciones al capital social; en esta forma continúan percibiendo utilidades de estos activos y al mismo tiempo reducen su exposición al riesgo comercial y político asociado a la inversión extranjera directa.

La amplia gama de actividades empresariales internacionales que se conocen como "nuevas formas de inversión", incluye: i) acuerdos de licencia, ii) acuerdos de concesión, iii) contratos

de administración, iv) contratos de comercialización, v) contratos de servicios técnicos, vi) contratos llave en mano, y vii) subcontratos internacionales (Oman, 1989). En algunos casos estas nuevas formas de inversión van acompañadas de participación minoritaria en el capital social de empresas conjuntas con socios locales; en otros casos, la empresa local mantiene el control total del proyecto.

Los países en desarrollo exhiben hoy una tendencia creciente a liberalizar sus economías, y en particular las políticas relativas a la inversión extranjera directa, con el fin de atraer más inversión de esta índole para hacer frente a los agudos problemas de balanza de pagos surgidos a comienzos de los años ochenta. Sin embargo, hay indicios de que estas nuevas formas de inversión seguirán cobrando importancia en los países en desarrollo, en muchos casos complementándose con la IED.

Analizaremos aquí el caso de Chile, país que, a diferencia de otros países latinoamericanos, emprendió trascendentales reformas económicas en los años setenta, las que transformaron la economía chilena en una de las más liberalizadas de la región.

El golpe militar de fines de 1973 en ese país fue seguido por la reprivatización de numerosas empresas, el levantamiento de los extendidos controles de precios y la abolición de innumerables regulaciones administrativas. Más tarde se impulsaron reformas fiscales y la liberalización del comercio exterior y los mercados financieros. A comienzos de los años ochenta, en consecuencia, Chile tenía ya una economía abierta de mercado, con un arancel parejo de 10%, tasas de interés libres, un mercado de capitales relativamente liberalizado y, como resultado de severas disposiciones dictadas por el régimen autoritario, una fuerza de trabajo disciplinada y no conflictiva.

Durante el período más agudo de la crisis de la deuda externa, la economía chilena sufrió dificultades semejantes a las que agobiaron a otros países de América Latina. El modelo económico chileno fue objeto de leves ajustes, conservándose sus rasgos esenciales. En la década de 1980 continuó profundizándose el proceso de privatización y de apertura de la economía hacia el exterior.

La devaluación del tipo de cambio fue uno de los instrumentos más importantes de la política económica posterior a la crisis de comienzos de los ochenta. La devaluación real del tipo de cambio indujo una modificación de los precios relativos de los bienes no transables y de los transables en el mercado internacional, reasignando recursos hacia este último sector. La duplicación del tipo de cambio real entre 1982 y 1988 logró expandir las exportaciones (de 20.4% del producto geográfico bruto en 1981 a 28.9% en 1989). Este auge exportador ha sido calificado como uno de los resultados más positivos del proceso de ajuste chileno; de ahí que sea interesante examinar qué papel ha cabido a las llamadas nuevas formas de inversión en el incremento de las exportaciones chilenas.

El país se encuentra abocado desde 1990 a un proceso de transición a la democracia política. Las actuales autoridades económicas han declarado que uno de los pilares fundamentales en que se apoya su estrategia de desarrollo es el impulso decidido a una mayor y mejor integración de la economía chilena a los mercados mundiales. Sostienen, por lo tanto, que Chile debe mantener su política de libre comercio, y entregan al mercado el papel de asignador de recursos y al sector privado el liderazgo en el proceso nacional de desarrollo.

En este artículo se intentará determinar qué importancia han cobrado en Chile las nuevas formas de inversión indicadas antes, y qué efectos han tenido en el desarrollo de la capacidad exportadora del país; cuáles han sido las condiciones económicas del país, los intereses de las empresas extranjeras y nacionales, y las medidas gubernamentales que han estimulado a los socios a involucrarse en una modalidad específica de cooperación; y, por último, qué medidas podrían adoptar las distintas partes involucradas para fortalecer la vinculación industrial internacional a través de esas nuevas formas de inversión, de manera que beneficie a países en desarrollo como Chile.

Para buscar respuestas a tales preguntas, se llevó a cabo una serie de entrevistas a personeros de 32 empresas dentro de cuatro sectores de la economía chilena. En todos los casos quien proporcionó las respuestas fue el gerente general, el gerente de operaciones o el gerente de desarrollo.

Con el objeto de que la muestra de firmas seleccionadas fuese representativa de la economía chilena, el análisis se concentró en cuatro sectores definidos especialmente para este estudio: i) productos del mar e industrias conexas, ii) agricultura y agroindustria, iii) silvicultura, maderas e industrias del papel y la celulosa y iv) industria química. Se eligió a estos sectores porque, excluido el cobre, generan el 62% de las exportaciones chilenas, y porque sus ventas al exterior acusaron un incremento apreciable en los años ochenta. No se consideró en este estudio el sector minero, que aporta cerca de la mitad

de las exportaciones nacionales, debido a la peculiaridad de sus características.

En la sección I de este artículo se describen brevemente los mecanismos utilizados para la transferencia tecnológica en el país. La sección II aborda la estructura de comercio exterior de la economía chilena. La médula del trabajo lo constituyen los antecedentes y el análisis contenidos en la sección III, en que se examinan en detalle, por sectores, las entrevistas efectuadas a las distintas empresas. Por último, las principales conclusiones que fluyen de esta investigación se recogen en la sección IV.

I

Mecanismos para la transferencia tecnológica en Chile

Un rasgo característico del modelo económico chileno a partir de fines de 1973 es la explícita incorporación de la inversión extranjera directa en el proceso de desarrollo.

En efecto, la inversión extranjera directa es considerada un complemento esencial de la insuficiente acumulación de capital basada en el ahorro interno, e indispensable para lograr una tasa de inversión que permita un crecimiento económico sostenido.

Ello redundó, a partir de 1974, en la puesta en vigencia de una nueva normativa legal respecto del capital foráneo, que se ha traducido en una significativa simplificación de las disposiciones que habían regido hasta entonces. Las nuevas normas, contenidas en el Decreto Ley N° 600, establecieron sólidas garantías a la inversión extranjera: básicamente, el principio de no discriminación respecto de los inversionistas locales y un acceso casi irrestricto a los mercados internos.

Con la nueva normativa empezaron a afluir al país cuantiosos recursos en forma de inversión extranjera directa, los que en un comienzo, sin embargo, fueron inferiores a los créditos obtenidos de entidades bancarias internacionales (CEPAL, 1991a).

A principios de los años ochenta, y como resultado de la crisis internacional de la deuda externa, la inversión extranjera declinó marcadamente, en especial porque la menor rentabilidad

asociada al riesgo de incumplimiento la tornó menos atractiva para los inversionistas. Pese a esta disminución en términos absolutos, la importancia de la inversión extranjera directa se acrecentó considerablemente respecto del flujo de crédito externo.

Esta tendencia se hizo más evidente a partir de 1985, cuando se aprobó un conjunto de normas agrupadas en el Capítulo XIX del Compendio de Normas sobre Cambios Internacionales sancionado por el Banco Central, las que permitirían y promoverían la conversión de títulos de la deuda externa de Chile en capital. Por este mecanismo, los extranjeros no residentes pueden convertir títulos de la deuda externa de Chile en moneda local para fines de inversión en la economía nacional.

Este nuevo mecanismo ha tenido un papel gravitante en la afluencia de capital extranjero al país desde mediados de los años ochenta. Sin embargo, según el Secretario Ejecutivo del Comité de Inversiones Extranjeras, a comienzos de los años noventa los inversionistas estaban operando mucho más en virtud del Decreto Ley N° 600 que del Capítulo XIX. Las ventajas del primero de estos instrumentos se van tornando cada vez más evidentes a medida que se agotan los documentos de deuda externa requeridos para operar al amparo del Capítulo XIX y los títulos

chilenos se revalúan, con lo cual el interés por deshacerse de ellos se hace escaso.

En cuanto a la reglamentación vigente para las nuevas formas de inversión, desde 1990 las firmas tienen libre acceso al mercado cambiario, por lo que ni ellas ni las personas naturales están obligadas a presentar solicitudes al Banco Central para obtener divisas. En consecuencia, este organismo ha dejado en la práctica de ejercer control sobre las remesas al exterior asociadas a cualquiera de los arreglos contractuales entre firmas extranjeras y firmas nacionales.¹

Los pagos por concepto de licencias y otros derechos asociados a la propiedad industrial están afectos a la legislación tributaria chilena, al igual que cualquier persona natural o jurídica con residencia o domicilio en el exterior por ingresos que se generen en Chile. La ley establece una tasa fija de 40% sobre los pagos totales por utilización de marcas comerciales, patentes, asistencia técnica y otros contratos similares. Así, las personas o empresas deben retener y deducir tales gravámenes al momento de pagar las regalías. Como la tasa impositiva se calcula sobre la base de la regalía neta (esto incluye el impuesto

al valor agregado), ella asciende en la actualidad a 67%.

Por su parte, la subcontratación industrial ha sido poco utilizada en Chile. No existen regulaciones sobre la materia y se conocen sólo algunas experiencias aisladas en la industria del vestuario.

El análisis precedente muestra que la legislación chilena es extremadamente abierta y flexible en lo que toca a los diferentes mecanismos para la transferencia de tecnología. El actual modelo de desarrollo asigna a las actividades de exportación el papel de motor del crecimiento económico, lo que ha llevado a la aplicación de políticas tendientes a facilitar el acceso de este sector a las tecnologías más modernas disponibles en el mundo. De allí entonces que las actuales regulaciones, tanto sobre inversión extranjera directa como sobre otros mecanismos de transferencia tecnológica, pongan el acento en la entrega de garantías y otros incentivos más que en la aplicación de controles. Esto significa, entre otras cosas, que las empresas nacionales disponen de grandes facilidades para adquirir directamente en los mercados internacionales la tecnología que requieren.

II

Estructura y evolución de las exportaciones chilenas

Diez años atrás se podía decir que Chile era un país absolutamente dependiente del comportamiento del mercado de su principal producto de exportación: el cobre. Aunque hoy Chile sigue manteniendo esta dependencia básica, la tendencia observada en los años ochenta permite esperar una mayor diversificación de las exportaciones en el futuro.

Si bien en los últimos años del decenio la participación del cobre en el total de las exportaciones chilenas aumentó (de 41.2% en 1987 a 47.9% en 1988 y a 50.2% en 1989), esto se debió fundamentalmente a alzas del precio de ese metal en los mercados internacionales y no a aumentos

de la cantidad exportada. El precio del cobre subió desde un promedio de 0.62 dólares por libra en 1986 a 1.29 dólares por libra en 1989.

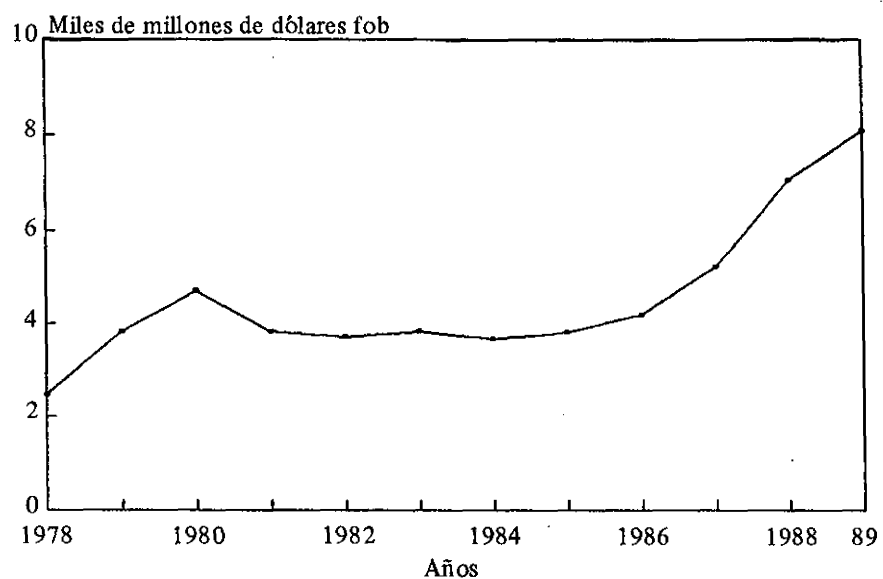
El crecimiento de las exportaciones chilenas es indudable (gráfico 1). En 1983-1989 representaron en promedio un 27.1% del producto geográfico bruto del país, pero sólo un 22.2% en 1977-1983 (gráfico 2). Este cambio significativo se ha producido, como se dijo antes, en un esquema económico que privilegia la economía abierta de mercado.

Las estadísticas sobre exportaciones chilenas permiten concluir que los cuatro sectores de actividad económica incluidos en la investigación generan el 32% de las exportaciones chilenas y más del 60% de los ingresos provenientes de ex-

¹ Véase un análisis de la reglamentación que se aplicaba antes de 1990 en CINDA, 1989.

Gráfico 1

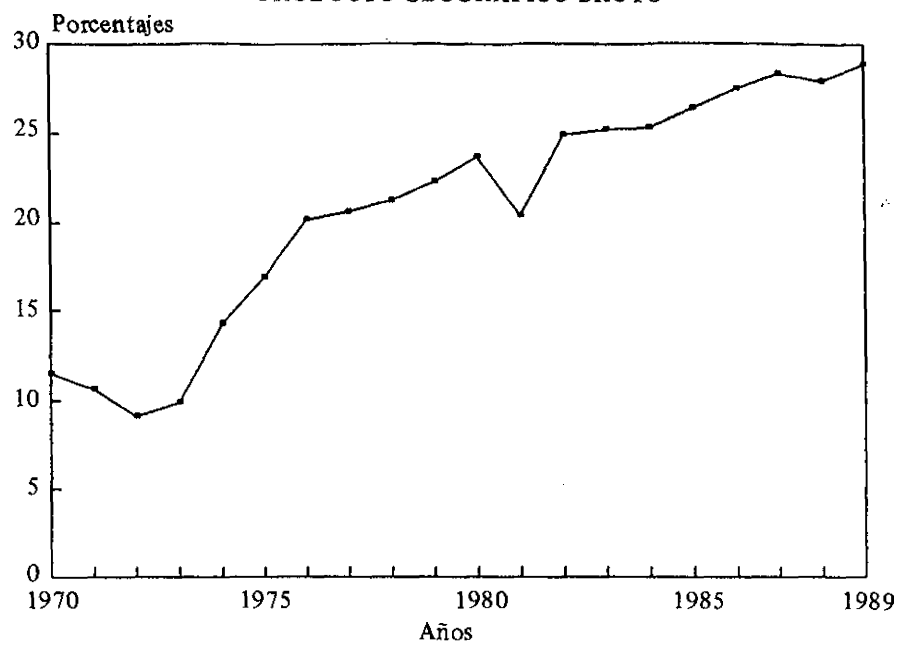
CHILE: EXPORTACIONES TOTALES, 1978-1989



Fuente: Banco Central de Chile.

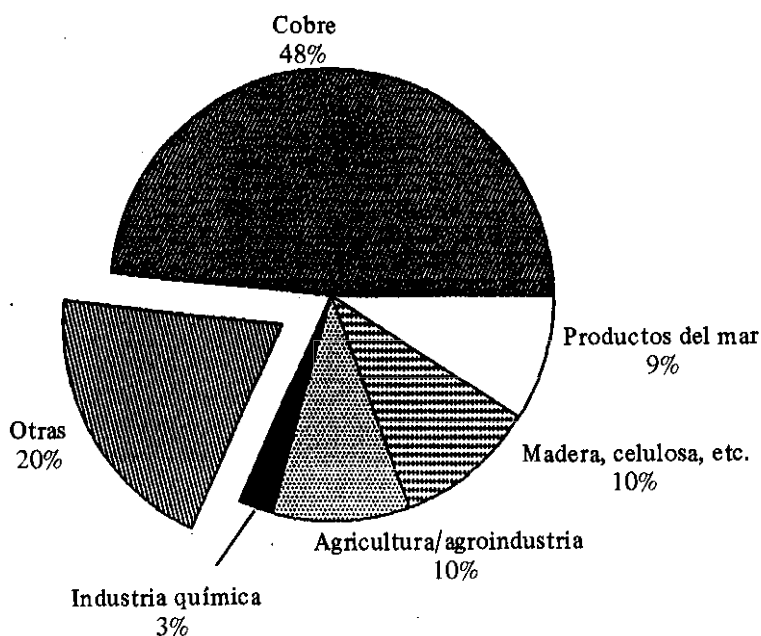
Gráfico 2

CHILE: EXPORTACIONES TOTALES COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO



Fuente: Banco Central de Chile.

Gráfico 3
CHILE: COMPOSICION DE LAS
EXPORTACIONES, 1988



Fuente: Banco Central de Chile.

portaciones de productos distintos del cobre (gráfico 3).

El análisis de la evolución de las diferentes categorías de bienes exportados muestra que las exportaciones que no son cobre tienen cada vez mayor gravitación en los ingresos totales provenientes de las exportaciones chilenas. Este fenómeno se acentuará a medida que se incremente el valor agregado de los productos de exportación. La gran minería del cobre sigue siendo la principal fuente de divisas para Chile y probablemente lo continuará siendo en el futuro, debido a las enormes ventajas comparativas que el país tiene en esa producción. Sin embargo, las exportaciones de bienes agrícolas y productos del mar se triplicaron en el decenio de 1980, y las exportaciones industriales (principalmente harina de pescado, celulosa, papel y productos químicos) se duplicaron con creces en el período 1984-1989.

Con el fin de permitir el crecimiento expor-

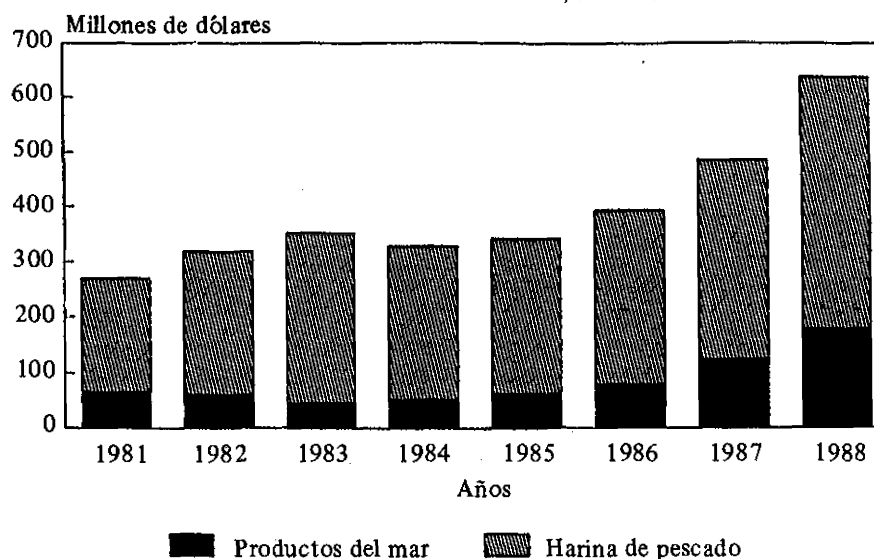
tador, el país ha debido fortalecer su infraestructura vial y portuaria en forma que le permita contar con canales expeditos de salida y cumplir con los compromisos contraídos con el exterior. Este aumento de las inversiones en infraestructura ha permitido que el país pueda realizar exportaciones de productos frescos (fruta, pescado, mariscos, flores, etc.) en las condiciones de calidad exigidas por los mercados externos.

A continuación analizaremos en detalle cada uno de los sectores ya definidos para los fines de este trabajo.

1. Productos del mar e industrias conexas

Esta actividad registró, a comienzos de los años ochenta, un crecimiento importante que se ha mantenido a lo largo de estos años. En efecto, su participación media en el total de las exportaciones chilenas alcanzó a 11.8% en el período 1982-

Gráfico 4

CHILE: EXPORTACIONES DE PRODUCTOS DEL MAR
E INDUSTRIAS CONEXAS, 1981-1988

Fuente: Banco Central de Chile.

1988, y sus variaciones no han superado un punto porcentual.

La producción pesquera nacional se elabora utilizando como materia prima fundamentalmente peces pelágicos, los que representan alrededor del 93% de los desembarques totales. En forma secundaria se utilizan peces y crustáceos demersales, moluscos, equinodermos y macroalgas bentónicas.

La industria reductora (harina y aceite de pescado) ha sido la actividad con mayor importancia hasta la fecha (gráfico 4). Esto sucede debido a que tiene rentabilidades más altas, desde un punto de vista privado, que la producción orientada al consumo humano directo, como la de conservas y productos congelados. Además, los esfuerzos pueden concentrarse fundamentalmente en la etapa productiva, ya que la harina y el aceite de pescado presentan características de productos básicos, los que no necesitan de grandes esfuerzos de comercialización.

Sin embargo, si se consideran variables como la capacidad de generación de empleo y las vinculaciones de la industria pesquera con el resto de la economía, se concluye que la actual estructura productiva del sector debería ser objeto de importantes modificaciones. Estos cambios requieren esfuerzos tecnológicos sostenidos, con el objeto de fortalecer la producción orientada al consumo humano directo.

La actividad de cultivo (salmonicultura y alguicultura), la exportación de pescado fresco enfriado y la producción de conservas han tenido últimamente una importancia mayor, aunque no significativa aún, en el total de la industria pesquera. Como se dijo más atrás, para aumentar las exportaciones de estos productos deben llevarse a cabo cambios importantes. Por una parte, es preciso mejorar las técnicas productivas para cumplir con los estándares de calidad que imponen los mercados externos. Por otra parte, las exportaciones de estos productos requieren im-

portantes esfuerzos de comercialización. El desarrollo de la industria conservera tiene particular importancia estratégica, debido a sus estrechas vinculaciones con parte de la industria metalmecánica nacional.

Los problemas que enfrenta este sector están dados principalmente por la variabilidad de la presencia del recurso en la costa nacional. En efecto, durante el año 1990 los peces pelágicos se concentraron más en las costas peruanas que frente a las costas chilenas. Esto se tradujo en un aumento de los costos de captura y una disminución de los márgenes de utilidad.

Finalmente, la acuicultura es una actividad con mayor valor agregado, que permite elevar la participación de la industria reductora en el mercado interno. Está limitada por la ausencia de investigación de las conductas de alimentación y reproducción de las especies.

2. Agricultura y agroindustria

El auge exportador experimentado por Chile a partir de la primera mitad de los años ochenta se manifestó en este sector en un comportamiento especial. En efecto, su participación media en las exportaciones totales del país pasó de 7.4% en el período 1980-1983, a 13% en el período 1984-1988. Este aumento de más de 75% fue el mayor experimentado por sector alguno de la economía chilena en el decenio, y en tan corto tiempo.

Dentro del sector agrícola, la actividad frutícola fue una de las que más se desarrolló en este período. Mientras en 1975 y 1980 los ingresos por exportaciones de fruta fresca representaban respectivamente el 63.3% y el 69.1% de los ingresos de exportación del sector agrícola, en 1985 esa participación subió al 84.3% (gráfico 5). Este cambio se debió principalmente a un aumento del 16% en los embarques físicos entre 1979 y 1985, ya que los precios reales en ese mismo período sólo aumentaron 1.9%.

Las exportaciones de fruta fresca comenzaron a tener relevancia en los años sesenta, y sólo se transformaron definitivamente en una importante fuente de divisas en los años ochenta. Esta tardanza se explica principalmente por la carencia de medios adecuados de almacenamiento y transporte, así como por las dificultades para

controlar ciertas plagas y enfermedades posteriores a la cosecha.

La actividad frutícola es muy sensible a las restricciones que los países de destino imponen a las importaciones de fruta chilena. Esto ocurre sin duda debido a la poca diversificación de los mercados internacionales receptores (aunque ésta ha ido aumentando en los últimos años), y al hecho de que más del 80% de los ingresos por exportación de fruta fresca proviene de uvas y manzanas.

A pesar del acelerado desarrollo de esta actividad, los productos exportados tienen en general un nivel de elaboración bastante bajo, por lo cual su efecto de arrastre en la industria manufacturera nacional es limitado. El sector hortofrutícola está vinculado principalmente con la industria fabricante de materiales de embalaje para exportación, sobre todo en las ramas del papel y de la madera.

3. Silvicultura, madera e industrias del papel y la celulosa

El desarrollo de las exportaciones de este sector se aceleró en los últimos tres años del decenio de 1980. Las ventajas naturales de Chile auguran un futuro aún más promisorio para esta actividad exportadora. Los mayores ingresos procedentes de las exportaciones del sector en los últimos años del decenio se deben fundamentalmente al aumento de las exportaciones de madera (gráfico 6).

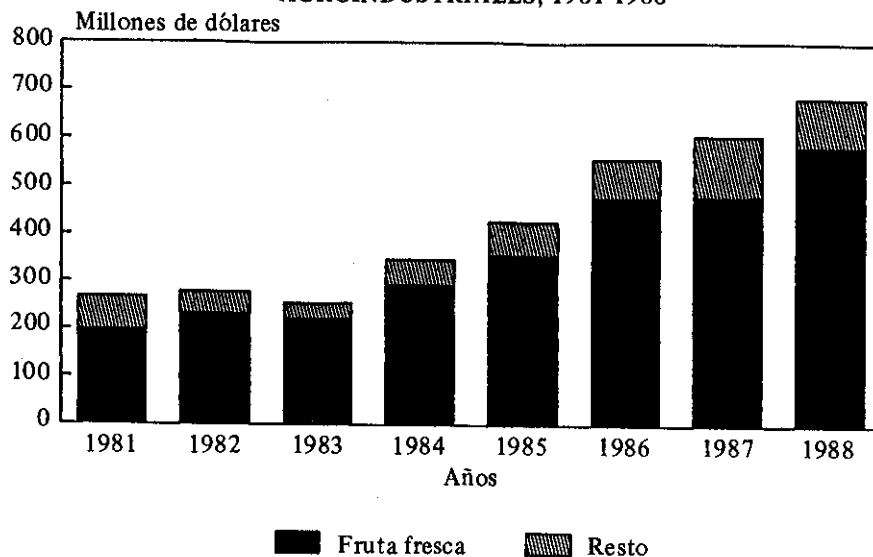
Los recursos forestales chilenos están concentrados en la especie Pino Radiata (*Pinus Radiata* D. Dons), originaria de California. Esta especie se adaptó en forma tan exitosa, que hoy día presenta un crecimiento muy superior al observado en su región de origen. Chile cuenta con más de un millón de hectáreas plantadas; en su gran mayoría los árboles son aún muy jóvenes, lo que augura enormes oportunidades de expansión para las industrias del sector.

Tales industrias presentan un grado bastante alto de integración vertical, que va desde las actividades de silvicultura y administración de bosques hasta la utilización de la madera en los múltiples derivados de la industria papelerera.

En los últimos años, a través de un adecuado manejo del recurso forestal en las operaciones de poda y raleo, las empresas del sector han acre-

Gráfico 5

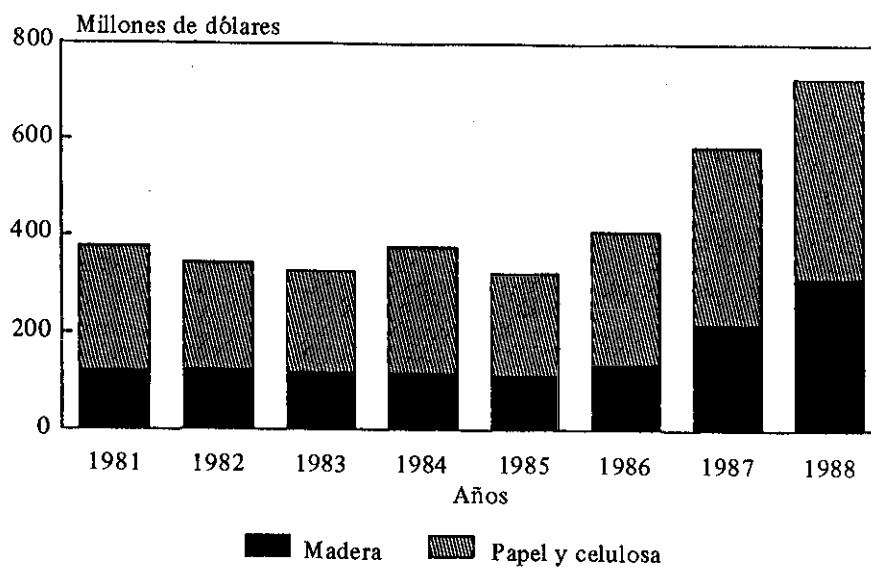
CHILE: EXPORTACIONES AGRICOLAS Y AGROINDUSTRIALES, 1981-1988



Fuente: Banco Central de Chile.

Gráfico 6

CHILE: EXPORTACIONES DE MADERA, CELULOSA Y PAPEL, 1981-1988



Fuente: Banco Central de Chile.

centado las posibilidades de elaborar productos con mayor valor agregado.

4. *La industria química*

El sector químico abarca las industrias que fabrican productos químicos intermedios y finales destinados fundamentalmente a la industria manufacturera, la minería y los sectores agrícola, de la salud y público. Corresponde a la División 35 de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU), y comprende las siguientes agrupaciones:

- 351 Fabricación de sustancias químicas industriales
- 352 Fabricación de otros productos químicos
- 353 Refinerías de petróleo
- 354 Fabricación de productos derivados del petróleo y el carbón
- 355 Fabricación de productos de caucho
- 356 Fabricación de productos plásticos

Las principales exportaciones del sector son las de productos químicos inorgánicos (carbonato de litio, óxido de molibdeno, salitre, yodo), productos químicos orgánicos y productos plásticos. Las exportaciones han crecido sostenidamente desde 1974. El 95% de ellas proviene de la fabricación de sustancias químicas industriales, agrupación que es la tercera en importancia dentro del sector químico si se la mide por su parti-

cipación en el valor bruto de la producción. Esta agrupación (la 351), es conocida como industria química, y en ella se centrará aquí la atención, dada su gravitación en el comercio exterior chileno.

Las empresas de la industria química se caracterizan porque sus procesos productivos esenciales se basan en el aprovechamiento de reacciones químicas ejecutadas a nivel industrial. La mayor parte de los productos de esta industria corresponden a bienes de consumo intermedios, por lo cual la actividad tiene gran importancia para el crecimiento del resto de la economía.

Los principales clientes de la industria química son la industria manufacturera (especialmente la propia industria química), la agricultura y la minería. El mercado de exportación tiene interés apreciable para esta industria, existiendo empresas que dependen fuertemente de él y que están organizadas en función de dicho comercio. La porción más importante de las exportaciones corresponde a productos químicos inorgánicos (gráfico 7).

En el mercado interno las empresas químicas tienden a tener pocos competidores nacionales, y en algunos casos son los únicos productores. Sin embargo, la gran mayoría de las sustancias químicas industriales compiten con compuestos químicos importados. Esta competencia se basa generalmente en la relación precio/calidad de los productos.

III

Resultados del estudio: análisis y entrevistas

Examinaremos en esta sección los resultados del estudio. Luego de algunas consideraciones metodológicas,² analizaremos la relación entre la inversión extranjera directa y las exportaciones en la economía chilena, y reseñaremos los resultados de las entrevistas efectuadas a las empresas integrantes de la muestra seleccionada.

1. *Consideraciones metodológicas*

Para este estudio se seleccionó un grupo de los

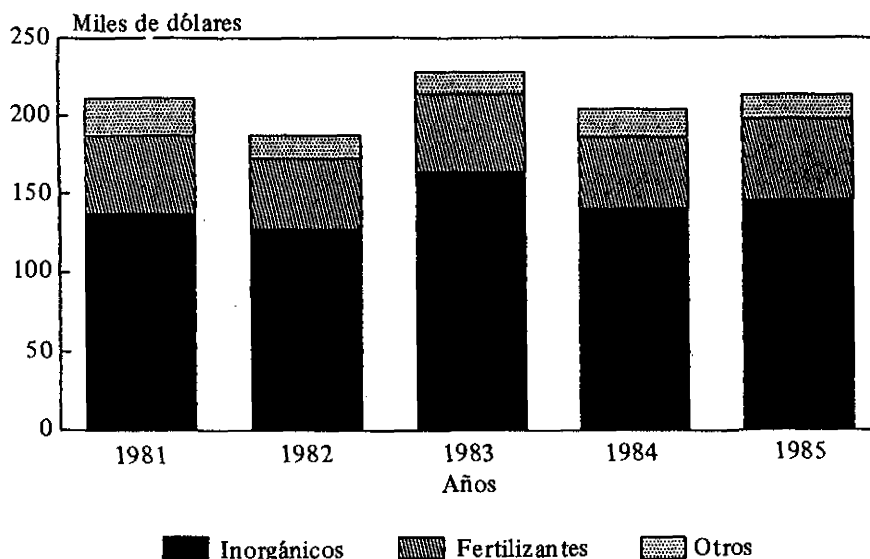
más prominentes exportadores del país, con el objeto de investigar qué tipo de vinculación internacional (nuevas formas de inversión) utilizaban, si es que recurrían a alguna.

En consecuencia, se diseñó un cuestionario (Mizala, 1991) para examinar la importancia de los acuerdos contractuales entre empresas de países industrializados y homólogas locales en el ámbito de las exportaciones chilenas.

A partir de datos del Banco Central respecto de las exportaciones totales y de una clasificación de los exportadores chilenos, se conformó una muestra representativa integrada por 32 firmas,

² Véase mayores detalles al respecto en Mizala, 1991.

Gráfico 7
CHILE: EXPORTACIONES DE PRODUCTOS QUIMICOS, 1981-1985



Fuente: Corporación de Fomento (CORFO), 1987.

pertencientes a su vez a cuatro sectores definidos para los fines del estudio. Estos fueron: i) productos del mar e industrias conexas; ii) agricultura y agroindustria (especialmente fruticultura); iii) silvicultura, madera e industrias del papel y la celulosa, y iv) industria química. Estos sectores generan el 62% de las exportaciones chilenas distintas del cobre. Se eligió esta agregación porque dentro de cada uno de estos sectores las empresas en su mayoría están integradas verticalmente.

En el proceso de selección se tomó en cuenta el volumen total de las exportaciones y los exportadores más importantes en cada sector, que son a su vez las compañías de mayor tamaño en sus respectivos sectores. Se seleccionó además, como grupo de control, un conjunto de empresas de pequeño tamaño, correspondientes al 30% de la muestra (dos empresas por cada sector). Este grupo de control sirvió para cotejar la conducta de las empresas pequeñas con la de las grandes,

orientadas a los mercados externos, en términos del grado de utilización de la vinculación internacional y el tipo de mecanismos empleados. Las empresas integrantes del grupo de control respondieron el mismo cuestionario que fue sometido a consideración de las empresas grandes.

Con respecto a la representatividad de la muestra de empresas seleccionadas, medida por su significación dentro de las exportaciones totales de cada sector, se tiene que para el sector de productos del mar e industrias conexas la muestra de 10 empresas genera 45% de las exportaciones totales; en el sector agrícola y agroindustrial la muestra de nueve empresas genera 64% de las exportaciones totales; en el sector de silvicultura, madera e industrias del papel y la celulosa, la muestra de ocho empresas genera 68% de las exportaciones totales, y en la industria química la muestra de cinco empresas genera el 73% de las exportaciones totales.

Cuadro 1
CHILE: PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES DE EMPRESAS CON PARTICIPACION
DE CAPITAL EXTRANJERO EN LAS EXPORTACIONES TOTALES DE CADA SECTOR, 1986-1989
(Porcentajes)

	1986		1989	
	Empresas de propiedad mayoritariamente extranjera	Empresas con alguna participación extranjera	Empresas de propiedad mayoritariamente extranjera	Empresas con alguna participación extranjera
Productos del mar e industrias conexas	8.5	54.5	11.6	44.8
Agricultura y agroindustria	31.1	—	33.1	—
Silvicultura, maderas e industrias del papel y la celulosa	16.4	56.2	25.1	53.8
Minería	10.9	—	13.2	—

Fuente: Banco Central de Chile y Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales.

2. La inversión extranjera directa y las exportaciones

Analizaremos en esta sección la relación que se observa entre la inversión extranjera directa y las exportaciones. Para tal propósito, recurriremos a la clasificación de los principales exportadores chilenos que realiza el Banco Central de Chile, y a información acerca de la participación del capital extranjero en estas empresas exportadoras suministrada por la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales.

La primera parte del análisis de la relación entre la inversión extranjera y las exportaciones pretende determinar hasta qué punto las empresas de propiedad extranjera aumentaron su participación en las exportaciones chilenas durante el periodo en que éstas experimentaron un importante incremento (1986-1989). Para hacerlo se buscó información sobre la participación de las empresas con capital extranjero en las exportaciones totales de cada uno de los principales sectores exportadores. Como la información sobre la participación de capital foráneo en las empresas que operan en el país es bastante parcial, se realizaron cálculos para dos grupos de empresas, aquéllas de propiedad mayoritariamente extranjera y aquéllas con alguna participación de capitales extranjeros.

La participación de las empresas de propiedad mayoritariamente extranjera en las exportaciones

sectoriales totales tuvo un aumento mayor en el sector de silvicultura, maderas e industrias del papel y la celulosa (de 16.4% en 1986 a 25.1% en 1989) (cuadro 1). En el resto de los sectores analizados se aprecian incrementos de sólo 2 a 3%.

Ahora bien, si consideramos el grupo de empresas con algún capital extranjero, se aprecia que en los dos sectores en que esta información pudo ser obtenida, bajó la participación de estas empresas en las exportaciones totales del sector. En los productos del mar e industrias conexas la cifra cayó de 55% a 45% y en la silvicultura, maderas e industrias del papel y la celulosa disminuyó de 56 a 54%.

El cuadro 1 también muestra que, salvo en el sector agrícola y agroindustrial, las empresas de propiedad mayoritariamente extranjera tuvieron una participación más bien pequeña en las exportaciones totales de cada uno de los sectores, tanto en 1986 como en 1989.

La información mencionada, aun cuando no es exhaustiva, permite concluir que ha habido un aumento de la participación de empresas de propiedad mayoritariamente extranjera en las ventas al exterior de los principales sectores exportadores chilenos. Sin embargo, su contribución no es lo que explica el importante incremento experimentado por las exportaciones chilenas durante la fase de recuperación, luego del pro-

Cuadro 2
CHILE: RELACION ENTRE EL VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES Y
LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN UNA MUESTRA DE
EMPRESAS ORIENTADAS A LOS MERCADOS EXTERNOS

	Variable dependiente: volumen de las exportaciones		
	Muestra total de empresas	Muestra total excluida una empresa	Muestra total excluidas tres empresas ^a
Constante	33 181.5 (4.01) ^b	37 225.8 (4.57)	22 405.7 (3.31)
Inversión extranjera directa	0.42 (9.41)	0.07 (0.45)	1.44 (3.28)
R2	0.54	0.0003	0.12
SE	69 066	67 437	49 561
n	75	74	72

Fuente: Serie de datos transversales para una muestra de empresas chilenas orientadas a los mercados externos.

^aLas firmas excluidas fueron: Minera La Disputada Las Condes, Minera Mantos Blancos y Minera Mantos de Oro.

^bLas cifras entre paréntesis indican el valor absoluto de las estadísticas t.

ceso de ajuste que siguió a la crisis de la deuda externa.

Para continuar investigando la relación existente entre inversión extranjera directa y exportaciones recurrimos en segundo lugar a antecedentes suministrados por Rozas (1991), el Comité de Inversiones Extranjeras, y el Banco Central de Chile con respecto a la inversión extranjera directa en virtud del DL N° 600 y el Capítulo XIX, y a las exportaciones para el cuatrienio 1986-1989. El examen abarcó un total de 75 firmas, que son los principales exportadores del país y que al mismo tiempo han recibido inversión extranjera directa en cualquiera de sus formas. Se llevaron a cabo pruebas estadísticas para establecer hasta qué punto las empresas que se hallan entre los principales exportadores del país —según la clasificación mencionada de los exportadores chilenos— resultan favorecidas con un volumen significativo de inversión extranjera directa. El objetivo fue verificar si existe o no una correlación positiva entre dicha inversión y la capacidad exportadora de las empresas.

Enseguida se estimaron regresiones de corte transversal por el método de los mínimos cuadrados ordinarios, tanto para la muestra total como para el sector de minería, agricultura y agroindustria, y el sector de productos del mar e industrias conexas. El sector de silvicultura, ma-

dera, e industrias del papel y la celulosa no fue considerado, porque en él son pocas las firmas que se orientan a los mercados externos y que recibieron inversión extranjera directa en el período analizado.

Al estimar estas regresiones se quiso determinar si hay o no alguna correlación significativa entre las exportaciones y la inversión extranjera directa, y no explicar el desempeño exportador de las empresas. Para realizar esta última tarea debe realizarse un análisis econométrico de mayor envergadura.

El cuadro 2 presenta los resultados obtenidos para la muestra total de empresas. El coeficiente de correlación parcial entre las exportaciones y la inversión extranjera directa es positivo y estadísticamente significativo. Sin embargo, este resultado es atribuible por entero a una sola gran empresa perteneciente al sector minero, de modo que si se la excluye, los resultados cambian en forma dramática. En efecto, el coeficiente de correlación parcial se torna ahora estadísticamente no significativo y el R2 ajustado es extremadamente bajo, lo que demuestra que la inversión extranjera directa no guarda relación con el volumen de las exportaciones de la empresa (cuadro 2, columna 2). Por otra parte, al excluirse de la muestra las dos principales empresas del sector minero, se observa que el coeficiente de correla-

Cuadro 3
CHILE: RELACION ENTRE EL VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES Y
LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN ALGUNOS SECTORES
ESPECIFICOS, 1986-1989

	Variable dependiente: volumen de las exportaciones		
	Minería	Agricultura y agroindustria	Productos del mar e industrias conexas
Constante	—	—	54 818.6 (3.35)
Inversión extranjera directa	0.44 (4.02) ^a	4.79 (19.37)	- 1.10 (0.55)
R2	0.61	0.95	0.04
SE	172 500	18 931	52 852
n	7	14	19

Fuente: Cuadro 2.

^aLas cifras entre paréntesis indican el valor absoluto de las estadísticas t.

ción parcial es de nuevo positivo y estadísticamente significativo, si bien el R2 ajustado sigue siendo muy bajo. En consecuencia, los resultados obtenidos son muy débiles y están subordinados a la conducta de las pocas empresas que concentran un volumen apreciable de inversión extranjera directa. Este resultado no puede sorprender, ya que es bien sabido que la mayor parte de la inversión extranjera directa durante el decenio de 1980 se orientó al sector minero.

El cuadro 3 presenta los resultados obtenidos para cada uno de los sectores considerados. De acuerdo a lo previsto, la minería acusa una correlación parcial significativamente positiva entre las exportaciones y la inversión extranjera directa, con un R2 ajustado de 0.61. Algo similar ocurre con la agricultura y la agroindustria, sector que exhibe un coeficiente de correlación parcial significativamente positivo y un alto R2 ajustado. Ello es atribuible al número de empresas de propiedad extranjera registrado en los últimos años. Sin embargo, los productos del mar e industrias conexas acusan un coeficiente de correlación parcial estadísticamente no significativo y un muy bajo R2 ajustado.

La información empírica presentada hasta ahora no permite, entonces, llegar a conclusiones definitivas que relacionen la inversión extranjera directa y la capacidad exportadora de las firmas nacionales. Sólo en algunos determinados sectores la inversión extranjera directa aparece corre-

lacionada positivamente con las exportaciones. Sin embargo, nada puede afirmarse, en esta fase, respecto de la causalidad de dicha relación, debido en especial al hecho de que un sector que se orienta también a los mercados externos (productos del mar e industrias conexas) no muestra correlación alguna entre el volumen de sus exportaciones y la inversión extranjera directa.

Existe una información complementaria que puede ser utilizada al evaluar la relación entre la inversión extranjera directa y las exportaciones en la economía chilena. Se trata de una investigación efectuada por Aninat (1990), cuyo propósito fue analizar las perspectivas de mediano plazo que ofrecían los proyectos de inversión para el período 1990-1995. El mencionado autor analizó los resultados de una encuesta o catastro de proyectos que abarcó 442 proyectos individuales de inversión, por un monto bruto estimado de 19 700 millones de dólares para el sexenio 1990-1995. En contraste con análisis previos, que habían procurado identificar *ex post* la relación entre inversión extranjera directa y exportaciones, Aninat estudió, entre otras cosas, la incidencia potencial de esos nuevos proyectos, bajo determinados supuestos, sobre las tasas de crecimiento de las exportaciones en el futuro.

Entre los mensajes de mayor utilidad que emanan de esa encuesta, cabe destacar la fuerte orientación de los proyectos considerados en ella hacia la producción de bienes transables en los

mercados internacionales. Así, 262 de esos proyectos están claramente orientados al comercio exterior. Las inversiones efectuadas en actividades de exportación llegan a 10 400 millones de dólares, lo que representa el 53% del valor bruto total de las inversiones. Esta cifra no incluye aquellos proyectos que involucran básicamente asignación de fondos al mejoramiento o apoyo de la infraestructura, aun cuando éstos favorecen en forma directa ulteriores progresos en la exportación de bienes.

Los tipos de productos de exportación considerados en los proyectos de inversión incluidos en la encuesta son: harina de pescado, pescados y mariscos en conserva, salmones, pescado semi-congelado, papel de diario, celulosa, cartones, paneles de madera, enchapados, rollizos, madera aserrada, muebles, salsa de tomate y de manzana (y pulpa), uvas, nectarines, frutillas y frambuesas, espárragos, nitratos, sales bóricas y de potasio, yodo, productos sulfurosos, cobre en diversas formas, plata, oro, bolones de mineral de hierro, productos de manganeso, cerámica, yates, barcos de pesca, herramientas de jardinería, repuestos para maquinaria industrial, tabaco, complejos turísticos, servicios de telecomunicaciones, servicios portuarios internacionales (aéreos y marítimos) y servicios de exploración geológica en el exterior. La concentración de proyectos de inversión en tales productos es coherente con el esquema de especialización del comercio exterior chileno.

Con respecto a la propiedad de los proyectos de exportación, merece señalarse que aquellos que se encuentran por entero en manos extranjeras representan poco más de un tercio (35%) del total de la muestra. Otra fracción importante es propiedad de empresas con participación de capital extranjero y está siendo desarrollada, por el sector privado nacional e inversionistas foráneos.

Aninat cuantifica el posible efecto de tales proyectos en las tasas de crecimiento de las exportaciones. Lleva a cabo diversas simulaciones para calcular tentativamente el valor de las exportaciones, considera la generación de flujos de producción con un horizonte de 15 años de vida, común para todos los proyectos seleccionados, y supone precios fob constantes en ese lapso. Observa así que se producirá un desplazamiento de importancia en las exportaciones chilenas hacia el resto del mundo: bajo parámetros razonables,

es probable que los proyectos de inversiones generen, en el largo plazo, incrementos del 20 al 22% al año en los valores actuales de las exportaciones del país.

Se concluye entonces de tal estudio que la inversión extranjera directa puede tener un efecto favorable en las exportaciones industriales de Chile. Ello obedece principalmente a que los inversionistas foráneos canalizan sus recursos hacia aquellos sectores que muestran una clara orientación hacia los mercados externos, es decir, sectores basados en la explotación de aquellos recursos naturales en los que Chile tiene sus mayores ventajas comparativas.

3. Análisis de los resultados de las entrevistas, por sectores

En este apartado se analizan los resultados de las entrevistas efectuadas a las empresas integrantes de la muestra seleccionada.³

a) *Productos del mar e industrias conexas*

La muestra seleccionada para este sector incluyó diez empresas de las cuales ocho operan en la industria reductora (harina y aceite de pescado), mientras las dos restantes centran su actividad exportadora en productos como conservas de pescado y mariscos, pescado fresco enfriado y congelado, salmones y erizos.

De las ocho empresas dedicadas a la producción de harina y aceite de pescado, seis tienen una antigüedad que oscila entre los 23 y 45 años, mientras que las dos más nuevas sólo tienen 7 y 10 años de existencia; las empresas de menor antigüedad generan un volumen menor de producción. Las cinco empresas más grandes, por su parte, generan el 85% de la producción total de las empresas del sector incluidas en la muestra, mientras que las tres restantes originan sólo un 15%.

La producción de las empresas de la industria reductora se exporta casi en su totalidad, siendo marginales las ventas en el mercado interno. Los principales países de destino de las exportaciones de harina y aceite de pescado son Alemania, Japón, los Países Bajos, Bélgica y Es-

³Véase un resumen de las características de la muestra de empresas, y las principales respuestas al cuestionario entregadas por los ejecutivos entrevistados, en Mizala, 1991, apéndice C.

tados Unidos, aunque también los países sudamericanos han comenzado a adquirir estos productos.

En este sector la propiedad mayoritaria de las empresas de la muestra (incluidas aquellas que han constituido empresas conjuntas con participación de capital foráneo), está en manos de empresarios nacionales. Estas empresas emplean en total algo más de 7 500 personas.

Entre los mecanismos de vinculación industrial internacional utilizados por el sector destaca la compra de bienes de capital, que fue señalada como la vía principal de adquisición tecnológica por siete de las empresas. Por su parte, dos empresas indicaron que la constitución de empresas conjuntas con participación de capital extranjero fue el mecanismo más importante utilizado por ellas. Sólo una empresa, dedicada a la exportación de mariscos congelados y en conserva y de salmones, mencionó como principal mecanismo los convenios informales de asistencia técnica para la capacitación del personal. En efecto, una empresa japonesa que decidió abastecerse de la mencionada firma nacional puso como condición en el contrato de compra la mantención de un funcionario suyo en la planta chilena, con el fin de asegurarse del cumplimiento de las normas sanitarias en el manejo, tratamiento y envasado de los productos. Los beneficios para dicha empresa nacional han sido de suma importancia, por cuanto esta persona se ha convertido en un verdadero agente de transferencia de conocimientos en aquellas partes del proceso que son vitales para asegurar la calidad del producto final exigida en los mercados externos.

La transferencia tecnológica a través de los distintos mecanismos de cooperación industrial en el mercado del pescado y marisco fresco, enfriado, congelado y en conserva es muy distinta a la que se da en la industria reductora. En efecto, la base tecnológica acumulada en esta última es muy superior, lo que le ha permitido desarrollar en el país buena parte de los bienes de capital que la industria reductora requiere. Además, en los mercados de productos frescos, congelados o en conserva, la calidad lograda con el manejo, tratamiento y envasado de los productos es fundamental para poder entrar a los exigentes mercados externos, mientras que en los productos de la industria reductora las diferencias de calidad sólo se reflejan en el precio final. Lo anterior

hace que en la industria reductora la tecnología necesaria esté incorporada en los bienes de capital, mientras que en la industria conservera y de fresco, enfriado o congelado, el personal debe estar capacitado para manejar adecuadamente los procesos productivos.

A pesar de que el mecanismo de licencias no es utilizado por las empresas entrevistadas, hay un caso especial. Una empresa relacionada con algunas otras empresas de la muestra comenzó utilizando una licencia de una firma noruega para fabricar en Chile bienes de capital destinados a la industria pesquera. Al poco tiempo, la empresa chilena formó con esa misma firma noruega una empresa conjunta, dedicada a la producción y comercialización de bienes de capital para la industria pesquera mundial. Durante el primer año y medio de funcionamiento la empresa recién formada tuvo un contrato de asistencia técnica con la firma proveedora de la tecnología. Más tarde, la nueva empresa compró, con contrato de exclusividad, la marca a la firma noruega, convirtiéndose así en la única empresa que produce estos equipos prestigiados a nivel mundial. El principal beneficio para la empresa noruega fue asegurar la venta de su tecnología a los principales mercados mundiales, ubicados en la costa del Pacífico Sur. Por su parte, la empresa nacional se beneficia con los menores costos de transporte y un conocimiento más completo de las necesidades tecnológicas de las empresas pesqueras chilenas.

Los convenios de asistencia técnica, en cualquiera de sus formas, también son importantes para las empresas de la industria reductora; sin embargo, los han utilizado de manera secundaria o complementaria a la compra de bienes de capital. Cabe destacar que los convenios de asistencia técnica se realizan de manera muy informal. De hecho, la mayor parte de las empresas no tiene contratos, sino que más bien visitan en el extranjero a empresas o instituciones vinculadas a la actividad pesquera, y aprovechan las visitas a Chile de proveedores y clientes extranjeros.

Respecto del origen de la tecnología básica incorporada en la empresa, las opiniones de los entrevistados están divididas. La mitad de ellos señala que la tecnología proviene de empresas extranjeras, mientras la otra mitad indica que la tecnología es diseñada en el país, al menos a nivel de ingeniería básica, y en algunas partes del pro-

ceso incluso a nivel de la ingeniería de detalle. A lo anterior cabe agregar la capacidad de la ingeniería nacional para adaptar las tecnologías incorporadas en bienes de capital adquiridos en el extranjero, así como para montar equipos completos con algunas partes traídas del extranjero. Estos últimos entrevistados coinciden en señalar que el desarrollo propio ha sido el origen principal de la tecnología básica de la empresa.

Compartir riesgos y transferir tecnologías son las principales razones esgrimidas por las dos empresas que constituyeron empresas conjuntas con participación de capital extranjero. La razón principal, declarada en forma unánime, para utilizar convenios de asistencia técnica de manera informal, es la posibilidad de abrir nuevos mercados de exportación para la empresa al alcanzar los estándares de calidad que ellos exigen.

La razón principal declarada por todas las empresas entrevistadas para realizar compras de bienes de capital es su utilización como medio de transferencia tecnológica.

Todas las empresas del rubro coinciden en señalar que los contratos de adquisición de bienes de capital incluyen un período de asistencia técnica para la puesta en marcha, y asistencia ocasional en caso de fallas.

Los beneficios que las empresas declaran haber obtenido con el uso de estos mecanismos de vinculación industrial son: en primer lugar, mejorar la calidad del producto (seis firmas), lo que es evidente en las empresas productoras de harina de pescado, que han podido producir harina especial, de mayor contenido proteico y mayor precio internacional; y en segundo lugar, reducir los costos de producción (seis firmas). Otros beneficios mencionados son: elevar la habilidad y capacitación del personal, aumentar la capacidad productiva y actualizar tecnológicamente los procesos productivos.

Al consultarse a las empresas sobre las diferencias de utilización de estos mecanismos de vinculación industrial, en las distintas etapas del proceso exportador,⁴ las respuestas son las siguientes: no hay diferencias entre las etapas (cinco empresas); en las etapas de información y penetración las empresas son más dependientes y el gasto de recursos mediante el uso de estos

mecanismos es mayor (cuatro empresas); en las etapas de estabilización y consolidación las empresas son más dependientes y además el gasto de recursos mediante el uso de estos mecanismos es mayor (una empresa). Cabe señalar que las empresas del segundo grupo consideran importantísimo el desarrollo tecnológico propio en las últimas etapas del proceso exportador.

Todas las empresas entrevistadas piensan que la razón fundamental por la cual las empresas extranjeras establecen estos mecanismos de vinculación con empresas locales es que buscan abrir nuevos mercados para la venta de su tecnología, fundamentalmente a través de bienes de capital, pero también a través de la asistencia técnica, al transferirse conocimientos tecnológicos.

Las condiciones que a juicio de los entrevistados permiten que estas empresas se encuentren entre los principales exportadores del país son: las ventajas competitivas naturales existentes (cuatro firmas las mencionan en primer lugar y cinco firmas en segundo lugar) y la política cambiaria (cuatro firmas la señalan en primer lugar y una en segundo lugar). Sólo dos empresas mencionan, en segundo y tercer lugar, respectivamente, el acceso a tecnologías apropiadas. Finalmente, una firma menciona la calidad de su producto y otra señala que su tamaño es la principal explicación de su éxito exportador.

En cuanto a las condiciones político-económicas que posibilitan la aceptación de estos arreglos contractuales por parte de las empresas extranjeras, se señala que la principal es la legislación vigente sobre capitales extranjeros (cinco empresas), acompañada de la existencia de mecanismos de protección a la propiedad industrial (cuatro firmas la indican en segundo lugar), y la estabilidad económica en Chile (una firma lo menciona en primer lugar y dos firmas en segundo lugar).

Las medidas gubernamentales sugeridas por las empresas son, en orden de importancia: llevar a cabo un programa de desarrollo tecnológico nacional (una empresa), definir normas claras sobre la especificación técnica de algunos insumos importados a través de algún organismo controlador (una empresa), modificar el impuesto adicional del 40% sobre las remuneraciones a especialistas extranjeros (una empresa). Las demás empresas manifiestan que la situación actual

⁴ Véase la definición de las etapas del proceso exportador en el anexo de este trabajo.

es adecuada y que no tienen en mente medidas que el gobierno pueda aplicar para facilitar la cooperación industrial con empresas extranjeras.

En cuanto a posibles sugerencias a las empresas extranjeras para facilitar arreglos contractuales como los descritos, ninguna empresa cree necesario que aquéllas tomen medidas distintas de las que hoy aplican. La disposición tanto de las empresas como de instituciones extranjeras es muy buena en este aspecto.

b) *Agricultura y agroindustria*

La muestra seleccionada para este sector incluyó nueve empresas, de las cuales siete operan en el mercado de fruta fresca de exportación. Exportan fundamentalmente uvas, carozos y pomáceas, y la uva representa porcentajes de esa producción que varían entre 50 y 90%. Las dos empresas restantes centran su actividad en los mercados de hortalizas congeladas, pulpas de fruta, frutas deshidratadas, frutas al jugo, y pastas y subproductos del tomate.

Cuatro de las empresas dedicadas a la exportación de fruta fresca tienen menos de 10 años de existencia, dos 14 años y sólo una de ellas existía antes de las reformas económicas iniciadas en Chile a mediados de los años setenta. El resto de las empresas entrevistadas tiene entre 12 y 15 años. Es decir, se trata de un sector en que, en su mayor parte, las empresas son relativamente nuevas, y, a diferencia de lo que ocurre en el sector pesquero, las empresas nuevas tienen volúmenes importantes de producción.

Entre las empresas que operan en el mercado de la fruta fresca de exportación, las cuatro más grandes concentran el 84% del total de producción de las empresas del sector incluidas en la muestra.

Con la excepción de una empresa que opera en el mercado de la pulpa de fruta y de las frutas y hortalizas congeladas, todas exportan más del 65% de su producción. Esto es particularmente notorio en el mercado de la fruta fresca de exportación: las empresas que operan en él sólo venden en el país la fruta que no cumple con los estándares de calidad exigidos en los mercados internacionales. Los principales países de destino de las exportaciones de fruta son Estados Unidos y los países europeos. Japón, por su parte, es un importante mercado para la empresa que produce pasta de tomate.

Cuatro de las nueve empresas entrevistadas son de propiedad extranjera; de ellas una acaba de pasar a manos extranjeras al ser comprada por una empresa transnacional que opera en el rubro de la fruta fresca. Tres de las empresas son de propiedad nacional; una de ellas acaba de pasar a manos nacionales al comprar los socios chilenos el 60% que estaba en manos de una empresa extranjera. De las dos empresas restantes, una es mayoritariamente nacional y la otra mayoritariamente extranjera. Llama la atención que las cuatro firmas que son filiales de empresas transnacionales originan el 40% de las exportaciones del sector y están entre los principales exportadores del país; el volumen que exportan estas cuatro firmas representa el 60% del total exportado por las empresas del sector consideradas en la muestra.

Las empresas con niveles de producción más altos emplean entre 300 y 800 trabajadores en forma estable, y aquéllas con niveles menores, entre 22 y 160 trabajadores. El conjunto de firmas de la muestra da trabajo a 3 058 personas. Estas cifras no incluyen a los trabajadores temporales empleados en épocas de cosecha, cuando el número de personas ocupadas se incrementa tres y cuatro veces.

Entre los mecanismos de cooperación industrial utilizados por este sector sobresale la compra de bienes de capital a países desarrollados, fundamentalmente a Estados Unidos y Europa, considerada la principal vía de adquisición de tecnología por siete de las nueve empresas. Una firma destaca la constitución de una empresa conjunta con capitales extranjeros como el principal mecanismo utilizado, y otra empresa, productora de pastas de tomate y subproductos del tomate, cree que los convenios de asistencia técnica para adiestramiento y capacitación del personal es la forma de cooperación industrial más utilizada, seguida por la compra de bienes de capital.

Ocho de las nueve empresas entrevistadas mencionan los convenios de asistencia técnica para capacitación del personal como el mecanismo de cooperación industrial que ocupa el segundo lugar en orden de importancia. Al igual que en las empresas encuestadas en el sector pesquero, estos convenios tienen más bien carácter informal y consisten en visitas a ferias internacionales, a

proveedores de bienes de capital y a empresas extranjeras que producen bienes similares.

Las visitas a empresas de países desarrollados son fáciles de organizar y son provechosas para informarse sobre la tecnología que se está aplicando actualmente. Sin embargo, es muy difícil obtener información sobre aquellas tecnologías que están en etapa de desarrollo. No se observan diferencias en el tipo de mecanismos de vinculación industrial utilizado por empresas nacionales y por empresas de propiedad extranjera.

Cinco empresas dan cuenta de la contratación de expertos extranjeros para ayudarles a adaptar la tecnología foránea a las condiciones del país. Las empresas de mayor tamaño han contratado a estos especialistas por sí solas; pero las más pequeñas han recurrido a especialistas extranjeros traídos por la Fundación Chile, institución cuyo objetivo es promover y transferir al país las tecnologías más modernas que estén disponibles en los mercados mundiales.⁵

El mecanismo de licencias no ha sido utilizado por las empresas entrevistadas, a pesar de que algunas variedades de uva, por ejemplo la superior, están patentadas. Dado que el pago de regalías aumenta sus costos, las empresas prefieren producir y comercializar otras variedades no sujetas a patentes.

Con respecto al origen de la tecnología básica incorporada en las empresas, siete de ellas la obtienen principalmente de otras empresas extranjeras. Una empresa la obtiene de la empresa matriz y otra de institutos de investigación nacionales. Al determinar una segunda fuente de origen de la tecnología básica, las opiniones se dividen: tres empresas declaran que el desarrollo propio ha sido importante en su tecnología básica, en particular en la adaptación de las tecnologías incorporadas en bienes de capital importados (además, algunas realizan en Chile el diseño de ingeniería e importan sólo los equipos necesarios), y tres empresas indican que sus fuentes secundarias de tecnología básica han sido centros de investigación nacionales y universidades e institutos de investigación extranjeros; una firma señaló a su empresa matriz como fuente secundaria de su tecnología básica.

La razón principal declarada por las empre-

sas para realizar compras de bienes de capital en el extranjero es la imposibilidad de desarrollar estos equipos en el país. En segundo lugar se menciona el uso de estas compras de bienes de capital como un mecanismo de transferencia tecnológica. Los bienes de capital adquiridos por las empresas encuestadas consisten fundamentalmente en equipos de refrigeración y embalaje. Las cuatro firmas con más avance tecnológico en el sector cuentan con plantas de atmósfera controlada, con lo cual han podido extender el período de duración de las manzanas. Esta tecnología les ha permitido exportar manzanas en épocas en que no hay producción en el país y, por ende, tener acceso a nuevos mercados externos.

Todas las empresas, salvo una, coinciden en señalar que los contratos de adquisición de bienes de capital incluyen un período de asistencia técnica para la puesta en marcha, y además asistencia ocasional en caso de fallas.

Las empresas que declaran utilizar convenios de asistencia técnica expresan que las principales razones para recurrir a esos contratos son dos: la transferencia tecnológica (*know-how*) derivada de ellos, y la necesidad de facilitar el acceso a los mercados externos a través del cumplimiento con sus estándares de calidad.

La necesidad de capitales y la posibilidad de acceder a nuevos mercados son las principales motivaciones expuestas por la empresa que formó una empresa conjunta con una firma extranjera.

Los beneficios que las empresas declaran haber obtenido en virtud de estos mecanismos de vinculación industrial con países desarrollados son, en primer lugar, mejorar la calidad del producto (siete empresas) y, en segundo lugar, reducir los costos de producción (cuatro empresas). Otras razones mencionadas son el acceso a nuevos mercados externos, la elevación del nivel de habilidad y capacitación de los trabajadores, la actualización tecnológica de los procesos productivos y el desarrollo de nuevos productos.

Consultadas las empresas respecto de posibles diferencias en el tipo de vinculación industrial utilizado en las distintas etapas del proceso exportador, su respuesta unánime es que no hay tales diferencias. Sin embargo, ocho de las nueve empresas aseguran que en las etapas de estabilización y consolidación del proceso exportador se

⁵ Véase un excelente análisis de la labor de transferencia tecnológica de la Fundación Chile en Huss, 1991.

depende más de esos mecanismos, y que en ellas el gasto de recursos por el uso de dichos arreglos contractuales es mayor. Las empresas argumentan que en la medida en que se avanza en el proceso exportador las exigencias de calidad en los mercados externos, tanto para mantenerse en ellos como para acceder a nuevos mercados, son crecientes, y que esto las obliga a mantener un alto nivel tecnológico. La tecnología es fundamental para mejorar la calidad de sus productos y para superar las barreras sanitarias. Sólo una empresa señala que no tiene sentido hablar de diferentes etapas en el proceso exportador: esta empresa, por ser filial de una gran firma transnacional que opera en el rubro, conocía de partida el negocio y ha tenido una posición de liderazgo en el mercado desde sus inicios.

En su mayoría, las empresas entrevistadas piensan que las empresas extranjeras optan por estas formas de vinculación industrial con empresas establecidas en Chile porque les interesa la apertura de nuevos mercados para su tecnología, principalmente a través de la venta de bienes de capital. Sólo la empresa que había constituido una empresa mixta con una contraparte foránea menciona en primer lugar la existencia de ventajas comparativas en recursos naturales, y en segundo lugar la apertura de nuevos mercados para la venta de productos finales, como las razones por las cuales la empresa extranjera se asoció con ella.

Las condiciones que, a juicio de los entrevistados, permiten que estas empresas se encuentren entre los principales exportadores del país son las siguientes, en orden de importancia: las ventajas competitivas naturales existentes (una empresa destaca este factor en primer lugar de importancia, y cuatro empresas en segundo lugar); el acceso a tecnologías apropiadas (dos empresas lo mencionan en primer lugar y una en segundo lugar), y la política macroeconómica aplicada en el país (dos empresas la nombra en primer lugar y una en segundo lugar). Otras razones mencionadas son la calidad del equipo humano de la empresa (tres empresas) y el acceso a créditos externos (una empresa).

En cuanto a las condiciones político-económicas que posibilitan la aceptación de estos arreglos contractuales por parte de las empresas extranjeras, las empresas indican lo siguiente: la

estabilidad económica en el país (dos empresas la mencionan en primer lugar y cinco en segundo lugar); la legislación existente sobre capitales extranjeros (dos empresas la nombran en primer lugar y dos en segundo), y la política macroeconómica del país (cuatro empresas la mencionan en primer lugar y dos en segundo lugar).

Las medidas gubernamentales sugeridas por las empresas para facilitar estos arreglos contractuales con empresas extranjeras son: mantener políticas claras y estables (cuatro empresas); proveer a las empresas que operan en el país de asistencia técnica para seleccionar, contratar, adaptar y asimilar la tecnología extranjera incluida en estos contratos (dos empresas); llevar a cabo un programa de desarrollo tecnológico nacional (una empresa); modificar el impuesto adicional del 40% sobre los contratos de asistencia técnica (una empresa), y promover la formación de empresas conjuntas con participación de capital extranjero (una empresa).

Consultadas sobre sugerencias que podrían hacerse a las empresas extranjeras para contribuir a facilitar la realización de arreglos contractuales con ellas, la mayoría de las firmas manifiesta que no existen dificultades en el establecimiento y la operación de estos arreglos, y que, por lo tanto, no es necesario tomar medidas al respecto.

c) *Silvicultura, madera e industrias del papel y la celulosa*

Para la muestra de este sector se seleccionaron ocho empresas. De ellas, tres centran su operación en la silvicultura (madera aserrada, rollizos aserrables y rollizos para pulpa); cuatro en la fabricación o comercialización de distintos tipos de papel; una en la fabricación y comercialización de celulosa cruda y blanca, en tanto que otra se dedica a la producción de madera de pino libre de nudos para la fabricación de molduras y marcos de puertas y ventanas.

Siete de las empresas de la muestra son al menos en un 70% de propiedad nacional, y sólo una empresa es de propiedad extranjera en 100% desde hace no más de dos años.

Las tres empresas más grandes de la muestra emplean entre 1 100 y 3 300 trabajadores. Cuatro empresas tienen entre 400 y 540 trabajadores y una tiene 30 trabajadores, lo que en conjunto significa casi 7 500 personas empleadas.

Dos de las empresas consideradas en esta muestra tienen más de 70 años de antigüedad, cinco tienen entre 10 y 30 años y una tiene algo menos de tres años.

Las actividades de las empresas del sector son variadas, y la magnitud de sus exportaciones depende del tipo de producto. Por ejemplo, la celulosa es exportada en más de un 90%, en tanto que la producción de papel de distintos tipos se exporta casi en un 70%. En las empresas forestales, los productos de mayor valor agregado son la madera aserrada de calidad y los rollizos aserrables que se exportan en más de un 90%. En cambio, los rollizos para pulpa, que tienen menor calidad, se exportan en una proporción no superior al 50%. Esto ocurre porque los principales clientes en el mercado nacional son las empresas productoras de celulosa, cuya demanda de este producto es bastante elevada. Por otro lado, la empresa que produce madera libre de nudos utiliza una moderna tecnología que une partes de madera distintas (*finger*). Las exportaciones de esta empresa han sido esporádicas, por problemas financieros de corto plazo derivados de falta de capital de inversión, escasez de capital de trabajo y agotamiento de sus posibilidades de ofrecer garantías.

En el negocio papelerero, los mercados se comportan en forma distinta. En Chile hay dos grandes productores y dos grandes consumidores de papel, lo que genera un grado de competencia y rivalidad bastante bajo en el mercado local. En el mercado latinoamericano se requiere de esfuerzos competitivos normales para entrar, pero en los mercados europeos la oportunidad y el cumplimiento son esenciales. Es decir, una vez que los productos son aceptados por su precio y su calidad, los exportadores deben cumplir de manera intachable con plazos y entregas.

En el negocio forestal, los productos se diferencian claramente por su calidad y su utilización secundaria. Esto es, la madera aserrada está destinada a construcción de elementos de mayor valor agregado; la madera para pulpa es la que no tiene calidad suficiente para ser aserrada o aserrable, y se vende a las empresas que la necesitan como materia prima para la celulosa. La competencia es alta y el cumplimiento de los compromisos en los plazos establecidos es un requisito indispensable para mantener los clientes.

De las ocho empresas consideradas, seis ex-

presan que la compra de bienes de capital en el exterior ha sido el principal mecanismo de cooperación industrial utilizado, y mencionan además que los convenios de asistencia técnica han tenido una importancia menor que la compra de equipos y maquinaria. Sin embargo, las otras dos empresas señalan como mecanismo principal a los convenios de asistencia técnica, y dicen que las compras de bienes de capital han tenido una importancia algo menor. Sólo dos empresas han constituido empresas conjuntas con participación de capital extranjero, con el fin de compartir riesgos y atraer capitales. Todas las firmas, sin embargo, coinciden en señalar que la adquisición de bienes de capital que incorporen tecnología moderna, así como el conocimiento tecnológico (*know-how*), son imprescindibles para tener éxito.

En la industria de la celulosa, dos empresas de propiedad nacional han ejecutado dos grandes proyectos de inversión mediante la constitución de empresas conjuntas con capital foráneo. Las principales razones que dan las empresas nacionales para asociarse con empresas extranjeras son la necesidad de nuevo capital y la posibilidad de compartir el riesgo. Por su parte, las empresas extranjeras han tenido interés en asociarse con empresas nacionales debido a las importantes ventajas comparativas que tiene Chile en la producción de celulosa, así como por la posibilidad de compartir los riesgos de la inversión.

La tecnología básica de las empresas proviene principalmente de otras empresas extranjeras, según cinco de las empresas consultadas. En tanto, dos señalan como fuente a empresas nacionales y sólo una menciona que hubo desarrollo propio de esa tecnología.

La imposibilidad técnica de fabricar en Chile los bienes de capital necesarios es principal motivación para comprarlos en el extranjero, según la totalidad de las empresas entrevistadas. Las seis empresas más grandes y una de las más pequeñas explican que los contratos de compra de bienes de capital incluyen asistencia técnica para la puesta en marcha, y asistencia ocasional en caso de fallas.

En cuanto a las razones que han tenido para realizar convenios de asistencia técnica, cuatro empresas señalan que lo que más les interesa es la transferencia de conocimientos. Estos conocimientos no se adquieren con la sola compra de bienes de capital, y la posibilidad de desarro-

llarlos en Chile tiene costos elevados y toma largo tiempo. Dos empresas dicen que realizaron convenios de asistencia técnica con el objetivo final de acceder a nuevos mercados a través de los contactos establecidos y a través del aumento de la calidad de sus productos.

Los principales beneficios que las empresas han obtenido de estos arreglos contractuales, según lo manifiestan cinco firmas, han sido los de aumentar su capacidad productiva y mejorar la calidad de sus productos. Otros beneficios mencionados son: la disminución de costos, la actualización tecnológica y la incorporación de nuevos productos o líneas de ellos.

Con respecto a las etapas del proceso exportador, cinco empresas indican que las fases de información y penetración son las más dependientes de este tipo de mecanismos. Para cuatro empresas las etapas de información y penetración son las que requieren más recursos, en tanto que tres creen que el mayor gasto en estos mecanismos se realiza en las últimas fases del proceso exportador, es decir, las de estabilización y consolidación de los mercados.

La razón principal que impulsa a las firmas extranjeras a optar por estos mecanismos, a juicio de cinco de las siete empresas entrevistadas, es la de abrir nuevos mercados para la venta de sus tecnologías. Las otras dos empresas dicen que las firmas extranjeras se interesan en las ventajas comparativas que Chile tiene en recursos naturales, y sólo una de ellas piensa que la motivación fundamental de esas firmas es el acceso a materias primas para sus propios procesos.

Al ser consultadas las empresas respecto de las condiciones que les han permitido hallarse entre los principales exportadores del país, dicen que esto se debe a la existencia de ventajas comparativas en recursos naturales (tres empresas mencionan esto en primer lugar y dos empresas en segundo lugar). Otras atribuyen el éxito de su actividad exportadora a las condiciones macroeconómicas existentes en el país (dos empresas señalan esto en primer lugar y dos en segundo lugar). Finalmente, algunas empresas indican que el acceso a tecnologías apropiadas ha contribuido al éxito de sus exportaciones (una empresa lo señala en segundo lugar y dos en tercer lugar).

La estabilidad económica y, en segundo lugar la estabilidad política, han sido las condiciones que más han favorecido estos arreglos contrac-

tuales, según cuatro de las cinco empresas que respondieron a esta consulta. En tercer lugar mencionan la política macroeconómica vigente.

Por otro lado, las empresas piensan que para facilitar la vinculación industrial con firmas de países desarrollados el gobierno podría: atraer créditos externos para compras de bienes de capital (dos empresas), prestar asistencia técnica para seleccionar, contratar, adaptar y asimilar la tecnología incluida en los arreglos contractuales con firmas extranjeras (una empresa) e implementar una política adecuada de protección a la propiedad industrial (una empresa). La mayoría de las empresas estima que, en general, tanto las firmas extranjeras como las políticas gubernamentales ofrecen muchas facilidades para efectuar estos arreglos contractuales.

d) *Industria química*

La muestra seleccionada para este sector consta de cinco empresas.⁶ Una de ellas genera el 66% de las exportaciones chilenas del rubro, en tanto que las demás originan en conjunto sólo un 7%. Estas últimas se dedican a la producción de sustancias químicas para uso industrial: yodo, nitrato de sodio, nitrato de potasio, polietileno de baja densidad y resinas, pentaeritritol, formiato de sodio, ácido fórmico, bicarbonato de sodio, ulexita, ácido bórico, parafinas, cloruro cuproso, óxido cúprico, etc. Las exportaciones de la empresa que efectúa la mayor parte de las ventas al exterior se basan en recursos naturales: yodo y nitrato de sodio principalmente. Las empresas tienen entre 20 y 50 años de antigüedad. La más grande da trabajo a 4 000 personas y las restantes emplean entre 70 y 500 personas cada una.

Sólo dos empresas exportan poco más del 70% de su producción (la más grande y una de las pequeñas), en tanto que el resto exporta menos del 33%. Los principales compradores de estos productos son Estados Unidos, Europa, Brasil y otros países de América Latina.

Cuatro de las empresas de la muestra son propiedad de empresarios privados nacionales; una de ellas ha constituido una empresa mixta con capitales argentinos. Sólo una empresa es de

⁶La empresa Cape Horn Methanol fue seleccionada en la muestra; sin embargo, ésta fue la única empresa consultada que se negó a responder la encuesta.

propiedad mayoritariamente extranjera; se formó por la asociación de una empresa pública nacional (proveedora de la materia prima) y una empresa transnacional.

El negocio químico no tiene ventajas competitivas en recursos naturales ni en mano de obra con respecto a otros países. Debido a esto, la eficiencia en los procesos y el acceso y la seguridad en el abastecimiento de materias primas son fundamentales para poder competir en los exigentes mercados externos. El desarrollo tecnológico mundial en este rubro es tan alto, y los volúmenes de operación de la industria química chilena tan pequeños con respecto a empresas extranjeras, que no es viable un programa de investigación y desarrollo como el que se realiza en las grandes empresas transnacionales. Por lo tanto, las empresas de este sector son más dependientes de las modernas tecnologías extranjeras que las de los otros sectores estudiados.

Vale la pena destacar que muchos de los procesos químicos utilizados no requieren de licencias, ya que los productos se obtienen de reacciones químicas bien conocidas. Lo fundamental en estos casos es el grado de eficiencia con que se lleva a cabo el proceso de producción, y el acceso, disponibilidad y seguridad de abastecimiento en lo que toca a las materias primas. Así sucede con la producción de metanol a partir de gas natural, por ejemplo.

Tres empresas de la muestra han constituido empresas conjuntas con capitales extranjeros como medio principal de transferir tecnología, en tanto que una mencionó para este propósito el pago por licencias de procesos y productos. La compra de bienes de capital a países desarrollados está presente en todas las empresas de la muestra, pero en forma secundaria. No se observan diferencias importantes entre los mecanismos de vinculación industrial utilizados por las empresas grandes y los que usan las pequeñas.

Las empresas que han constituido empresas conjuntas con participación de capital foráneo lo han hecho para que se les transfiera tecnología, en tanto una lo hizo además para compartir los riesgos del negocio.

Las licencias y los bienes de capital se han adquirido principalmente por la imposibilidad o los elevados costos de desarrollar tales bienes en el país. En los contratos de compra de bienes de capital no se incluye asistencia técnica, porque

las empresas poseen personal suficientemente calificado como para instalar los equipos y repararlos. Como el resto de las empresas entrevistadas, las de este sector envían sus técnicos al exterior para adiestrarlos en nuevas tecnologías; como se mencionó antes, esto lo hacen de manera bastante informal, gracias principalmente a sus relaciones y contactos con empresas extranjeras.

Los beneficios que las empresas declaran haber obtenido en virtud de estos mecanismos de vinculación industrial son: incorporación de nuevos productos o líneas de productos (dos empresas lo mencionan en primer lugar); reducción de costos de producción (una empresa lo menciona en primer lugar y dos en segundo), y la actualización tecnológica de los procesos productivos (una empresa lo menciona en primer lugar y otra en tercer lugar).

Tres de las empresas de la muestra hicieron notar que las últimas dos etapas del proceso exportador dependen más del uso de este tipo de mecanismo de vinculación industrial, y que esas etapas son las que les han significado mayor gasto de recursos. Las otras dos empresas dicen que no hay diferencias entre las distintas etapas.

Según tres de las empresas de la muestra, las empresas extranjeras utilizan estos mecanismos de vinculación industrial con empresas locales para abrir nuevos mercados a sus productos finales. El acceso a materias primas e insumos constituye otra razón, según lo manifiesta una empresa en primer lugar y otra en segundo.

El acceso a tecnologías apropiadas (dos empresas lo mencionan en primer lugar) y la existencia de licencias (una empresa lo considera en primer lugar y otra en segundo) se señalan como las principales condiciones que han hecho que las empresas de la muestra se encuentren entre los mayores exportadores del país.

Las condiciones macroeconómicas que, según las empresas de la muestra, han posibilitado la aceptación de estos arreglos contractuales son: la legislación vigente sobre capitales extranjeros (dos empresas lo destacan en primer lugar), la política macroeconómica (dos empresas lo destacan en primer lugar) y la estabilidad económica (dos empresas lo colocan en segundo lugar y otra en tercer lugar). Respecto de las medidas que el gobierno podría adoptar para facilitar estos arreglos contractuales, una empresa señala que sería

conveniente simplificar los procedimientos administrativos requeridos para llevar a cabo tales arreglos, en tanto que otra menciona la disminución del impuesto adicional del 40% para los ingresos que perciban los extranjeros en Chile.

Ninguna empresa sugiere medidas que podrían tomar las empresas extranjeras para facilitar estos arreglos contractuales, ya que se considera que hay amplias posibilidades y facilidades al respecto.

IV

Conclusiones

Las características del proceso exportador chileno, basado en el aprovechamiento de los recursos naturales en los cuales el país tiene ventajas comparativas, hacen que en una fase inicial la capacidad exportadora de las empresas locales no dependa mayormente de la vinculación industrial con empresas de países desarrollados. Sin embargo, para mantener su posición en los mercados en que ya operan o penetrar en otros nuevos, las empresas nacionales tendrán que recurrir en el futuro próximo a la vinculación industrial internacional. Esto es claro cuando las empresas deben cumplir con determinados estándares de calidad para que sus productos accedan a nuevos mercados o consoliden su participación en aquellos en que ya están presentes.

Las firmas locales utilizan de preferencia dos mecanismos de cooperación industrial: la adquisición de bienes de capital a proveedores internacionales ajenos a las empresas, y la asistencia técnica de carácter informal, principalmente en la capacitación del personal.

La constitución de empresas con participación de capital extranjero (*joint ventures*) es un mecanismo menos utilizado. La asociación de las firmas locales con empresas foráneas obedece sobre todo a la necesidad de lograr financiamiento para llevar a cabo inversiones de gran volumen y de compartir los riesgos asociados a estas operaciones. La constitución de estas empresas con participación de capital extranjero no constituye pues un mecanismo utilizado usualmente para la transferencia tecnológica. Las nuevas tecnologías pueden ser adquiridas en los mercados internacionales por quien las necesite y no es preciso asociarse con empresas extranjeras para obtenerlas. Sin embargo, *ex post* se comprueba que en términos de transferencia tecnológica, los be-

neficios derivados del funcionamiento de empresas con participación de capital foráneo son de suma importancia para la empresa local.

En ninguno de los sectores estudiados se practica la subcontratación industrial internacional, de manera que no fue posible estudiar cómo opera este mecanismo. Las principales actividades exportadoras basan su éxito en la explotación de las ventajas comparativas que el país posee en recursos naturales, y no en el bajo costo de la mano de obra ni en los costos de transporte, que constituyen algunas de las principales motivaciones de las empresas extranjeras para subcontratar empresas locales.

Los diversos sectores estudiados no acusan discrepancias importantes en lo que se refiere al tipo de mecanismos de vinculación industrial utilizados. La excepción la constituye el sector químico, que, a diferencia del resto, hace uso de licencias para productos y procesos. Esto puede deberse en parte a que tres de los cuatro sectores analizados apoyan su capacidad exportadora en la explotación de ventajas comparativas en materia de recursos naturales, lo que no sucede en el sector químico.

No se observan diferencias importantes entre empresas grandes y pequeñas en relación con el tipo de mecanismos de cooperación (o vinculación) industrial utilizados.

Los principales beneficios que las empresas de la muestra han obtenido gracias a la cooperación industrial internacional son: el mejoramiento de la calidad de sus productos, lo que les ha dado acceso a nuevos mercados externos; la reducción de sus costos de producción, y el incremento de su capacidad productiva. Por lo demás, los arreglos contractuales con firmas extranjeras han permitido a las contrapartes locales

actualizar tecnológicamente sus procesos productivos.

El éxito alcanzado por las firmas exportadoras se debe principalmente a la existencia de ventajas competitivas basadas en la disponibilidad de recursos naturales; a la vigencia de una política macroeconómica favorable al crecimiento liderado por las exportaciones, en especial mediante las políticas cambiaria y arancelaria, y al acceso a tecnologías apropiadas.

Las firmas nacionales consideran que sus contrapartes foráneas recurren a mecanismos de vinculación con ellas principalmente porque les interesa la apertura de nuevos mercados para la venta de su tecnología, a través principalmente de los bienes de capital, pero también mediante la asistencia técnica, traducida en transferencia de conocimientos técnicos.

Con respecto al grado de madurez de las empresas —es decir, la fase del proceso exportador en que se encuentran— las firmas entrevistadas concuerdan en que no hay diferencias en el tipo de mecanismos de vinculación industrial utilizados en las distintas etapas. Las diferencias residen más bien en la intensidad con que se utilizan tales mecanismos. Los sectores agrícola y agroindustrial y el sector químico manifestaron que las etapas de estabilización y consolidación, las últimas dentro del proceso exportador, son las que más dependen de la cooperación industrial internacional y aquellas en las que más recursos han invertido las empresas. Esto es así debido a que la capacidad de acceder a nuevos mercados está estrechamente vinculada a la calidad de los productos, la cual se obtiene merced a la incorporación de tecnología avanzada.

Con la apertura de la mayoría de las economías al comercio internacional, las barreras arancelarias han dejado de constituir el principal impedimento al comercio. Cada día más, las trabas impuestas por los países se basan en exigencias de calidad y en normas de carácter técnico (por ejemplo, barreras sanitarias). Esto se observa claramente en el caso de los productores y exportadores de fruta chilena, quienes en un comienzo exportaban cualquier tipo de fruta, pero ahora deben ceñirse a rigurosos estándares en materia de color y peso, y someter sus productos a procesos de enfriado que aseguren su durabilidad y calidad. Debido a estas exigencias, los exportadores han debido incorporar maquinaria espe-

cializada de alta tecnología, modernos equipos de refrigeración e incluso plantas de atmósfera controlada que permiten aumentar considerablemente la durabilidad de la fruta y asegurar un producto de calidad homogénea. Algo similar ha sucedido en el sector químico.

Diferente es la situación que se observa en el sector de productos del mar e industrias conexas, en particular en lo tocante a la producción de harina de pescado. Las empresas de este sector sostienen que las etapas que más necesitan de la vinculación industrial internacional y que demandan mayores recursos son las dos primeras, esto es, las de información y de penetración del mercado. Según se expuso en la sección anterior, las compañías que operan en este sector optaron por formar una empresa mixta con una firma noruega para la fabricación de los principales bienes de capital que requiere la industria pesquera en el país. En la primera etapa fueron muy dependientes de la tecnología extranjera, pero con la formación de la empresa mixta, hoy tienen acceso expedito a la tecnología, como si ella fuese local. Por otra parte, la harina de pescado es un producto básico, cuya entrada a los mercados internacionales encara menos dificultades.

En la silvicultura, madera e industrias del papel y la celulosa, no está claro cuál etapa acusa mayor dependencia respecto de la vinculación industrial. Las respuestas de las empresas entrevistadas no permiten llegar a una conclusión definitiva.

En general, las empresas entrevistadas manifestaron que no habían sufrido tropiezos de naturaleza política o institucional para utilizar los mecanismos de vinculación industrial existentes. Dada la apertura de la economía chilena y la libertad de mercado existente en ella, cualquier empresa que lo desee tiene acceso a bienes de capital importados y la posibilidad de asociarse con firmas extranjeras y constituir una empresa mixta o de establecer convenios de asistencia técnica con instituciones o empresas extranjeras.

Sin embargo, en las empresas pequeñas la insuficiencia de capital y de financiamiento impide aprovechar estas condiciones. En consecuencia, las políticas de fomento de este sector debieran apuntar fundamentalmente a resolver sus problemas de financiamiento. Dos son, al menos, las medidas aconsejables en tal sentido. En primer lugar, cabe sugerir la suscripción de con-

venios de asistencia técnica a nivel de instituciones que agrupen empresas de uno o más sectores; esto permitiría aunar recursos para traer expertos extranjeros que repartieran su tiempo entre las diferentes empresas. En Chile existen instituciones capaces de llevar a cabo acciones de este tipo. Ellas podrían recibir, incluso, apoyo financiero del gobierno para la ejecución de estos programas. En segundo lugar, es recomendable promover el uso de los capitales de riesgo existentes, con el objeto de financiar la compra de bienes de capital importados que necesiten las empresas más pequeñas. Como se mencionó en el análisis de las entrevistas, muchos de estos bienes de capital son de origen importado y su posesión constituye un requisito imprescindible para acceder a tecnologías modernas que permitan a las empresas competir efectivamente en los mercados internacionales.

Sería sin duda interesante hacer extensivo este estudio a otros sectores de la economía chilena. Según el análisis efectuado aquí, la capacidad exportadora de tres de los cuatro sectores considerados se apoya principalmente en la explotación de ventajas comparativas naturales, vale decir, poseen características peculiares. De hecho, el sector químico exhibe resultados levemente distintos, debido esencialmente a que no cuenta con ventajas de ese tipo. Un estudio que incluyera otros sectores económicos ofrecería una visión más amplia acerca de los efectos que la vinculación industrial internacional ha tenido en las exportaciones chilenas.

Si bien este estudio considera sólo los sectores que muestran los niveles más elevados de participación en las exportaciones del país, cabe comentar algunos aspectos relacionados con las perspectivas y la potencialidad de los acuerdos de cooperación industrial internacional en lo que se refiere al fomento de la colocación de productos chilenos en los mercados internacionales.

Es probable que las firmas nacionales orientadas a la exportación necesiten recurrir cada vez más a dichos acuerdos con empresas de los países industrializados, ya que la penetración en nuevos mercados exige productos con elevado contenido tecnológico. Esto obedece a su vez a que la mayoría de los países, incluso aquellos que han reducido sus aranceles aduaneros, han establecido a la vez barreras no arancelarias (estándares de calidad más altos y rigurosas normas sanitarias,

de seguridad, ecológicas, etc.). Los acuerdos contractuales entre firmas locales y sus contrapartes externas habilitan a las primeras para acceder a canales internacionales que comercialicen sus productos.

Con todo, varias son las dificultades que deben encarar las firmas nacionales cuando suscriben acuerdos de esa índole con empresas provenientes de países desarrollados.

De partida, es probable que a las compañías nacionales les resulte más fácil celebrar convenios de este tipo con empresas foráneas cuando se trata de proyectos que utilizan tecnologías relativamente estables o maduras. Por el contrario, hay indicios de que les será más difícil asociarse con firmas extranjeras cuando su objetivo sea lograr acceso a tecnologías de avanzada. La explicación reside en que las empresas foráneas están más dispuestas a compartir la propiedad y el control cuando la tecnología involucrada en un determinado proyecto se encuentra ampliamente difundida y, por lo tanto, no constituye un activo esencial para ellas. El análisis efectuado en esta investigación muestra que las empresas nacionales no encaran restricciones para obtener las tecnologías que se encuentran disponibles en el mercado; por consiguiente, en este caso no queda claro al asociarse con empresas foráneas.

En segundo lugar, estos acuerdos contractuales ofrecen a las compañías nacionales ventajas potenciales de más envergadura que las que derivan la inversión extranjera directa. Pero envuelven también riesgos mucho mayores. Entre las ventajas, la más importante es que la empresa local se involucra más en el proceso de formación de capital, y tiene una mayor participación en las utilidades derivadas de la inversión. Sin embargo, en la mayoría de los acuerdos de este tipo la empresa local asume todo o la mayor parte del riesgo asociado a los proyectos de inversión, y las firmas provenientes de los países industrializados no muestran mayor interés en la coherencia de las decisiones de inversión iniciales, a diferencia de lo que sucede cuando ellas sí tienen participación accionaria en la empresa local.

En tercer lugar, estos acuerdos contractuales exigen que la compañía nacional obtenga su capital de otras fuentes. Esto crea problemas de financiamiento, en especial para las empresas pequeñas, que siempre han tenido dificultades de acceso al mercado de capitales. Este aspecto fue

mencionado por algunos de los representantes de firmas pequeñas que fueron entrevistados en el curso del estudio.

Por último, las políticas gubernamentales pueden desempeñar un papel significativo en lo tocante a los acuerdos que no incluyen participación en el capital social. Las autoridades deberían promover acuerdos contractuales entre firmas nacionales y extranjeras en aquellos sec-

tores en los que el país posee ventajas comparativas sustentables en el largo plazo. Asimismo, sería aconsejable seleccionar algunos mecanismos de vinculación industrial internacional, con el objeto de promover el establecimiento de una base tecnológica autóctona que haga posible incorporar en el futuro innovaciones tecnológicas de mayor envergadura e ir atenuando la dependencia tecnológica del país.

Anexo

ETAPAS DEL PROCESO EXPORTADOR

1. Información:

- Contactos con potenciales compradores.
- Establecimiento de las necesidades de los potenciales compradores.
- Estudios en la empresa: técnicos (factibilidad tecnológica en materia de calidad, cantidad, etc.), económicos (factibilidad de plazos de entrega, créditos, etc.).
- Inversiones necesarias para adaptar la tecnología de la empresa.
- Prototipos, muestras, etc.

2. Penetración:

- Primeras exportaciones y sus respectivas certificaciones de calidad.
- Concentración de esfuerzos en las líneas de producción, asignando funciones; búsqueda de abastecimiento seguro de insumos con el fin de cumplir con los requerimientos.
- Crecimiento desordenado de las exportaciones.
- Búsqueda de canales expeditos de comercialización.

3. Estabilización:

- Exportaciones más bien regulares, algunos ajustes en la tecnología de producción.
- Preocupación por optimizar el proceso productivo (balanceo de líneas, cuellos de botella, estudios de tiempo, etc.).
- Estabilización de canales de distribución.
- Seguridad en el abastecimiento de materias primas.
- Comienzo de la búsqueda de nuevos mercados para el producto.

4. Consolidación y expansión:

- Exportaciones crecientes destinadas a ampliar la participación en el mercado.
- Penetración de nuevos mercados.
- Pocas innovaciones en el proceso productivo.
- Aumento del poder negociador frente a los intermediarios.

Bibliografía

- Aninat, Eduardo (1990): "Investment opportunities in Chile: results from a survey of projects 1990-95", trabajo presentado en el seminario sobre oportunidades de Inversión, Santiago de Chile, marzo, mimeo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1991a): *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, Estudios e informes de la CEPAL, N° 86 (LC/G.1678-P), Santiago de Chile (en prensa).
- _____ (1991b): *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1984-1989). Proyectos de inversión y estrategias de las empresas transnacionales*, Estudios e informes de la CEPAL, N° 85 (LC/G.1677), Santiago de Chile (en prensa).

- CINDA (1989): *Contratación de tecnología*, Manuales de investigación y desarrollo, N° 9, Santiago de Chile.
- CORFO (1987): *Diagnóstico del sector químico*, Santiago de Chile.
- Huss, Torben (1991): Transferencia de tecnología: el caso de la Fundación Chile, *Revista de la CEPAL*, N° 43, (LC/G.1654-P), Santiago de Chile, abril.
- Mizala, Alejandra (1991): "Cooperación industrial entre países desarrollados y en desarrollo: un estudio de caso en Chile", Santiago de Chile, *mimeo*.
- Oman, Charles (1989): *New Forms of Investment in Developing Country Industries: Mining, Petrochemicals, Automobiles, Textiles, Food*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- República de Chile (1987): *Estatuto de la inversión extranjera*, Decreto Ley N° 600, Santiago de Chile.
- Rozas, Patricio (1991): "Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1984-1989)", Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales, Santiago de Chile, *mimeo*, febrero.

El pensamiento de Prebisch

*Ronald V.A. Sprout**

En el presente artículo se pasa revista al pensamiento de Prebisch desde sus comienzos, cuando sus ideas giraban en torno a la dinámica centro-periferia, hasta sus últimos escritos que versan sobre la crisis del capitalismo periférico. Se presentan elementos de juicio en apoyo de las ideas medulares de Prebisch, señalándose que su pensamiento evolucionó con el tiempo, pero acaso insuficientemente. El autor sostiene que mientras las ideas de Prebisch pudieron haber impartido cierto equilibrio al debate actual sobre las bondades del mercado libre, fue insuficiente su análisis sobre la capacidad de acción del Estado.

A continuación se intenta evaluar en qué forma Prebisch habría reaccionado ante las extraordinarias transformaciones que están sucediendo hoy en el mundo. El autor sostiene que Prebisch habría descubierto algunas tendencias muy promisorias en la evolución que han registrado la política y las estructuras económicas tanto en la periferia como en los centros, en particular con respecto a la relación entre mercados y gobiernos, y a la relación entre las influencias externas e internas sobre el desarrollo. Habría insistido en que la naturaleza de la intervención estatal debe cambiar en la periferia y que son necesarios esfuerzos por lograr un crecimiento y una distribución adecuados del excedente a fin de superar la crisis. Prebisch habría sostenido, además, que todavía subsiste una desigualdad intolerable en lo que toca al peso del reajuste que soportan centro y periferia para hacer frente a los problemas económicos mundiales.

El artículo cierra con algunas evaluaciones del aporte esencial que hizo Prebisch a nuestro conocimiento del proceso de desarrollo. Se evalúan su metodología multifacética para interpretar el proceso de desarrollo, la perspectiva que surge de ese método, y las recomendaciones de política consiguientes, encaminadas a lograr una distribución más equitativa de los frutos que rinde y los sacrificios que impone el sistema capitalista.

*Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oficina de Washington. Este artículo forma parte de una obra de mayor envergadura que escriben David Pollock y Ed. Doman, quienes están preparando una biografía de Prebisch. Mucho les agradezco su colaboración.

Introducción

En su época, Raúl Prebisch ejerció una enorme influencia sobre la evolución de las ideas y de la política en materia de economía del desarrollo. Sin embargo, sus conceptos y recomendaciones más conocidos —la tesis del deterioro de la relación de precios del intercambio y su pesimismo sobre las exportaciones, la industrialización basada en la sustitución de importaciones y la intervención activa del Estado— ofrecen un marcado contraste con las ideas de mercado libre y libre comercio que prevalecen hoy en gran parte del mundo, y también en América Latina. En un almuerzo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre varios distinguidos colegas de Prebisch, pregunté cómo se conceptúa ahora su pensamiento en América Latina. Don Raúl fue producto de su época, se me sugirió, y los tiempos han cambiado; siendo muy respetado en América Latina, se rechazan sus ideas.

¿Es justa esta apreciación? ¿Cuáles de sus ideas siguen teniendo validez? ¿Cuáles debieran revisarse? ¿Cómo evolucionó ese pensamiento en vida de Prebisch? ¿Cambiaba su intelección de la realidad según las mutaciones de la época? ¿Cómo reaccionaría ante los sucesos de hoy? Espero despejar todas esas incógnitas en el presente artículo y llegar a alguna evaluación del aporte esencial de Prebisch a nuestro conocimiento del proceso de desarrollo.

I Evolución del pensamiento de Prebisch

Ante todo, hay que señalar varios aspectos fundamentales sobre la evolución del pensamiento de Prebisch. Los primeros años de su carrera se caracterizaron por una transformación paulatina pero radical de su doctrina —evolucionó de la ortodoxia prevaleciente de la escuela neoclásica a la heterodoxia del estructuralismo. Una vez que se produjo la transformación, ya no dio pie atrás. Los temas principales que primero llamaron su atención en los decenios de 1940 y 1950 siguieron formando parte importante de su repertorio conceptual hasta su muerte en 1986.

Dentro de ese marco estructuralista, el pensamiento de Prebisch sobre el desarrollo cumplió

una sucesión de etapas, y “en cada vuelta logró integrar nuevas dimensiones, sin extraviar jamás sus hilos conductores” (Pinto, 1986, p. 9). La sucesión de estas etapas (cinco, según Prebisch, 1986a) fueron resultado tanto de una renovación de su experiencia personal como de una realidad cambiante.

A la postre, la gestión intelectual de Prebisch lo llevó a ampliar tanto su método como el contenido de sus análisis. Su bagaje teórico se amplió, traspasando las limitaciones de la teoría puramente económica, para entrar en el terreno de la economía política. Por añadidura, aunque siguió interesado en la relación de la periferia con los centros, extendió cada vez más su mira para auscultar la dinámica interna de la periferia.

1. Los primeros años y el manifiesto de la CEPAL

Cuando Prebisch comenzó su carrera de economista y profesor, al cerrar el decenio de 1920, era ardiente partidario de las teorías neoclásicas. La gran depresión de los años treinta —la primera gran crisis del capitalismo— fue la causa primaria de la conversión de Prebisch. El sistema armónico, autoequilibrado, del mercado que pintaba el paradigma neoclásico, según Prebisch tenía poco que ver con la realidad económica, sobre todo de América Latina. Seguramente influyó sobre él también, en esa época, el hecho de que Keynes impugnara la ortodoxia neoclásica y defendiera la intervención estatal activa para reparar los males económicos derivados, en particular, de los mercados libres. En efecto, en 1947 Prebisch escribió una *Introducción a Keynes*, que fue vehículo de la primera divulgación del pensamiento de ese economista en América Latina.

En su documento de 1949, *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*¹, escrito cuando era Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Prebisch esbozó formalmente, por primera vez, los lineamientos esenciales de su esquema estructuralista. Después de ser forzado a renunciar a su cargo de director general del Banco Central de la Argentina, en 1943 (presumiblemente por su renuencia a seguir la orien-

tación populista, de gastos a mano abierta, que sustentaba Perón), tuvo varios años para preparar su respuesta a la ortodoxia neoclásica. El estudio de 1949 (el manifiesto de la CEPAL) representa la cristalización de esas ideas, que, según él mismo, estaban llegando a la madurez (1986a, p. 14). En él, Prebisch desarrolló su concepto del sistema centro-periferia y planteó varios temas que derivaban de esa concepción, a los cuales volvería frecuentemente durante toda su carrera.

El sistema centro-periferia abarca tres elementos de la realidad, vista por el prisma de Prebisch. En primer lugar, la unidad: todos los Estados y territorios están trabados en una sola economía mundial; en segundo lugar, la diversidad: hay dos tipos diferentes de economías nacionales, las de la periferia (el Tercer Mundo) y las del centro (las naciones industrializadas); y, en tercer lugar, la asimetría: los beneficios económicos de la interacción entre los dos grupos de países se distribuyen en forma desigual. La periferia está al margen de la dinámica central del capitalismo y recibe menos de lo que le corresponde de los frutos del progreso técnico.

El comercio internacional cumple una función esencial en la difusión de los beneficios del progreso tecnológico. Aunque el intercambio es imperativo para el desarrollo de la periferia, la tendencia al deterioro de su relación de precios del intercambio frente a los centros ha coadyuvado a perpetuar un intercambio internacional desequilibrado.

Las recomendaciones de política propugnadas por Prebisch en 1949 derivaban lógicamente de los problemas que diagnosticaba, y llegaron a ser sus recomendaciones permanentes. Entre ellas figuraban la importancia de la industrialización basada en la sustitución de importaciones, de la cooperación regional en materia de comercio y desarrollo, y del capital externo como medio de complementar un volumen insuficiente de ahorro interno.

2. Primeras críticas de Prebisch y los años de UNCTAD

A fines del decenio de 1950 y en los comienzos de los años sesenta, Prebisch centró su atención en la evaluación de la política aplicada en América Latina. Ya en 1961, Prebisch señalaba las “muy graves fallas de la política de sustitución

¹ N. del T.: el documento fue editado en español con la signatura E/CN.12/0089 sólo en versión mimeografiada. Se reeditó en 1962 (véase Prebisch, 1962).

de importaciones" (1961, p. 3). Los aranceles eran excesivos y se había aplicado "la política de sustitución de importaciones en forma discriminatoria, sin alentar a las exportaciones correlativamente". La sustitución regional de las importaciones (el mercado común latinoamericano) era necesaria para que pudieran producirse manufacturas más complejas que exigen mercados relativamente grandes. En realidad, una vez recuperada y reconstruida la economía internacional y existiendo una capacidad e infraestructura latinoamericanas, era hora de exportar manufacturas a los centros.

Prebisch prestó también en esta época mayor atención a las crecientes desigualdades sociales dentro de la periferia y al papel de la inflación en todo este proceso. Sin embargo, Prebisch se preguntaba, retrospectivamente, si acaso su actitud frente a estos temas no fueron un vestigio de su anterior postura neoclásica (1986a, p. 20). Suponía que el descuido relativo en que mantuvo el tema de la distribución del ingreso hasta el decenio de 1960 pudo haberse debido a la creencia implícita de que el libre juego del mercado corregiría las desigualdades. Aún más, calificó su tratamiento en esa coyuntura como "explicaciones tradicionales".

No fue sino hasta algún tiempo más tarde que logró un análisis y comprensión más profundos. En su próxima etapa, de 1964 a 1969, Prebisch se dedicó más bien a la administración pública internacional que a las tareas teóricas. Durante este período, como Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Prebisch aprovechó su acopio de ideas para formular políticas destinadas fundamentalmente a allanar el camino para el entendimiento entre la periferia y los centros: a resolver los problemas de la cooperación internacional en materia de comercio exterior, financiamiento y tecnología. Estas políticas son bien conocidas y comprenden los acuerdos internacionales sobre productos básicos para aliviar los efectos del deterioro de los precios, tratamiento arancelario preferencial para facilitar el acceso de las exportaciones de manufacturas de los países meridionales, una mayor ayuda externa por parte de los países de la OCDE (el 1% de su PIB), y condiciones más favorables para la periferia en lo que toca a las inversiones extran-

teras directas que efectuaran las empresas de las naciones industrializadas.

Prebisch confesaba haber fracasado en este empeño, fracaso que atribuía a deficiencias de ambas partes en el diálogo Norte-Sur: el Norte no estaba dispuesto a actuar ni el Sur a realizar las grandes reformas estructurales complementarias (1986a, p. 21).

3. *El período de transición y el informe del BID*

Después de los años de frustración en la UNCTAD, Prebisch volvió a su investigación teórica, para comenzar un análisis más completo. Una serie de conferencias, que dictó en la Universidad de Columbia en 1969, le sirvieron de punto de partida para la reconsideración de sus ideas. Incluso mayor importancia tuvo el estudio que le encargó el BID, que se plasmó en su libro *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina* (1970). Años después Prebisch consideró que este estudio, con ser imperfecto, marcaba un hito importante. Se trataba de un documento de transición, en que se vinculaban sus antiguas ideas con otras que iban apareciendo, muchas de las cuales seguiría afinando el resto de sus días.

En ese documento Prebisch amplió más sistemáticamente su método de comprensión de la realidad en que incorporaba las dimensiones políticas y sociales junto con la económica. Fue aquí que Prebisch comenzó a analizar más explícitamente las determinantes internas del desarrollo de la periferia junto con los factores externos; las limitaciones al desarrollo de los países periféricos nacían de la interacción entre ambos tipos de factores. En este informe (Prebisch, 1970, p. 8) se ha puesto el acento sobre los factores internos del desarrollo... "Ha llegado el momento de abandonar la actitud tan frecuente de atribuir sólo a factores exteriores el ritmo insuficiente del desarrollo latinoamericano, como si no existieran factores internos muy importantes que lo obstaculizan" (*Ibid.*, pp. 9 a 10).

Prebisch comenzó a prestar mayor atención a los desequilibrios sociales dentro de América Latina, a la naturaleza exclusivista del proceso de desarrollo, al empobrecimiento creciente de las masas desfavorecidas. El desarrollo debe acelerarse para incorporar a esta población, proceso que no sólo importa por razones políticas y sociales, sino que resulta un imperativo económico

ya que asimilar a las masas en el proceso de desarrollo amplía el mercado interno de bienes industriales y perpetúa el proceso.

La cooperación internacional y el financiamiento externo en condiciones adecuadas tienen un importante papel que cumplir. Pero queda mucho por hacer dentro de la propia periferia. Hay que lograr la "disciplina del desarrollo", que ahora no existe, pues de otra suerte el desarrollo sólo podrá lograrse por compulsión.

Debe aumentar la formación de capital, y por lo tanto también el ahorro interno. Esto implica que deben restringir su consumo los estratos altos y medios. Prebisch decía: "Es cierto que esa carga de remesas al exterior, así como los efectos del deterioro de la relación de precios del intercambio, han afectado seriamente la capacidad de movilización de recursos internos; pero no lo es menos que el consumo ha crecido con frecuencia más allá de lo que hubiera sido necesario para que esas salidas no incidieran en forma preponderante sobre la inversión" (1970, p. 73).

De ahí que la falta de dinamismo pueda atribuirse en parte a mutaciones de la "estructura del poder" dentro de las economías latinoamericanas y a la tendencia consiguiente a un "inmediatismo redistributivo". A los grupos que tradicionalmente detentaban el poder —propietarios del suelo y hombres de negocios— se van incorporando nuevos elementos, principalmente de las clases medias, a través de la administración pública y la influencia creciente de los sindicatos. Las tensiones redistributivas crecientes se alivian en parte mediante el alza de las remuneraciones o el gasto fiscal, lo que desemboca en la inflación. Sin embargo, "por genuina que fuere su inspiración de equidad social y por mucho que alivie transitoriamente esas tensiones, este inmediatismo redistributivo deja sin resolver los problemas de fondo" (1970, p. 145).

La tecnología cumple un papel crítico en el proceso de desarrollo. Es un arma de doble filo que puede usarse tanto para bien como para mal.

Para bien, cabe señalar que "las posibilidades de vida plena se están dilatando ahora en forma antes inconcebible. Y ello se está consiguiendo por primera vez en la historia sin tener que recurrir al sacrificio, a la explotación de otros hombres. Es la explotación de la tecnología la que está actualmente en juego. Es la aptitud para dominar las fuerzas que desencadena y aprovechar

las enormes posibilidades humanas que brinda en forma incesante. Explotación de la tecnología por el hombre y no subordinación de éste a la tecnología" (1970, p. 181).

Sin embargo, la aplicación de las tecnologías de punta en la periferia ha tenido serios efectos deletéreos. Aunque existe la posibilidad de eliminar el rezago entre centro y periferia (gracias en parte al potencial que ofrece la tecnología), los efectos reales de la tecnología han contribuido a crear distorsiones; es decir, condiciones de desarrollo para los países del Tercer Mundo que son muy distintas del ambiente más favorable en que se desarrollaron los actuales países desarrollados. De ahí las "contradicciones de la tecnología".

Por ejemplo, el éxito que se ha tenido aplicando la ciencia y la tecnología para reducir la mortalidad en el Tercer Mundo ha fomentado una tasa de crecimiento demográfico que sobrepasa la capacidad del Tercer Mundo de subvenir a ese crecimiento, tasa mucho más alta que la que experimentaron los países del centro en una etapa similar de su desarrollo. Por añadidura, la tecnología de producción de uso intensivo del capital ha favorecido la distorsión de la fuerza trabajadora: ha disminuido la fuerza trabajadora agrícola, como sucedió en los países industrializados, pero un porcentaje excesivo de los trabajadores se dedica a actividades relativamente improductivas en el sector de los servicios, más bien que en la industria, donde escasean los empleos.

También se han registrado contradicciones derivadas de la tecnología por el lado del consumo. La tecnología de las comunicaciones —el poder de la propaganda— ha fomentado una mentalidad excesivamente consumista. Los latinoamericanos ven como viven sus congéneres septentrionales y quieren imitar su estilo de vida. Ese consumo es prematuro: las economías no lo pueden sustentar.

El consumo exagera la tendencia de la periferia hacia la creación de puntos de estrangulamiento exteriores. La demanda de importaciones no esenciales crece sin cesar. Además, se ve perjudicado el crecimiento de las exportaciones. Se menoscaba la capacidad de producir para la exportación; el costo de oportunidad del consumo suntuario implica un menor ahorro y formación de capital. Por otro lado, la demanda de productos primarios ha disminuido en los cen-

tros por efecto del progreso técnico, directamente, con la creación de sucedáneos sintéticos, e indirectamente como resultado de la baja elasticidad de la demanda en los centros.

El uso de la tecnología sin ninguna regulación estatal ha llevado a la contaminación masiva de aguas y de la atmósfera, a la destrucción sistemática del medio natural y a la congestión urbana.

El Estado debe cumplir un papel activo para resolver las contradicciones que surgen de la ciencia y la tecnología. En realidad, "cuanto más avanzan la ciencia y la tecnología, más se impone la ineludible necesidad de obrar sobre el desenvolvimiento espontáneo de las fuerzas económicas" (1970, p. 149). Se necesita la acción del Estado para estimular una mayor formación de capital, promoviendo el ahorro público y privado e invirtiendo en la infraestructura económica. La acción del Estado (dentro de América Latina y en el plano internacional) es necesaria para introducir cambios estructurales en el comercio exterior; para orientar la naturaleza y el crecimiento de las importaciones de la periferia; y para fomentar las exportaciones del Tercer Mundo a los países del centro. El Estado debe también corregir las injusticias sociales, ya que esto no se logrará con el libre juego de las fuerzas del mercado; es esencial su inversión en infraestructura social para borrar las disparidades sociales y geográficas.

Resulta interesante considerar el pensamiento de Prebisch frente al telón de fondo de los resultados macroeconómicos obtenidos por las economías de América Latina. Según sus cálculos, América Latina había registrado un ritmo de crecimiento económico de 5.2% en los últimos veinte años. Reconocía que ésta era una tasa impresionante: más alta que la de los países industrializados en el mismo período y mayor que la que se hubiera mantenido en cualquiera de los centros o en la periferia durante algún período prolongado antes de esa época. Sin embargo, Prebisch sostenía que la tasa de crecimiento de América Latina tenía que subir al 8%.

¿Por qué esa premura? "El tiempo no es pañacea". Las desigualdades internacionales y las disparidades dentro de la periferia sólo podrán aumentar si las decisiones se dejan al libre juego de las fuerzas del mercado.

4. Las ideas de economía política de Prebisch

La última etapa del pensamiento de Prebisch coincide aproximadamente con el tiempo en que fue director de la *Revista de la CEPAL*: de 1976 hasta su muerte en 1986. Prebisch calificaba este período como aquel "en que pude liberarme de las responsabilidades ejecutivas", hecho que aprovechó para revisar y desarrollar sistemáticamente su pensamiento (1986a, p. 22). Fue un período fructífero. Escribió *Capitalismo periférico: crisis y transformación* en 1981, así como frecuentes artículos para la *Revista de la CEPAL* en todo el período.

La ampliación tanto de su metodología como de su temario en este período representa una extensión y refinamiento de su informe de 1971 para el BID. Frente a lo que Prebisch consideraba como la segunda gran crisis del capitalismo, fue una etapa de búsqueda de nuevas soluciones para problemas crecientes. ¿Por qué se ve acompañado el proceso de desarrollo por el aumento de las disparidades del ingreso y la riqueza? ¿Por qué se ha quedado atrás la periferia? ¿Por qué es tan aguda la crisis económica en la periferia? (1986a, p. 22).

Los análisis de Prebisch sobre el funcionamiento interno del capitalismo periférico descansan en la importancia dinámica del excedente económico: los incrementos de la productividad que no se transfieren a la fuerza trabajadora. Como fuente primaria de la acumulación de capital, el excedente representa un papel crítico en el desarrollo del sistema. Sin embargo, el excedente se vuelve crecientemente vulnerable. Se va creando menos y gran parte de lo que queda tiende a emplearse en fines improductivos.

Este fenómeno se manifiesta en la crisis económica por la cual el ritmo de los gastos excede el ritmo de la acumulación de capital "reproductivo" (capital que aumenta la productividad de la mano de obra). Las fuerzas que ponen en peligro el excedente son en gran parte internas, aunque las condiciones exteriores exacerbaban las tendencias e influyen sobre las condiciones determinantes internas.

Paradójicamente, la crisis es fundamentalmente consecuencia del vigor del capitalismo. Hay un "impulso a la democratización y al progresivo desenvolvimiento de las libertades del individuo" en el capitalismo, que le es innato

(1985a, p. 68). De este impulso surge una pugna distributiva entre los distintos estratos sociales que neutraliza gran parte del potencial de expansión del sistema.

El exceso de consumo y la diversificación prematura de la demanda tienen un papel preponderante. "Cualquiera que haya sido el grado de austeridad en el desarrollo histórico del capitalismo, hay que reconocer que no se caracteriza por ella el capitalismo periférico" (Prebisch, 1984, p. 165).

El exceso de consumo se atribuye a su vez en parte a la proclividad de la periferia a imitar los hábitos de consumo de los centros. En realidad, no sólo los hábitos de consumo se remedan en el "capitalismo imitativo". El Tercer Mundo adopta la misma tecnología del "capitalismo innovador" de los centros, imita sus estilos de vida y copia sus instituciones. Se abren paso incesantemente en la periferia las manifestaciones culturales de los centros, sus ideas y sus ideologías (1976, p. 9).

Y, sin embargo, la periferia es incapaz de duplicar la capacidad productiva de los centros, lo que contribuye a crear un desequilibrio básico, ya que la imitación por el lado de la demanda no se compensa con una imitación por el lado de la oferta. "La productividad es menor en la periferia por su mismo retardo histórico. Pero no hay tal retardo en la imitación del consumo que, desde los estratos superiores, tiende a difundirse hacia abajo, pero con enormes disparidades" (1984, p. 177).

Prebisch atribuye el exceso de consumo a tres culpables. En la delantera están los estratos de ingresos superiores. Sin embargo, los estratos medios siguen cada vez más de cerca por la misma senda; su capacidad para lograr ese consumo conspicuo es función de su poder político creciente, que deriva de la mayor sindicalización y de la mayor injerencia del Estado —el tercer agente de consumo privilegiado. Un Estado hipertrofiado es síntoma de las cambiantes relaciones del poder, de la pugna distributiva.

El mayor consumo de la fuerza trabajadora y del Estado, sin embargo, tiende a marcar aquella parte del excedente que podría haberse empleado para la acumulación de capital. Los dispendiosos hábitos de consumo de los estratos superiores siguen sin moderar, mientras la pugna distributiva contribuye a la reducción del ex-

cedente y tiende a no disminuir las desigualdades (1982a, p. 8).

El proceso de acumulación de capital se vuelve más lento no sólo porque hay menos excedente que emplear, sino también por la forma en que se usa ese excedente. Aparte el consumo privilegiado de los estratos superiores, gran parte se emplea en una acumulación "no reproductiva" (inversiones en innovaciones que se traducen en un aumento mayor de la demanda que su contribución al producto). Otras partes pueden aplicarse a financiar gastos ambientales, a fin de corregir las consecuencias de aplicaciones anteriores de tecnología.

Las fuerzas externas agudizan la crisis. "La tendencia hacia el desequilibrio dinámico exterior se agrega a las consecuencias del desequilibrio interno de la periferia en detrimento de la intensidad de su desarrollo" (1985a, p. 67).

En lo fundamental, los desequilibrios externos derivan de la naturaleza centrípeta del capitalismo mundial, que se manifiesta en tres características estructurales principales: i) desigualdades de demanda entre la periferia y los centros; ii) inferioridad económica y tecnológica de la periferia; y iii) fragmentación de la periferia en unidades relativamente pequeñas. Estas características han perpetuado el rezago considerable del desarrollo de la periferia, en gran parte, al coadyuvar al deterioro a largo plazo de su relación de precios del intercambio.

Mientras gran parte del excedente lo succionan los centros por la vía del intercambio, otras partes se desvían en la forma de reembolso de deudas. Parte del crecimiento del excedente se anula por las políticas proteccionistas del Norte. Las multinacionales extranjeras también han agravado la crisis al resultar más eficiente su internalización del consumo que de la producción. Además, la periferia ha sufrido las consecuencias de la irresponsabilidad fiscal y financiera del Norte —de los Estados Unidos, y particularmente del mercado no regulado de eurodólares. Al alimentar presiones inflacionarias mundiales, ambos han contribuido a la adopción de una política monetaria restrictiva y de tasas de interés históricamente altas.

La crisis se manifiesta en gran parte en un nuevo tipo de inflación social o estructural, que resulta de la pugna distributiva. Esta nueva inflación se caracteriza por su impermeabilidad re-

lativa a las políticas económicas tradicionales. En efecto, las políticas tradicionales se ven entorpecidas aún más por la tendencia, típica, de que coexista la inflación social con la fiscal; esta última deriva de los déficit presupuestarios crónicos, que emanan en última instancia de la inflación social. Ambos tipos de inflación tienden a fomentarse recíprocamente. La política monetaria restrictiva, por ejemplo, agravará la inflación fiscal al elevar el déficit fiscal. La única forma eficaz de resolver el déficit fiscal consiste en aumentar los impuestos o disminuir el gasto fiscal. Sin embargo, la elevación de los impuestos puede acicatear la inflación social si la fuerza de trabajo exige compensación para resarcirse de las pérdidas que significan esos mayores impuestos.

La impermeabilidad relativa de la inflación a las políticas económicas tradicionales aumenta la posibilidad de que el Estado recurra a la fuerza como el instrumento principal de protección del excedente. En consecuencia, puede ser de corta duración la convivencia del liberalismo político con el económico, ya que el proceso democrático tiende a la autodestrucción en respuesta a la crisis económica (1985b, p. 28).

Prebisch asignaba considerable importancia económica y política al mercado. Al mismo tiempo, sostenía que "no debe confundirse el mercado con los factores que lo impulsan desde atrás, ni debe exigírsele lo que no es capaz de dar. El mercado no puede modificar la estructura social de donde surgen las relaciones de poder que en gran parte determinan la distribución del ingreso; ni tampoco puede determinar el ritmo necesario de acumulación" (1979, p. 178). El mercado, por lo tanto, no sería el instrumento adecuado para resolver los problemas de equidad ("de eficiencia social"). Ni puede dependerse de él para tomar decisiones racionales a largo plazo sobre el desarrollo. El mercado no tiene un horizonte temporal adecuado. Además, como lo señaló inicialmente Prebisch en su informe de 1971 al BID, las contradicciones que surgen de la tecnología ocurren en un mercado no regulado.

De ahí que sus recomendaciones de política

se centraran en los medios de mantener intactos los incentivos económicos y el dinamismo del mercado, asegurando al mismo tiempo un crecimiento y distribución adecuados del excedente. Esto último presupone el consenso entre todos los principales agentes económicos, según Prebisch; a la postre, habría que llegar a alguna forma de socialismo del mercado, en que se conjugaran el liberalismo económico con el liberalismo político.

Muchas de las recomendaciones conocidas que preconizó Prebisch en sus primeros tiempos siguieron intactas hasta el final. La política de sustitución de importaciones, en ciertas circunstancias y aplicada correctamente, fue siempre parte de una combinación racional de políticas. La integración económica de la periferia (sustitución de las importaciones en el ámbito regional) debía seguir siendo uno de los objetivos de la política pese a sus fracasos en el pasado. Prebisch siguió pidiendo que el Norte aplicara políticas para resolver los problemas de desarrollo del Sur. No apelaba tanto al sentido ético de los centros cuanto a la defensa fundamental de sus propios intereses. Prebisch sentía que la aplicación de esas políticas era de beneficio común.

El pesimismo de Prebisch sobre las perspectivas del Tercer Mundo se basaba en parte en sus predicciones desilusionadas sobre el capitalismo mundial. Sostenía que la recesión mundial de comienzo de los años ochenta era síntoma de un deterioro estructural en los centros y que representaba el cierre de una etapa histórica de crecimiento prolongado. De la crisis de 1982 escribió que era más "profunda, compleja y difícil" que la crisis de los años treinta que caracterizó como "coyuntural, si bien de extraordinaria intensidad... un simple descenso cíclico se transformó en una intensa contracción económica" por efecto, en parte, de una política de crédito restrictiva y un aumento marcado de los derechos de importación (Prebisch, 1982b, p. 158). En ese mismo artículo de 1982, Prebisch opinaba que "no cabe esperar un duradero restablecimiento de la economía de los centros" (1982b, p. 156).

II

Algunas reacciones ante el pensamiento de Prebisch

¿Fue Prebisch principalmente un producto de su época y de condiciones económicas distintas de las realidades de hoy? ¿Evolucionó su pensamiento con el correr del tiempo?

Evidentemente el meollo del pensamiento de Prebisch fue marcado por su experiencia durante la gran crisis de 1930 y los años posteriores. Pero ¿en qué forma el hilo conductor de su pensamiento ha podido resistir el paso del tiempo?

En un nivel muy general, lo ha resistido bastante bien. En particular, su concepción del mundo, dividido entre centro y periferia, por el cual las economías más avanzadas tienden a llevarse la parte del león del progreso tecnológico, sigue siendo válida. Dicho de otra manera, parece haber alguna base para el capitalismo centrípeto que señalaba Prebisch.

En un plano teórico, le presta un apoyo interesante a esta tesis David Landes (1990 y 1989), quien, por ejemplo, alega que mientras el retraso relativo podría haber tenido sus ventajas en época pasadas, hoy es en general un lastre. Algunas de sus ideas son muy similares a las de Prebisch y comprenden: i) la desilusión creciente dentro de la periferia por el gran retraso que la separa de los centros, y las tecnologías de las comunicaciones que están facilitando un efecto de demostración más poderoso que nunca antes; ii) costos mínimos mucho más altos para poder salvar esas diferencias: la restricción fundamental es ahora el conocimiento técnico, mucho más difícil de captar que el capital; iii) el efecto adverso de la tecnología sobre los productos primarios: ahora, con la mayor facilidad de sustituirlos, no tienen la importancia que tenían; iv) los errores de diagnóstico que fomentan las circunstancias históricas: las teorías que culpan del subdesarrollo principalmente a los factores externos han mostrado ser contraproducentes; y v) los valores culturales creados en el Tercer Mundo se están expandiendo y se han convertido en agentes que se auto-refuerzan en su resistencia contra el cambio y el desarrollo.

Como es evidente, otros argumentos podrían esgrimirse en contra de esta tesis. Prebisch reconoció este hecho en su evaluación sobre las con-

tradiciones de la tecnología: es un instrumento de doble filo con un enorme potencial de bien.

Los resultados del trabajo seminal de Raúl Prebisch indican que, en el último siglo, la diferencia entre el ingreso per cápita de los países menos desarrollados y el de los países desarrollados ha crecido constantemente. Según Bairoch, la diferencia entre el ingreso o el producto per cápita era de 1 a 5 en 1860, de 1 a 6 en 1900, de 1 a 7 en 1929, de 1 a 8 en 1953, y de 1 a 3 en 1970 (Bairoch, 1975, p. 192).

¿Qué cuentan las estadísticas más recientes y más exactas? Nuestros esfuerzos por medir el rezago global de los ingresos, empleando las estimaciones de poder de compra basadas en la paridad del ingreso nacional para el 90% de la población del mundo en los últimos 30 años, muestran resultados que varían ampliamente según cómo se mida ese rezago y el nivel de agregación que se emplee (Sprout y Weaver, s/f).

Por una parte, los cálculos muestran que se estrechaba la diferencia de ingresos entre centro y periferia entre 1960 y 1987. La participación de la periferia en el ingreso mundial aumentó de 34% en 1960 a 44% en 1987. Incluso en un cálculo per cápita, la periferia experimentó un mayor crecimiento económico que los centros en ese período de 27 años: 3.2% frente a 2.9%.

Sin embargo, el cuadro general es engañoso. La periferia del Asia oriental —China en particular— abulta los resultados económicos generales del Tercer Mundo. En realidad el Asia oriental ha sido la única región del Tercer Mundo (de cinco), que ha estado reduciendo la diferencia de ingresos per cápita con los centros. En la mayor parte de la periferia, el nivel de vida de la persona común se ha deteriorado con relación a sus congéneres de los centros.

En el grado en que el capitalismo pueda parecer centrípeto, ¿lo es por la razón primaria que sostenía Prebisch? Hay comprobaciones que apoyan este argumento. Los beneficios del comercio parecen distribuirse asimétricamente entre los centros y la periferia, como preveía Prebisch, aunque no es claro qué papel corresponde a la

relación de precios del intercambio en este asunto.

Ambas posiciones con respecto a la relación de precios del intercambio tienen alguna razón. Mientras que los argumentos teóricos de Prebisch —que se centran en el poder del mercado y las disparidades estructurales de la oferta y la demanda— son plausibles, también lo son los argumentos opuestos. Jacob Viner, por ejemplo, un temprano crítico de Prebisch, sostenía que hay fuerzas compensadoras que tenderían a elevar el precio de los productos primarios (ley de los rendimientos decrecientes) y a disminuir el de las manufacturas (avances de la productividad).

¿Es que los hechos apoyan la teoría? Depende de los hechos que se elijan para el análisis.

Hay una descorazonante contradicción de resultados y conclusiones en los muchos esfuerzos realizados por comprobar la tesis. Diakosavvas y Scandizzo (1991) hicieron un análisis exhaustivo de la controversia sobre la relación de precios del intercambio, con un apéndice bibliográfico que contenía cuatro páginas de libros y artículos sobre este tema. Los autores observan que, de los más importantes estudios seleccionados, alrededor de un tercio confirma la hipótesis de Prebisch y una cuarta parte la niega; llegan a la conclusión, a partir de la bibliografía, de que, aunque queda abierto el debate sobre si fue mucho o poco el deterioro, las estadísticas parecen en general apoyar la idea de que hubo algún descenso (Diakosavvas y Scandizzo, 1991, pp. 236 y 237).

En un sentido bastante importante, el debate quizá sea oficioso. Específicamente las conclusiones de Prebisch sobre la distribución asimétrica de los beneficios derivados del comercio centro-periferia no dependen del deterioro de la relación de precios del intercambio para la periferia. La importancia que atribuyó Prebisch a la industrialización y a la necesidad de que las economías periféricas superaran la etapa de producción de bienes primarios y abordaran la de manufacturas para su eventual exportación estarían bien fundadas, cualquiera fuera la situación de la relación de precios del intercambio. Lo que era antes un objetivo controvertido del desarrollo goza ahora de amplia aceptación.

Hay teorías plausibles —aparte de las de Prebisch—, fundamentadas en muchas comproba-

ciones, que sostienen que las exportaciones de manufacturas dan un rendimiento económico mayor que las exportaciones de productos primarios. Hay, por ejemplo, dos grupos de estudiosos que han preparado estudios econométricos por países que coinciden sobre este tema, pese a tener una perspectiva teórica muy distinta en general. En ambos grupos norteamericanos —uno de economistas que comprobaban la validez de la teoría neoclásica y el otro de sociólogos que examinaban la teoría de la dependencia— se encuentra apoyo para el argumento de que las exportaciones de manufacturas tienen un impacto positivo mayor sobre el crecimiento económico que las exportaciones primarias. Además, ambos concuerdan en que la explicación radica en gran parte en la ausencia relativa de externalidades favorables en las exportaciones de productos primarios.²

En el grado en que cambió la realidad económica desde que Prebisch por primera vez delineó su esquema teórico básico, ¿evolucionó su pensamiento junto con la realidad? Sí, aunque quizá no en grado suficiente. De este tenor hay algunas críticas que, aunque agudas, han sido injustas con Prebisch.

Esto puede deberse en parte a la miopía común de confundir las ideas de un pensador influyente con las de las escuelas que surgen de sus teorías. Los seguidores tienden a ser más doctrinarios que los iniciadores: compárense las ideas de Keynes con las de los keynesianos y las de Marx con las de los marxianos, por ejemplo. Esa tendencia vale también para Prebisch y las escuelas que derivaron de sus ideas: en particular, la teoría del estructuralismo y la teoría de la dependencia.

Baste citar dos ejemplos; algunos han criticado a Prebisch por centrar su atención, principal sino exclusivamente, en las determinantes externas del desarrollo, descuidando las causas internas. Esta crítica ciertamente es valedera para al-

²Entre los estudios sociológicos que examinan específicamente los efectos diferenciales de la composición de las exportaciones sobre el crecimiento económico figuran Stokes y Jaffee (1982), Chase-Dunn (1975) y Ragin y Delacroix (1979). Entre los estudios económicos figuran Balassa (1985 y 1978) y Syron y Walsh (1968). Sprout y Weaver (1991) pasan revista a estos estudios y aportan nuevas comprobaciones sobre los beneficios relativos obtenidos de las manufacturas.

gunas versiones de la teoría de la dependencia y probablemente para las primeras ideas de Prebisch, así como para el estructuralismo. Pero no se justifica con relación a las ideas de Prebisch de los últimos años.

En segundo lugar, a Prebisch a menudo se le ha criticado, sin razón, por abogar exclusivamente por una estrategia de política interna. Prebisch consideraba la política de sustitución de importaciones como parte de una combinación racional de políticas. Aunque no fuera la primera ni la mejor opción, la consideraba como una posibilidad viable en épocas en que los países del centro eran muy poco acogedores de las exportaciones del Tercer Mundo y cuando, en parte como resultado, las exportaciones primarias de la periferia bajaban de precio. Prebisch era partidario de una estrategia flexible de comercio en la periferia. Creía que la industrialización sustitutiva de importaciones y las exportaciones de manufacturas no deberían ser, y no tenían por qué ser, excluyentes entre sí.

Sin embargo, parece justificada la crítica en cuanto al pesimismo de Prebisch con respecto a las exportaciones, por bien fundamentado que estuviera en la realidad, pues es una actitud que se expresa en una estrategia pasiva de comercio. Los Estados periféricos que persigan más agresivamente la penetración de los mercados de los países industriales obtendrán una mayor participación en ellos. Los que plasmen su pesimismo en una estrategia pasiva podrán ver cómo se autorrealizan sus predicciones.

¿Qué hay de su continuo apoyo a la sustitución de las importaciones? Prebisch alegaba que la sustitución de las importaciones era mejor estrategia de industrialización que el *laissez faire* y algunas medidas de política tradicionales (la devaluación, en particular). Aunque probablemente tuviera razón, también puede ser cierto que podría haber mejores caminos que seguir. La economía tradicional, por ejemplo, nos dice que en un mundo en que las externalidades se generalizan (en un mundo subóptimo) un arancel para promover la industrialización puede ser menos eficaz que un subsidio aplicado directamente a la industria. Prebisch nunca desarrolló satisfactoriamente la justificación de la intervención estatal que favorece la sustitución de importaciones.

Además, hay un problema más fundamental

en lo que toca a la justificación teórica de la industrialización sustitutiva de las importaciones, que supone una importante crítica a su esquema general. Se trata, en esencia, de que no siguió adelante.

En particular, Prebisch no planteó una teoría adecuada sobre el Estado. Muy capazmente señaló las limitaciones del mercado. Sin embargo, como ha mostrado la experiencia, no hay nada que garantice que las deficiencias del Estado no excederán a las deficiencias del mercado en algunos campos. Sus estrategias tácitamente suponen una fe ciega en el Estado, como capaz de realizar lo que el mercado no puede hacer. Sin embargo, proporcionó pocos análisis sobre lo que sí es factible realizar.

Se ha señalado en otras partes que la CEPAL no ha contado con una teoría sobre el Estado (Rosales, 1988, p. 26 y Cypher, 1990, pp. 48 a 51). El Estado se ha concebido como un agente benevolente del desarrollo, en cierta forma por encima de la pugna que se desarrolla en el ambiente sociopolítico que lo ha creado. Aunque Prebisch intentó endogeneizar algunos elementos de dinámica política en su modelo del capitalismo periférico, estas críticas son válidas para su pensamiento.

Por último, ¿qué puede decirse de las predicciones pesimistas de Prebisch: del deterioro secular del capitalismo; de las tendencias inherentes hacia la crisis económica; y del dominio político por la fuerza en la periferia?

Parte de su pesimismo está bien fundado. La intuición de Prebisch para descubrir muchas causas básicas —e históricas— de las crisis económicas en gran parte de la periferia, por ejemplo, permite rebatir los falaces argumentos de Clive Crook en *The Economist* de que las dificultades con que se enfrentaron los países en desarrollo en el decenio de 1980 —altos tipos de interés, dificultades para pagar la deuda, baja de los precios de exportación— eran aberraciones (Crook, 1989, p. 4).

Por otra parte, las tendencias pueden soslayarse. Albert Fishlow observó que se puede aceptar la realidad y la fuerza de las tensiones que Prebisch describe sin llegar a la conclusión de que la única salida posible es una crisis autodestructora (Fishlow, 1984, p. 186). Prebisch mismo, en realidad no aceptó la inevitabilidad de la crisis.

Creía de todo corazón en el potencial del hombre y en las grandes posibilidades de la tecnología,

encauzada debidamente, y a menudo concluía sus escritos con alguna expresión de esa fe.

III

¿Qué diría Prebisch hoy día?

¿Cómo reaccionaría Prebisch ante los acontecimientos actuales? A continuación presento mi interpretación (en que intercalo las citas de Prebisch en letra cursiva) de lo que podría decir Prebisch si estuviera vivo hoy.

Vivimos en una época que no tiene precedentes, que parece prometer un gran futuro y posibilidades inigualadas. También serán enormes los desafíos. Los avances recientes en la esfera política, aunque de importancia histórica, siguen siendo frágiles, siempre susceptibles de retroceso. Los movimientos democráticos en realidad no son sostenibles en economías estancadas. La propia existencia de tales reformas hace que sea tanto más imperativo un vigoroso desarrollo económico.

Se advierten, eso sí, algunas tendencias optimistas en la política y en las actitudes económicas tanto dentro de la periferia como en los centros. Sin embargo, continúan las crisis económicas y sociales de la economía mundial y en algunos aspectos y en algunas regiones estas crisis se agravan. El decenio de 1980 fue uno de retroceso devastador para la periferia latinoamericana y africana, en particular. Para aquellos que han empezado a gozar de una nueva libertad política, los avances económicos continúan muy rezagados. Las disparidades económicas y sociales dentro de las sociedades y entre las economías continúan ampliándose.

Por lo tanto, es imperativa una renovación sustancial de las ideas; son imprescindibles soluciones creadoras e innovadoras para resolver los problemas persistentes. La tarea es ambiciosa, aunque factible a la postre.

Hemos llegado, sin embargo, a una etapa en nuestras relaciones con los centros en que hay grandes posibilidades de intereses convergentes (1988, p. 212). El creciente consenso sobre el proceso de desarrollo que existe en los centros y en la periferia sin duda deriva en parte de este movimiento ha-

cia la convergencia y es en sí mismo de buen augurio. Aunque hay mucho en este consenso que merece atención, las recomendaciones de política son incompletas y en algunos casos desorientadas.

Muchos de los temas del desarrollo que interesan actualmente a los estudiosos y a los autores de la política que conforman este consenso giran en torno a dos temas principales: i) la interacción entre el mercado y el Estado para fomentar el desarrollo y ii) la relación entre las fuerzas externas e internas del desarrollo. También orientaré mi pensamiento en torno a estos temas.

1. *El papel del mercado frente al papel del Estado*

Barber Conable se refería a la popular apreciación de que debe aplicarse un enfoque indulgente hacia el mercado, en que los gobiernos permitan que funcione bien y concentren su intervención en las esferas en que resulta ineficiente (Banco Mundial, 1991, p. iii).

Yo también soy partidario de un "enfoque indulgente" según se ha definido; debe permitirse que los mercados hagan lo que saben hacer bien. Los gobiernos deben intervenir cuando fracasan los mercados; es decir, deben complementarlos y no suplantarlos. Difiero sí del Banco Mundial en cuanto a dónde se traza la línea divisoria. En concreto, los mercados fracasan de maneras más variadas que las que prevé el Banco (con su postura neoclásica fundamental).

La dependencia creciente del mercado para lograr la eficiencia económica por cierto que está bien fundada. *El reconocimiento de la gran importancia de la iniciativa empresarial en el mercado y del incentivo económico que la estimula, así como del papel de este incentivo en la eficiencia de la fuerza de trabajo, está contribuyendo a exaltar la significación de las teorías neoclásicas. Comparto plenamente ese reconoci-*

miento (al que no escapa ahora el socialismo concreto) (1985a, p. 79).

En ese mismo contexto, son lógicas algunas de las proposiciones ortodoxas que reciben ahora mayor apoyo sobre el papel que le corresponde al Estado. La disciplina fiscal es imperativa, también lo es el encontrar las formas de frenar el crecimiento excesivo del Estado. *Es verdaderamente paradójico lo que sucede con el Estado. Tiende a la hipertrofia con múltiples responsabilidades que conspiran contra su propia eficacia; y con la proliferación de intervenciones que perturban la libertad económica de empresas e individuos e incapacitan cada vez más al mismo Estado para cumplir su papel de supremo regulador de que carece el mercado (1985a, p. 85).*

Los que comulgan con las tesis ortodoxas sostienen a menudo que es preciso una reordenación de las prioridades del gasto fiscal. Yo también soy de esta opinión. Hay que dejar que el mercado tenga una mayor influencia en la determinación de los precios, eliminando esos subsidios que han contribuido a grandes ineficiencias en la distribución de los recursos. Los gobiernos deben preocuparse más de los bienes públicos: la infraestructura humana (educación y salud) y la infraestructura física. Hay que minimizar el papel del Estado en la producción de bienes privados: es sensato privatizar algunos sectores en que el mercado tiene una ventaja comparativa.

Sin embargo, también habrá un lugar para el Estado que no ha sido previsto por la ortodoxia actual, sobre todo en la periferia latinoamericana. Ahí debe cambiar la naturaleza de la intervención estatal. Pero esta necesidad no quiere decir que el Estado deba ampliar su papel.

La división del trabajo entre los mercados y los gobiernos según la conciben los ortodoxos actuales desemboca en las crisis económicas y sociales de la periferia latinoamericana. Ello deriva en parte de la naturaleza singular del capitalismo periférico; de la pugna distributiva entre las capas sociales en economías que tienen una tendencia estructural hacia el consumo desmedido en relación con su capacidad de producción.

Si se asigna a los mercados la responsabilidad primaria de determinar el crecimiento y el empleo del excedente económico, será inadecuada la acumulación de capital reproductivo. Tampoco será equitativa la distribución del ingreso y la

riqueza y no conducirá a un desarrollo sostenido y de amplia base.

El Estado debe desempeñar el papel de intermediario; debe actuar como mediador para ayudar a crear un consenso entre los principales agentes económicos en la economía y asegurar un crecimiento adecuado del excedente, así como su distribución equitativa. El excedente de alguna forma debe administrarse; su propiedad no debe quedar solamente en manos de los estratos superiores.

Del mismo modo, la naturaleza de la intervención estatal debe cambiar con respecto a las políticas de estabilización. *Frente a esta impotencia del Estado y la erosión del poder político, el sistema tiende fatalmente a la exacerbación de la espiral inflacionaria; y las tentativas de contenerla tienen fugaz duración además de ser contraproducentes. Pues al Estado sólo le queda un instrumento anacrónico, depresivo y regresivo, que es el instrumento monetario (1985a, p. 85).*

Hay que atacar la inflación en su fuente: en la pugna distributiva. Hay que idear los medios para aminorar los gastos de los estratos altos y medianos, así como los del Estado. Deben moderarse las demandas de alzas de salarios de la fuerza trabajadora que tienden a frenar la dinámica del sistema; esas demandas resultan contraproducentes para todos.

2. Las influencias internas y externas sobre el desarrollo

En realidad es una tarea ambiciosa encontrar la fórmula por la cual los mercados y el Estado puedan interactuar en forma óptima. Exige, entre otras cosas, un cambio radical de actitudes entre los agentes económicos principales; debe imperar el consenso y no la confrontación, la moderación y no la indulgencia.

Parece posible un cambio radical de actitudes, a juzgar por la transformación fundamental de otros tipos de actitudes, de igual importancia, que han ocurrido en América Latina. Concretamente, se trata del reconocimiento creciente de que muchos de nuestros problemas sociales y económicos son endógenos; de que nosotros, los de la periferia, necesitamos asumir una mayor responsabilidad por nuestros propios problemas. Esta evolución es una buena señal.

Es claro que el péndulo se había ido al otro

extremo en el pasado en cuanto a nuestra apreciación del papel que desempeñan los factores externos en la génesis de nuestros problemas internos y culpar a los factores externos llegó a ser contraproducente. No podemos confiar en otros para resolver nuestros problemas.

El reconocimiento de que nosotros en la periferia tenemos mucho que ganar de una mayor interacción con la economía mundial también es un buen signo. En nuestros esfuerzos por lograr una autosuficiencia relativa y el cambio estructural nos pasamos de lo justo; nuestras economías se volvieron demasiado aisladas. Hay que acoger con beneplácito las tendencias hacia mayores intercambios y movimientos de capital, así como hacia un diálogo más intenso, entre la periferia y los centros.

También me felicito de ciertos cambios de actitud en los centros, aunque todavía son insuficientes. Muchas de las rigideces ideológicas de las instituciones de desarrollo en los centros que nosotros, los de la periferia, teníamos que enfrentar en el pasado, parecen estar menos difundidas. En particular, parece haber una mayor sensibilidad en el Norte acerca de los problemas externos singulares a que hace frente la periferia, así como a su mayor vulnerabilidad a problemas comunes. Lo anterior deriva del reconocimiento de que no todas las ventajas comparativas son iguales. Lo segundo emana del reconocimiento de las derivaciones que tiene la fragmentación de la periferia en unidades relativamente pequeñas.

Además, se está reconociendo en forma más explícita en los centros que los problemas mundiales suelen presentar dos lados y que es necesario compartir las responsabilidades. Esto se aprecia en forma evidente en las soluciones propuestas por el Norte con respecto a la crisis de la deuda que, durante la mayor parte del tiempo que duró, representó una *convergencia de irresponsabilidades de las dos partes* (1988, p. 210). *El Plan Baker significa el reconocimiento del carácter político del problema* (1988, pp. 210 a 211); la crisis de la deuda no podrá resolverse con el mecanismo del mercado solamente. El Plan Brady reconoce en parte que aquellos que comparten la culpabilidad también deben compartir los costos.

También es satisfactorio advertir cómo cunde el convencimiento de que la reestructuración de las economías del Tercer Mundo (y la solución

de la crisis de la deuda) deben efectuarse en el contexto de fuerzas expansionarias más bien que de contracción. Las soluciones a largo plazo exigen que los reajustes y la condicionalidad sean compatibles con el crecimiento económico. Esto también implica el compartir responsabilidades entre el Norte y el Sur, ya que el acceso a los mercados septentrionales es esencial para el crecimiento meridional.

Sin embargo, se necesita mucho más. El pensamiento racional no se plasma automáticamente en políticas razonables. Todavía persiste una asimetría inaceptable en lo que toca a la distribución de la carga del ajuste a los problemas económicos mundiales.

Las soluciones radican en parte en un mayor diálogo. *Que yo sepa, nunca se ha discutido con economistas latinoamericanos el concepto de condicionalidad, sino que se ha dictado desde el norte. Una eficaz política de cooperación exige también aquí un cambio importante* (1986b, p. 203).

Este doble criterio para juzgar los hechos no es por cierto infrecuente (1988, p. 210). A nosotros en la periferia se nos dice que ejercitemos la austeridad fiscal a fin de optar a la obtención de recursos y, sin embargo, el centro principal no es capaz de moderar su indisciplina fiscal. Esta incapacidad a su vez, ha contribuido al alza excesiva de las tasas reales de interés —que han resultado muy perjudiciales para los esfuerzos de desarrollo de la periferia.

Se nos predica a la periferia que debemos liberalizar nuestras importaciones y reducir nuestro déficit comercial. ¿Pero cómo podremos hacerlo cuando tenemos que enfrentar la proliferación de barreras comerciales en los mercados septentrionales? En los últimos años, el sistema comercial del mundo se ha vuelto cada vez menos liberal. Como siempre, son los eslabones más débiles del sistema los que deben soportar el mayor peso de los costos.

Los avances moderados que se han logrado hasta ahora en la Ronda del GATT en Uruguay están en peligro de frustrarse por las rigideces de la política agrícola de los centros. Pero *la periferia ha permanecido al margen de la liberalización entre los centros* en las diversas rondas del GATT (1983, p. 54), es decir, la reducción de barreras comerciales que beneficiaron a los productos de los centros. Las últimas discusiones, en cambio,

son promisorias, ya que la periferia por primera vez participa directamente en las negociaciones.

Todos los participantes tienen mucho que perder. La muerte del GATT catalizaría aún más la formación de preferencias verticales, con graves consecuencias potenciales. En nuestro propio hemisferio, hay grandes esperanzas cifradas en la iniciativa de la Empresa para las Américas. Aunque hay motivos de optimismo y entusiasmo sobre esta materia, también debemos conocer claramente los posibles peligros.

Desde hace mucho tiempo que yo abogo por las fórmulas de integración regional. Muchos de los objetivos declarados de tales fórmulas podrían cumplirse de acuerdo con la iniciativa de Bush, con la gran ventaja adicional de obtener un mayor acceso a mercados en los Estados Unidos.

Sin embargo, debemos tener cuidado en dos frentes en lo que toca a las relaciones dentro de la región y con los países fuera de ella. *Lo fundamental ha sido y sigue siendo la tendencia al desequilibrio con los centros que tiene que llevarnos necesariamente a sustituir las importaciones provenientes de ellos* (1986b, p. 200). Nosotros los de la periferia latinoamericana no debemos permitirnos una confrontación, con una división de la producción con los Estados Unidos contraria a nuestros intereses a largo plazo.

Las iniciativas de crear un mercado común han fracasado en el pasado en gran parte por la incapacidad de idear un convenio equitativo entre países en distintos estadios de desarrollo industrial. *En efecto, los países más avanzados industrialmente están en condiciones de exportar bienes de capital o bienes intermedios a los países menos avanzados o medianamente avanzados sin que éstos puedan participar en la misma medida en este género de intercambio. Sin embargo, tiende a recaer sobre ellos el costo de estas operaciones puesto que significa hacerles pagar precios más altos que los del mercado internacional por los bienes de capital e insumos* (1986b, p. 200). Se justifican por lo tanto medidas correctivas especiales y esto por cierto también es aplicable a la iniciativa de Bush. *Una de ellas sería la de que los países más beneficiados por este intercambio compartieran con los menos las inversiones necesarias para*

llegar a un equilibrio satisfactorio de carácter no bilateral sino multilateral entre todos los países participantes (1986b, p. 200).

Mi segunda preocupación se relaciona con el peligro de crear un comercio intrarregional en perjuicio del crecimiento del comercio mundial. No debemos dejar que la liberalización del comercio dentro de la región se traduzca en barreras comerciales más altas para los países foráneos. Esto empujaría a la economía mundial a un sistema de preferencias verticales, con obvias consecuencias deletéreas. En todo caso, si fracasa la Ronda de Uruguay aumentará en forma dramática la posibilidad de que los esquemas de integración fijen sus miras hacia el interior de sus propias regiones.

En mi larga existencia he presenciado de cerca y he tenido que actuar a veces frente a las consecuencias adversas de las vicisitudes de los centros: la gran depresión, la segunda guerra y la posguerra, la euforia inflacionaria y su desborde internacional. Y ahora frente a las consecuencias de la política antiinflacionaria del centro dinámico principal.

He presenciado también los grandes aciertos de este último: el Plan Marshall, el apoyo a la Unión Europea de Pagos, a la Comunidad Económica Europea y también a la Alianza para el Progreso, malograda poco después de nacer. Gran visión y sentido creador, como se necesita también en estos tiempos. Los necesita asimismo la periferia para atacar sus graves problemas. Visión y sentido creador que tarda en llegar en todas partes (1985a, p. 90).

Señalé anteriormente que hay grandes posibilidades —por vez primera en el transcurso del desarrollo capitalista, subrayo— de poder alcanzar una convergencia de intereses entre los centros y la periferia. *Porque estoy persuadido de que, habiendo los países en desarrollo logrado su industrialización, podrían tener un considerable papel dinámico en el desarrollo de las economías del hemisferio norte* (1986c, p. 36). No desperdiciemos una gran oportunidad para cimentar nuevas relaciones con una perspectiva de largo plazo. *No debemos repetir los errores del pasado. Ambas partes han cometido muchas equivocaciones. Ha llegado la hora de efectuar un balance objetivo, porque se nos va acabando el tiempo. Comencemos ahora una discusión franca* (1985c, p. 56).

IV

El aporte de Prebisch a nuestro conocimiento del desarrollo

Prebisch por supuesto que nos legó algo más que ideas. Gran parte de su gestión se relacionó con la cristalización de esas ideas en instituciones—en particular, sus tres creaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas: CEPAL, ILPES y UNCTAD. Vestía su pensamiento con ropajes institucionales y empleaba a esas instituciones para contar con los medios para traducir sus ideas en políticas.³ Prebisch no fue un gran pensador: fue un pensador influyente. Sin embargo, por impresionantes que sean otros aspectos de Prebisch, sin duda que su principal legado derivará de sus ideas.

Concretamente, Prebisch enriqueció nuestro conocimiento del mundo de varias maneras. Ante todo, nos proporcionó un método para interpretar la realidad que tiene tres dimensiones: espacial, temporal e interdisciplinaria. Las primeras dos caracterizan a sus primeros escritos. En su etapa de economía política se amplió su mira para abarcar las tres.

Por cierto que uno de los grandes aportes de Prebisch deriva de su esquema que vincula las perspectivas y problemas de la periferia con las economías de los centros y también el hecho de que considerara las partes individuales relacionadas en un conjunto: la dimensión espacial. La dimensión temporal se relaciona con la perspectiva histórica de Prebisch—su predilección por buscar en los sucesos del ayer las pistas que aclaran las tendencias de hoy. La tercera dimensión de su método es el intento por comprender la interacción entre los problemas políticos y económicos—su metodología interdisciplinaria.

Un enfoque holístico de esa especie ha resultado muy fructífero y se compara favorablemente con las técnicas y conclusiones, a menudo estériles, de la economía tradicional. Estas últimas teorías están con frecuencia alejadas de las realidades del Tercer Mundo, al reflejar doctrinas desarrolladas para otros países, en respuesta a circunstancias anteriores (Seers, 1980, p. 6).

Para comenzar, el método de Prebisch ha tenido múltiples derivaciones. Sus libros han ser-

vido de sostén para la escuela estructuralista latinoamericana. Los teóricos de la dependencia han bebido copiosamente de sus fuentes. Y recientemente hemos visto florecer estudios neoestructuralistas—modelos matemáticos, preparados en general por estudiosos norteamericanos, que incorporan gran parte de la cosmovisión de Prebisch en sus hipótesis y predicciones fundamentales.⁴

Es posible que por medio de estos estudios neoestructuralistas Prebisch encuentre una nueva vida en la profesión de la economía. El gran atractivo de estos estudios es por lo menos doble. En primer lugar, son un medio para aplicar los conceptos generales de Prebisch con una metodología más rigurosa, lo que facilita su verificación empírica. En segundo lugar, representan un puente entre el pensamiento de Prebisch y otras numerosas escuelas económicas (incluso neoclásicas, keynsianas, marxianas, kaleckianas, kaldorianas y neorricardianas) (Jameson, 1986).

Quizá tengan la misma importancia que su metodología las perspectivas que derivan de su método. De sus enfoques espaciales y temporales, derivan las nociones de asimetría y desequilibrio. Los beneficios y pérdidas que se producen en la economía mundial tienden a ser distribuidos desigualmente en favor de las entidades más poderosas. Los elementos más pobres reciben beneficios menores y deben sufragar una parte desproporcionada de los costos—lo que Landes (1989, p. 27), en uno de sus aforismos favoritos, califica de “privatización de las ganancias y socialización de las pérdidas”. Lo anterior rige al interior de los países donde los estratos más pobres deben en general soportar la carga de las contracciones monetarias y quedan en gran parte excluidos de los frutos del progreso técnico. También es válido en el campo internacional—entre los centros y la periferia en lo que toca al intercambio y los problemas de la deuda en particular.

En cambio, la teoría neoclásica del intercam-

³ Conversación con David Pollock. Véase también Pollock (1988, p. 128).

⁴ Ocampo (1986) analizó muchos de estos modelos Norte-Sur. Otros que han escrito sobre el tema son Bacha (1978), Chichilnisky (1981), Darity (1987), Dutt (1988), McIntosh (1986), Sarkar (1989) y Taylor (1981).

bio sostiene que el comercio es un beneficio de suma positiva, que todos los países que participan en él se benefician. Este punto de vista, si bien puede ser cierto, es incompleto. Sólo con un enfoque como el de Prebisch, que examina los beneficios relativos, se aprecia que algunas entidades se benefician más que otras.

Lo mismo cabe advertir sobre su intuición de que los problemas internos de la periferia podrán comprenderse mejor en el contexto de las relaciones externas históricas. El rezago en el desarrollo periférico no es causado por las fuerzas exteriores, pero sí es moldeado por ellas.

De las concepciones temporales e interdisciplinarias de Prebisch deriva la intuición de que la conducta económica y los sistemas económicos se transforman. El capitalismo no es hoy lo que era en el pasado. Tampoco lo es el retraso económico. Y en un plano más concreto, no hay duda de que la inflación es una especie muy distinta en América Latina de lo que era en tiempos pretéritos; se trata de una inflación sujeta a una dinámica diferente, que exige soluciones nuevas, en gran parte política.

Por último, gracias al enfoque interdisciplinario de Prebisch, hemos obtenido un mejor conocimiento de la naturaleza multifacética del desarrollo, de las limitaciones del mercado y de las fuerzas estructurales que limitan sus resultados, así como de la naturaleza política y cultural de

muchos de nuestros problemas económicos que, con frecuencia, por eso mismo, se resisten a las soluciones fáciles.

Prebisch, por supuesto, no eludía el buscar soluciones para problemas irreductibles. Su actividad en esta materia representa otro gran aporte. No contento con conocer mejor el mundo, Prebisch trataba continuamente de recomendar los medios para perfeccionarlo.

Así como sus conceptos eran modelados por sus métodos, sus recomendaciones de política derivaban de sus conceptos. El denominador común en todas sus recomendaciones de política era el intento de allanar los caminos; de idear medios para lograr una distribución equitativa de los beneficios y sacrificios que demanda el sistema capitalista. Por ejemplo, Prebisch creía que cuando los acreedores y los deudores eran ambos culpables de la crisis de la deuda, debieran ambos también compartir los costos. O que cuando los participantes en el intercambio experimentan un desequilibrio estructural, la solución debe hallarse en atacar el desequilibrio por ambos lados.

Pero había algo más que una cuestión de ética en estas recomendaciones de política. Prebisch nos recordaba, con su característica visión de largo plazo, que en fin de cuentas la solución más justa suele ser la más eficaz.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Bacha, Edmar (1978): An interpretation of unequal exchange from Prebisch-Singer to Emmanuel, *Journal of Development Economics*, vol. 5, N° 4, Amsterdam, North Holland Publishing Company, diciembre.
- Bairoch, Paul (1975): *The economic development of the Third World since 1900*, Berkeley, University of California Press.
- Balassa, Bela (1978): Exports and economic growth: further evidence, *Journal of Development Economics*, vol. 5, N° 2, Amsterdam, North Holland Publishing Company, junio.
- _____ (1985): Exports, policy choices, and economic growth in developing countries after the 1973 oil shock, *Journal of Development Economics*, vol. 18, N° 1, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V. (North Holland), mayo-junio.
- Banco Mundial (1991): *Informe sobre el desarrollo mundial*, Nueva York, Oxford University Press.
- Crook, Clive (1989): The Third World, *The Economist*, 23-29 de septiembre.
- Cypher, James (1990): Latin American structuralist economics: an evaluation, critique, and reformulation, James L. Dietz y Dilmus D. James, *In progress toward development in Latin America: from Prebisch to technological autonomy*, Boulder, Colo., Lynne Rienner Publishers.
- Chase-Dunn, Christopher (1975): The effects of international economic dependence on development and inequality: a cross-national study, *American Sociological Review*, vol. 40, Washington, D.C., American Sociological Association.
- Chichilnisky, Graciela (1981): Terms of trade and domestic distribution. Export-led growth with abundant labour, *Journal of Development Economics*, vol. 8, N° 2, Amsterdam, North Holland Publishing Company, abril.
- Darity, William (1987): Debt, finance, production and trade in a north-south model: the surplus approach, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 11, N° 3, Londres, Academic Press Limited, septiembre.
- Diakosavvas, Dimitris y Pasquale Scandizzo (1991): Trends in the terms of trade of primary commodities, 1900-1982: the controversy and its origins, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 39, N° 2, Chicago, Ill., The University of Chicago Press, enero.
- Dutt, Amitava (1988): Inelastic demand for southern goods,

- international demonstration effects, and uneven development, *Journal of Development Economics*, vol. 29, N° 1, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V. (North Holland), julio.
- Fishlow, Albert (1984): Comment, *Pioneers in development*, Gerald M. Meier y Dudley Seers (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial/Oxford University Press.
- Jameson, Kenneth (1986): Latin American structuralism: a methodological perspective, *World Development*, vol. 14, N° 2, Nueva York, Pergamon Press Ltd., febrero.
- Landes, David (1989): Rich country, poor country, *The New Republic*, 20 de noviembre.
- _____ (1990): Why are we so rich and they so poor, *The American Economic Review*, Papers and Proceedings, Washington, D.C., American Economic Association, mayo.
- McIntosh, James (1986): North-South trade: export-led growth with abundant labour, *Journal of Development Economics*, vol. 24, N° 1, Elsevier Science Publishers B.V. (North Holland).
- Ocampo, José Antonio (1986): New developments in trade theory and LDCs, *Journal of Development Economics*, vol. 22, N° 1, Amsterdam Science Publishers B.V. (North Holland), junio.
- Pinto, Aníbal (1986): Raúl Prebisch 1901-1986, *Revista de la CEPAL*, N° 29 (LC/G.1427), Santiago de Chile, agosto.
- Pollock, David (1988): Raúl Prebisch versus the U.S. Government changing perceptions over time, *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 9, Ottawa, University of Ottawa Press.
- Prebisch, Raúl (1961): El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria, *Boletín económico de América Latina*, vol. VI, N° 1, Santiago de Chile, Naciones Unidas, marzo.
- _____ (1962): El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas, *Boletín económico de América Latina*, vol. VII, Nueva York, Naciones Unidas, febrero.
- _____ (1970): *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 17 de abril.
- _____ (1976): Crítica al capitalismo periférico, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, primer semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.76.II.G.2.
- _____ (1979): Las teorías neoclásicas del liberalismo económico, *Revista de la CEPAL*, N° 7, Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.79.II.G.2.
- _____ (1982a): Un recodo histórico en la periferia latinoamericana, *Revista de la CEPAL*, N° 18, Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.82.II.G.4.
- _____ (1982b): Monetarismo, aperturismo y crisis ideológica, *Revista de la CEPAL*, N° 17, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.82.II.G.3.
- _____ (1983): La crisis del capitalismo y el comercio internacional, *Revista de la CEPAL*, N° 20, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.83.II.G.4.
- _____ (1984): La crisis global del capitalismo y su trasfondo teórico, *Revista de la CEPAL*, N° 22, Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.84.II.G.3.
- _____ (1985a): La periferia latinoamericana en la crisis global del capitalismo, *Revista de la CEPAL*, N° 26 (LC/G.1350), Santiago de Chile, agosto.
- _____ (1985b): Power relations and market laws, Kwan Kim y David Ruccio, *Debt and Development in Latin America*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.
- _____ (1985c): La deuda externa de los países latinoamericanos, *Revista de la CEPAL*, N° 27 (LC/G.1368), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1986a): Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo, CEPAL, *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento* (LC/G.1461), Santiago de Chile. (La publicación de la CEPAL en homenaje al Sr. Prebisch, contiene también la bibliografía completa de sus obras.)
- _____ (1986b): Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico, *Revista de la CEPAL*, N° 28 (LC/G.1392), Santiago de Chile, abril.
- _____ (1986c): Exposición del Dr. Raúl Prebisch en el vigesimoprimer período de sesiones de la CEPAL (México, 24 de abril de 1986), CEPAL, *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento* (LC/G.1461), Santiago de Chile.
- _____ (1988): Dependencia, interdependencia y desarrollo, *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G.1521-P), Santiago de Chile, abril.
- Ragin, Charles y Jacques Delacroix (1979): Comparative advantage, the world division of labour, and underdevelopment, *Comparative Social Research*, N° 2.
- Rosales, Osvaldo (1988): Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano, *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G.1521-P), Santiago de Chile, abril.
- Sarkar, Abhirup (1989): A Keynesian model of North-South trade, *Journal of Development Economics*, vol. 30, N° 1, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V. (North Holland), enero.
- Seers, Dudley (1980): The cultural lag in economics, J. Pajeksta y C.H. Feinstein, *The relevance of economic theories*, Nueva York, Macmillan Publishing Co., Inc.
- Sprout, Ronald y James H. Weaver (1991): *Exports and economic growth: neoclassical and dependency theory contrasted*, Washington, D.C., The American University, Department of Economics.
- _____ (s/f): International distribution of income: 1960-1987, *Kiklos*, Suiza, Kyklos-Redaktion, Institut für Sozialwissenschaften, en prensa.
- Stokes, Randall y David Jaffee (1982): Another look at the export of raw materials and economic growth, *American Sociological Review*, vol. 47, N° 3, Washington, D.C., American Sociological Association, junio.
- Syron, Richard y Brendan Walsh (1968): The relation of exports and economic growth: a note, *Kiklos*, vol. 21, fasc. 3, Suiza, Kyklos-Redaktion, Institut für Sozialwissenschaften.
- Taylor, Lance (1981): South-North trade and southern growth: bleak prospects from the structuralist point of view, *Journal of International Economics*, vol. 11, N° 4, Amsterdam, North Holland Publishing Company, noviembre.

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

Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe (LC/G.1652-P). Santiago de Chile, marzo de 1991, 335 pp.

Aunque en el plano mundial los temas sobre contabilidad del patrimonio natural y cultural constituyen punto central del debate sobre los problemas ambientales, esta publicación representa el primer intento de la región por llevar adelante contabilidades del patrimonio natural.

La contabilidad patrimonial aparece como un instrumento indispensable para lograr la sustentación de los procesos de desarrollo. Además, los inventarios y la evaluación de los componentes del medio ambiente tienen un papel crucial en los países con gran dotación de recursos naturales sometidos a presiones económico-financieras muy fuertes.

La primera parte estudia la importancia de la contabilidad del patrimonio natural como instrumento clave de las estrategias de desarrollo ambientalmente sustentable en América Latina y el Caribe. Allí se describen los resultados más importantes del proyecto.

En la segunda parte se analiza el debate en torno a este tema que se desarrolla en el plano internacional, ya sea entre los países industrializados—en los cuales la atención se centra en los problemas de control de la contaminación y los gastos se contabilizan actualmente como ingresos en el cálculo del producto interno bruto—, ya sea entre países en desarrollo, para los cuales la explotación y el manejo racional de los recursos naturales se plantean como factor indispensable para el crecimiento futuro. Se intenta encuadrar el tema de la contabilidad del patrimonio natural y la valoración económica consiguiente en el marco de la teoría económica, y se señalan las limitaciones y las modificaciones que ello supone.

La tercera parte comienza con un análisis crítico de las evaluaciones económicas de recursos naturales realizadas en el mundo. Luego se sugieren indicadores económico-ambientales aptos para modificar las cifras actuales de la contabilidad nacional.

En la cuarta parte se presentan los estudios de casos de Chile, Argentina y México. Con respecto a Chile se presenta una propuesta metodológica para la elaboración de cuentas del patrimonio natural de toda la región de Magallanes, que se complementa con un estudio de la metodología para levantar un inventario del patrimonio cultural en esa misma región.

En el caso argentino se centra la atención en los recursos forestales de la provincia de Río Negro, con un intento de evaluación económica que sobrepasa el valor de mercado de la madera y toma en cuenta las distintas funciones atribuidas al bosque. El ejercicio se basa en el costo de reposición como

precio de cuenta para la evaluación de funciones que no tienen mercado.

Por último, en el caso de México se aborda el problema de los inventarios y las cuentas para el Corredor Biológico de Chichinautzin, considerando el uso actual de los recursos y la capacidad de generar ingresos. Tomando como punto de referencia una definición de la sustentabilidad en un sentido lato, se calcula un ingreso ajustado por el costo ambiental de las actividades productivas existentes en la zona.

El anexo 1 contiene un resumen de los debates del Seminario regional sobre inventarios y cuentas del patrimonio natural y cultural: avances y perspectivas en América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 26 al 28 de marzo de 1990), organizado por la CEPAL a través de su Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente. En el anexo 2 se presentan los avances técnicos de los sistemas computarizados para la recolección y elaboración de datos sobre medio ambiente y recursos naturales.

La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional (LC/G.1628-P). Estudios e Informes de la CEPAL, N° 79, Santiago de Chile, junio de 1991, 235 pp.

La función estratégica que desempeña la industria de bienes de capital en el desarrollo económico y social, y el hecho de reconocer que el desenvolvimiento de esta industria debe asentarse sobre espacios más amplios que los que brindan los mercados nacionales, ha hecho que varias instituciones regionales e internacionales presten atención al tema. Se ha llevado adelante una serie de actividades dirigidas tanto a conocer mejor esta industria como a facilitar el contacto entre los distintos agentes económicos y los responsables de su fomento en la región. Con el objeto de intercambiar información sobre los resultados de esta labor y los programas en curso o proyectados, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), en conjunto con la CEPAL y la ONUDI, patrocinó una reunión de las instituciones comprometidas que se llevó a cabo en Caracas del 6 al 8 de julio de 1987. Dado que los documentos presentados por las distintas instituciones patrocinantes contienen conceptos para sectores de opinión más amplios, se consideró oportuno recoger estos trabajos en la presente publicación.

Aunque los tres trabajos tienen distinto origen y respaldo institucional, puede considerarse que forman una unidad conceptual. El primero, titulado "Bases para el desarrollo de la industria de bienes de capital en un marco de cooperación regional" es, en gran parte, fruto de un proyecto regional ejecutado por la CEPAL en colaboración con la ONUDI y con el patrocinio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En su primer capítulo se examinan los fundamentos analíticos del desarrollo de la industria de bienes de capital; entre otros aspectos, se consideran los obstáculos para el desarrollo del sector, su dimensión actual y el impacto de la crisis financiera que afecta a la región. En el segundo capítulo se identifican las distintas áreas instrumentales del desarrollo del sector en el marco nacional y en el de la cooperación regional. El último capítulo contiene una descripción de los distintos trabajos desarrollados por el proyecto regional CEPAL/ONUUDI sobre bienes de capital.

El estudio "Posibilidades de cooperación regional entre

las industrias de bienes de capital de América Latina", que integra la segunda parte, se aboca en el capítulo I al análisis de los principales factores que afectan el desarrollo de esta industria; en el capítulo II se presentan los obstáculos para un tratamiento preferencial de la oferta regional de bienes de capital, tanto en el ámbito de las concesiones arancelarias como en el de las compras estatales, y en el capítulo III se revisan algunas iniciativas recientes de cooperación regional, para finalizar con la presentación de una serie de propuestas relativas a una orientación de las compras estatales hacia la región.

Por último, en el trabajo "Empresas estatales latinoamericanas y compras regionales", que constituye la tercera parte, se examina en profundidad un área instrumental de especial importancia. Básicamente, pretende analizar las causas de la poca atención prestada por las empresas estatales a los proveedores regionales de bienes de capital. Para ello examina entre otros aspectos las políticas de compra de algunas empresas estatales de los sectores de energía eléctrica y nuclear, petróleo y telecomunicaciones de Argentina, Brasil y Venezuela, y determina los factores que han llevado a las intervenciones exitosas, como base para la formulación de una serie de medidas políticas. En la transformación de las estructuras productivas, el diseño y fabricación de maquinarias y equipo productivo desempeñan un papel central en varios sentidos.

En primer lugar, una producción propia de bienes de capital contribuye a sostener el proceso de inversión y a independizarlo de los ingresos provenientes de las exportaciones de productos primarios. Además, en la medida en que un país en desarrollo cuenta con una industria de bienes de capital, le es posible no sólo abastecer una parte de sus necesidades internas sino también exportar estos bienes cuyos precios son más estables comparados con los productos primarios. De esta manera, la inversión se relaciona en forma más directa con la capacidad de ahorro del país, y por esta vía adquiere un carácter más autónomo.

En segundo lugar, la industria de bienes de capital se vincula a través de sus suministros con un amplio espectro de actividades productivas. Los requerimientos específicos de estas actividades muchas veces pueden atenderse de manera más eficaz por medio de fabricantes locales que a través de proveedores externos, sobre todo cuando se trata de productos fabricados a pedido. En este caso, la concertación de una venta y la posterior ejecución del contrato exigen un estrecho contacto entre el fabricante y su cliente. De esta manera, una industria de bienes de capital afianza la articulación entre las actividades productivas de un país, contribuyendo a imprimir mayor eficiencia a todo el aparato productivo.

En tercer lugar, la articulación de las actividades productivas es a su vez uno de los requisitos para el desarrollo tecnológico. Ella permite que un invento, o simplemente una idea para mejorar un producto o proceso, desemboque en una innovación, además de facilitar la difusión de esta última. En este proceso, la industria de bienes de capital desempeña una importante función. Primero, materializa ideas sobre equipos y procesos nuevos bajo la forma de prototipos o plantas piloto. Luego, prepara la fabricación bajo condiciones comerciales e introduce los nuevos productos y procesos al mercado. En una economía madura, este hecho se expresa

en que una proporción significativa del esfuerzo nacional de investigación y desarrollo tecnológico se efectúa en las industrias de maquinaria y equipo.

Por último, la industria de bienes de capital cumple también una importante función como medio de capacitación, y en términos más amplios, como factor de desarrollo social. Requiere gran cantidad de recursos humanos calificados en todos los niveles de gestión y operación, con lo cual brinda amplias oportunidades de empleo a personal capacitado, y además ofrece muchas posibilidades de perfeccionamiento a través del proceso de aprendizaje.

Estas son, en resumen, las características de la industria de bienes de capital en una economía madura. Este marco de referencia ayuda a estimar el grado de desarrollo que ha alcanzado dicha industria en un país o región en desarrollo. Dentro de América Latina y el Caribe, esta industria muestra un cierto rezago en la mayoría de los países. En parte, esta situación puede deberse a que las industrias locales de bienes de capital han permanecido confinadas a sus propios mercados. En particular, estas industrias se han visto enfrentadas a barreras del comercio intrarregional, las que subsisten a pesar de los múltiples intentos que se hicieron en la región en su conjunto y en distintos grupos subregionales para liberalizar el intercambio comercial y estructurar esquemas de complementación industrial. De esta manera, el desarrollo de la producción de bienes de capital en los distintos países se vio privado del estímulo potencial que representan los mercados ampliados. En particular en los países de mercado pequeño se manifestó un verdadero círculo vicioso: el tamaño del mercado interno no permitió que la producción de bienes de capital traspasara un nivel incipiente de desarrollo, y al mismo tiempo, la falta de acceso a los mercados de otros países latinoamericanos impidió considerar la exportación como una vía complementaria al abastecimiento del mercado interno. En general, la exportación al mercado mundial no constituía una opción real. Con frecuencia, el nivel incipiente de la producción no permitía responder a las necesidades y exigencias de los consumidores de los países desarrollados. Por último, la estrechez de los mercados nacionales que encaraban las industrias de bienes de capital en la región aumentó de manera artificial debido a que muchas veces se dejaron de lado posibilidades de abastecimiento local. El examen de la situación latinoamericana muestra, además, que la evolución de esta actividad industrial no ha estado acompañada de un desarrollo adecuado de las capacidades tecnológicas locales, tales como la ingeniería básica orientada a la creación de nuevos procesos y productos.

Se ha atribuido estas fallas al estilo de desarrollo prevaleciente en la región en el período de posguerra. La industrialización latinoamericana se habría basado, en gran medida, en la expansión del consumo. Las modalidades bajo las cuales se aplicó en la región el modelo de sustitución de importaciones y sus sucesivas variantes habrían favorecido también esta evolución. Así, entre los distintos bienes, los de capital acusaron los niveles más bajos de protección efectiva. Además, se recurrió en forma amplia a la exención arancelaria y a otras medidas administrativas que otorgaban facilidades para la importación de bienes de capital. Estos regímenes no sólo restaron eficacia a los mecanismos de protección, sino que contribuyeron a socavar la confianza de los empresarios en el potencial de desarrollo de un sector que

se caracteriza por una maduración comparativamente lenta de las inversiones.

Uno de los instrumentos claves de la política de fomento industrial es el financiamiento. Tradicionalmente, en los países latinoamericanos el crédito bancario de largo plazo aplicable al financiamiento de las inversiones en la industria ha sido escaso. Se trató de suplir estas necesidades a través de líneas de crédito de fomento; sin embargo, los fondos correspondientes rara vez incluían líneas de venta interna de bienes de capital o disposiciones que favorecieran las adquisiciones de origen nacional. De esta manera, los productores locales de bienes de capital se encontraban en desventaja con respecto a los proveedores externos, los que normalmente disponían de facilidades crediticias. Sin embargo, ha habido excepciones en la región, como Brasil, país que estableció en cierto momento un conjunto de mecanismos financieros para los fines mencionados.

Las políticas y los mecanismos que se usaron para financiar en particular la expansión y modernización de las empresas públicas no fueron siempre los más adecuados para el desarrollo de la producción nacional de bienes de capital. Las políticas arancelarias y de precios, sancionadas por las autoridades gubernamentales, impidieron con frecuencia la acumulación de reservas en las empresas públicas. Los recursos que hubiesen sido necesarios para contratar bienes de capital de origen local, compatibles con las capacidades locales de suministro, tampoco eran provistos en medida suficiente a través del presupuesto nacional o de otras fuentes internas de los países. En consecuencia, el financiamiento de la inversión en el sector de las empresas públicas dependía en cierta medida del crédito externo. Entre las fuentes de financiamiento externo a que tuvieron acceso las empresas públicas destacaron los organismos financieros internacionales y los acuerdos intergubernamentales de cooperación económica. Las modalidades de contratación propiciadas bajo las condiciones y términos de los créditos provenientes de estas fuentes, muchas veces produjeron marginación o limitación de la oferta local de bienes de capital.

Tradicionalmente se ha considerado a las empresas públicas como agentes importantes del desarrollo de la industria nacional, no sólo por la gravitación que tiene su actividad en la economía de los países y por su actuación en campos pioneros, sino también por el efecto de arrastre que pueden producir sus compras en los sectores proveedores. En la mayoría de los países de la región, el sector de las empresas públicas representaba, en el período bajo consideración, una capacidad de compra muy importante. Además, la empresa pública se destacaba frecuentemente por su desarrollo en el campo de la ingeniería, lo cual la habilitaba para intervenir en el fortalecimiento tecnológico de los proveedores locales. En la región, la empresa pública ha cumplido esta misión en grado variable y de modo circunstancial. Este comportamiento irregular puede atribuirse en parte al hecho de que pocos países aplicaron una política explícita y permanente al fomento de la industria de bienes de capital.

A pesar de las insuficiencias que mostraron las políticas nacionales de fomento, las industrias de bienes de capital tuvieron un importante desarrollo en numerosos países de la región, incluso en algunos del Caribe. Naturalmente, el nivel de desarrollo alcanzado en los distintos países fue bastante disímil. En los de mayor mercado, la producción de

bienes de capital se diversificó ampliamente. La participación de la producción nacional en el abastecimiento interno alcanzó proporciones bastante altas, y en varios casos las exportaciones alcanzaron a representar una cuota significativa de la producción nacional. En los demás países, la oferta abarcó una variedad bastante menor de productos, los que se destinaron a un espectro amplio de sectores económicos, y por lo general respondieron hasta un cierto nivel de exigencias técnicas. En este grupo de países, la participación que muestra la producción de bienes de capital en el producto manufacturero fue bastante menor de lo que cabía esperar, de acuerdo con comparaciones internacionales. Estos países no exportan bienes de capital o lo hacen sólo en cantidades pequeñas. El abastecimiento del mercado depende en gran parte de la importación.

Otro indicador que suele usarse para evaluar el nivel de desarrollo que la industria de bienes de capital ha alcanzado en un determinado país es la verificación de la existencia local de ciertas actividades especializadas y complementarias. Así, el análisis de las estadísticas industriales permite observar que la fabricación de maquinaria especializada no ha tenido un desarrollo adecuado en la región, incluso en algunos de los países de mayor mercado. Los demás países latinoamericanos acusan, además, un insuficiente desarrollo de las actividades de fundición y forja y de la producción de componentes mecánicos. Esta situación impone ciertas limitaciones a la producción de bienes de capital en estos países.

Durante los primeros años del decenio de 1980, la demanda regional de bienes de capital se contrajo fuertemente con respecto al nivel que registró a principios de la década. Hacia fines de la misma, esta demanda, que no había recuperado aún su antiguo nivel, representó un monto de 70 000 millones de dólares al año en términos aproximados de inversión en maquinarias y equipo. El valor de la producción regional de bienes de capital resulta algo más difícil de estimar. Se puede proporcionar una idea aproximada sobre este valor observando que en 1980 la producción habría alcanzado a participar con un 57%, en promedio, en el abastecimiento de la demanda a nivel regional. Además, no hay indicios de que en el transcurso de los años ochenta haya tenido lugar en la región un proceso generalizado de sustitución de importaciones por producción nacional o una tendencia en sentido inverso. Cabe suponer, por lo tanto, que a fines de los años ochenta la participación nacional en el abastecimiento interno de bienes de capital fue aproximadamente la misma que al principio del decenio.

Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta (LC/G.1653-P). Estudios e Informes de la CEPAL, N° 81. Santiago de Chile, agosto de 1991, 177 pp.

Las cifras sobre la magnitud de la pobreza en diez países de América Latina que figuran en este documento se obtuvieron mediante la utilización del "método del ingreso". Este método se sustenta en el cálculo de las denominadas líneas de pobreza, las que representan el monto mínimo de ingreso que permite a un hogar —en un momento y lugar determinados— disponer de recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros.

Los países incluidos en el estudio son Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

En la mayoría de los casos la medición de la pobreza se refiere a los años 1980 y 1986, lo que ha sido posible gracias a la permanente colaboración prestada por las direcciones nacionales de estadística, las que han facilitado la información básica necesaria para este trabajo. Especial mención debe hacerse a este respecto de los archivos de todas las encuestas, cuya incorporación al banco de datos de encuestas de la CEPAL permitió una mejor evaluación de los antecedentes disponibles y un más acabado aprovechamiento de los mismos.

Las estimaciones que aquí se presentan se han ceñido, en lo fundamental, a un procedimiento muy difundido en la región, basado en la comparación del ingreso de los hogares con el costo de satisfacción de sus necesidades básicas. En esta investigación se ha tratado además de avanzar en el examen de ciertos aspectos metodológicos que hacen posible perfeccionar este tipo de mediciones y otorgarles un carácter más periódico. No obstante, existe un campo amplio para el progreso conceptual y metodológico y el mejoramiento de la recolección y procesamiento de los datos. La CEPAL presenta este estudio como un aporte a los esfuerzos que sobre el particular realizan las instituciones y los investigadores nacionales, los que a la luz del conocimiento de sus países contribuirán sin duda a mejorar los criterios y supuestos utilizados.

El trabajo consta de tres capítulos. En el primero se describe el procedimiento de elaboración de la canasta básica de alimentos y el método seguido para establecer el costo de satisfacción de las restantes necesidades, lo que da origen a la determinación del valor de las líneas de indigencia y de pobreza, respectivamente. En el segundo capítulo se detallan las fuentes de información utilizadas para medir el nivel del ingreso de los hogares y el procedimiento de corrección y ajuste de los mismos. Por último, en el tercero se presentan los resultados de la estimación de la magnitud de la pobreza e indigencia para diez países en 1980 y 1986, y se hacen algunas consideraciones sobre su alcance. Además, se proveen estimaciones de brechas de pobreza, que dan cuenta de la severidad de la misma, y se señalan los resultados de algunos cálculos alternativos. Asimismo, se incluye una extrapolación de las cifras de pobreza para 19 países de América Latina, su proyección al año 1989 y una comparación con estimaciones similares para 1970. En el apéndice 1 se reseñan las principales diferencias metodológicas entre la presente investigación y el estudio de la CEPAL de 1979 sobre *La dimensión de la pobreza en América Latina* (Cuadernos de la CEPAL, N° 27). Finalmente, el anexo 1 contiene un conjunto de cuadros y gráficos que complementan la información del texto y el anexo 2 trata el tema de la determinación de las necesidades de energía y proteínas.

América Latina y el Caribe: El manejo de la escasez de agua (LC/G.1660-P). Estudios e Informes de la CEPAL, N° 82. Santiago de Chile, septiembre de 1991, 148 pp.

Este documento fue preparado por la Unidad de Recursos Hídricos de la División de Recursos Naturales y Energía. En él se analizan diversos temas referidos a la ordenación integrada de los recursos hídricos y en particular la dificultad que representa la escasez de agua para dicha ordenación.

El documento consta de tres partes: en la primera se estudia la gestión integral de los recursos hídricos en Brasil,

Colombia, Ecuador y Perú; en la segunda se analiza el manejo del riego en Argentina, Chile y México; por último, en la tercera parte se examinan algunas experiencias locales de manejo de los recursos hídricos en la cuenca hidrográfica del Río Piraf, de Bolivia; y en las zonas áridas y semiáridas de Venezuela.

América Latina y el Caribe: Series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980 (LC/G.1594-P). Cuadernos estadísticos de la CEPAL, N° 15, Santiago de Chile, junio de 1991, 245 pp.

Hasta 1985 la Secretaría de la CEPAL publicó estimaciones de cuentas nacionales a nivel regional utilizando 1970 como año base. Sin embargo, los rápidos cambios ocurridos en las economías de los países de la región durante los años setenta y la crisis que se desató en los años ochenta generaron significativas transformaciones en las estructuras de producción y de precios de los países, de modo que la representatividad de los indicadores y de las variables calculados a partir de los precios constantes de 1970, era cada vez más reducida. Por esta razón, la División de Estadística y Proyecciones de la CEPAL se dio a la tarea de estimar nuevas series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980.

Este cuaderno tiene el propósito de dar a conocer tanto las nuevas estimaciones regionales elaboradas por la CEPAL para 1970-1988, como los principales elementos metodológicos utilizados. Asimismo, se persigue dar continuidad a la presentación de las series regionales que la División de Estadística y Proyecciones iniciara en 1970 con la publicación del documento "Producto interno bruto en los países de América Latina" (E/CN.12/L.51 y Add. 2). Las series que se presentan en este trabajo se refieren al origen del producto interno bruto por clase de actividad económica, a su destino por componentes del gasto y al ingreso bruto real. Los conceptos, clasificaciones, definiciones y categorías utilizados se ciñen a las normas recomendadas por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas.

La homogeneización de dichas series para un considerable número de países con distinto grado de desarrollo estadístico no ha sido una tarea fácil. En efecto, se tropezó con las dificultades propias de la extensión del período que cubren, las que en esencia derivaron de la cantidad, calidad y oportunidad de la información estadística básica de que se dispuso para medir los cambios estructurales ocurridos en las economías de los países de la región. Así, en muchos casos fue necesario combinar series nacionales con diferentes años bases, incluso de distinto origen institucional, y efectuar estimaciones o ajustes complementarios a fin de uniformar su cobertura.

Asimismo, la extensión retrospectiva de las series se vio limitada por la dificultad que representó la diversidad de coberturas y clasificaciones que emplean los países en la producción de sus estadísticas. En cambio, se puede atribuir menor incidencia a la aplicación de distintas metodologías y a la utilización de definiciones y conceptos heterogéneos, ya que por lo general para efectuar los cálculos se siguen las recomendaciones de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas.

La obra contiene cuatro partes: la primera incluye comentarios sobre diversos aspectos conceptuales y metodoló-

gicos relacionados con las series de cuentas nacionales a precios contantes; la segunda, una somera descripción de las principales características de las estimaciones que efectúan los países de la región de sus cuentas nacionales a precios constantes; la tercera relata las diferentes etapas que se siguieron, así como los métodos y supuestos empleados para la elaboración de las nuevas series regionales; y, finalmente, en la cuarta parte se presentan cuadros con datos relacionados con los comentarios de las tres primeras partes, y con las series regionales de cuentas nacionales.

Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (LC/G.1650-P). Cuadernos estadísticos de la CEPAL, N° 16, Santiago de Chile, julio de 1991, 190 pp.

Esta obra contiene datos del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en el período 1983-1988. Se propone brindar a los usuarios información complementaria a la del Cuaderno Estadístico, Na9, de la CEPAL *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano* (LC/G.1365), que incluye series del período 1970-1982.

La información se presenta al nivel más agregado (secciones) de la CUCI, Rev. 2, para los once países miembros de la ALADI por separado y para el conjunto de ellos; su comercio exterior constituye alrededor del 80% del total de los países de América Latina y el Caribe.

La forma de presentación de la información procura dar una visión general de la evolución de la estructura y dirección de las transacciones externas de los países considerados. Así, tanto para las exportaciones como para las importaciones de un país, o del conjunto de la ALADI, se incluye un cuadro por cada año de la serie 1983-1988; en él se señalan el destino de las exportaciones y el origen de las importaciones según las diez secciones de la CUCI, Rev. 2, y zonas y países

copartícipes del comercio. Por otra parte, se han incluido valores en millones de dólares que indican el total exportado o importado según secciones de la CUCI (primera cifra de cada par que figura en la última línea del cuadro) y el total exportado hacia cada zona copartícipe o importado por ella (segunda cifra de cada par de la última columna).

Para ilustrar los cambios en la estructura del comercio exterior de los distintos países y del conjunto de la ALADI, al final de los cuadros de las exportaciones e importaciones se inserta un gráfico con tres barras en cada año que representan, durante el período 1983-1988, la agrupación de las siguientes secciones de la CUCI, Rev. 2: (0+1+2+4), (3) y (5+6+7+8). Estas pueden interpretarse, respectivamente, como productos primarios, combustibles y manufacturas; sin embargo la presentación es sólo aproximada, pues no se incluye en el primer grupo a los metales no ferrosos ni se los excluye del tercero, como es habitual en la definición tradicional de estos grandes agregados.

Las exportaciones están expresadas en valores fob y las importaciones, en valores cif, salvo para Venezuela, cuyas cifras corresponden a valores fob. La fuente de la información son las aduanas, por lo que en algunos casos pueden diferir significativamente de las cifras que publican los ministerios y los bancos centrales, o de las que se ajustan para el cálculo de la balanza de pagos. Tal es el caso, por ejemplo, del Perú; la información del comercio exterior que suministra la aduana corresponde sólo a los puestos aduaneros de El Callao y Jorge Chávez, que cubren alrededor del 80% de las transacciones totales. Se ha preferido mantener la información de aduanas en la base de datos del BADECEL, no sólo porque permite el análisis de la composición y dirección del comercio exterior según países o zonas copartícipes, sino también porque constituye un registro de las entradas y salidas efectivas de mercaderías de un país durante un determinado período, es decir, se excluyen las operaciones financieras que no necesariamente indican movimiento de bienes (véanse los anexos I y II).



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 1991 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.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe		Economic Survey of America and the Caribbean	
1980,	664 pp.	1980,	629 pp.
1981,	863 pp.	1981,	837 pp.
1982, vol. I	693 pp.	1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	199 pp.	1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	694 pp.	1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	179 pp.	1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	702 pp.	1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	233 pp.	1984, vol. II	216 pp.
1985,	672 pp.	1985,	660 pp.
1986,	734 pp.	1986,	729 pp.
1987,	692 pp.	1987,	685 pp.
1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.

(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.	1986,	782 pp.
1981,	727 pp.	1987,	714 pp.
1982/1983,	749 pp.	1988,	782 pp.
1984,	761 pp.	1989,	770 pp.
1985,	792 pp.	1990,	782 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.

- 15 **ECLAC 40 Years (1948-1988)**, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 24 *The environmental dimension in development planning I*, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 **Changing production patterns with social equity**, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 **Latin America and the Caribbean: options to reduce the 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.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n **Canada and the foreign firm**, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 **The water resources of Latin America. Regional report**, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 **International development strategy and establishment of a new international economic order**, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n **United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations**, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.

SERIES MONOGRAFICAS

Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 **Regional appraisals of the international development strategy**, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.

- 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.
- 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 C E P A L

Cuadernos Estadísticos de la C E P A L

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por 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.
- 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.

**El juego de la confianza y los orígenes
de la acción colectiva**

René Cortázar

**Determinantes de la inversión
productiva privada en Chile (1981 - 89)**

Sergio Lehmann

**¿Es el sector público un sector líder en
la determinación de los salarios?
Evidencia para la economía chilena**

Alejandra Mizala
Pilar Romaguera

**Efectos de una apertura comercial
sobre la distribución del ingreso**

Ronald D. Fischer

**Opinión pública y política económica:
hacia un modelo de formación de
percepciones económicas en
transición democrática**

Pablo Halpern
Edgardo Bousquet

**Derechos humanos y limitaciones
políticas en las transiciones
democráticas del cono sur**

José Zalaquett

DOCUMENTO

Reflexiones en torno a la Ley de Pesca

Joaquín Vial

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

ISSN 0046-001X

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

octubre-diciembre 1991

N° 123

LUIS A. BECCARIA: Distribución del ingreso en la Argentina: Explorando lo sucedido desde mediados de los setenta.

HUGO NOCHTEFF: Reestructuración industrial en la Argentina: Regresión estructural e insuficiencias de los enfoques predominantes.

FABIO GIAMBIAGI y JOSE CARLOS GOMES SOARES: Gasto público y deuda externa: Una revisión crítica del caso brasileño.

JOSE NUN: La democracia y la modernización, treinta años después.

COMUNICACIONES

ANA M. GARCIA DE FANELLI: Empleo femenino en la Argentina: de la modernización de los '60 a la crisis de los '80.

JAVIER M. EKBOIR: Agregación o detalle. Notas sobre la formulación y estimación de funciones de demanda separables.

IN MEMORIAM

HECTOR L. DIEGUEZ: Reflexiones sobre el gasto público social.

INFORMACION DE BIBLIOTECA

— Catálogo Permanente de Publicaciones de Centros de Investigación en Ciencias Sociales de la Argentina, N° 3.

— 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, A 500.000; Países limítrofes, US\$ 44; Resto de América, US\$ 48; Europa, Asia, África y Oceanía, US\$ 52. Ejemplar simple: US\$ 12 (Recargos por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL
Aráoz 2838 / 1425 Buenos Aires / República Argentina

CONTRIBUCIONES

Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional

• **Artículos:** Mario Vargas Llosa, *Karl Popper al día*. Kurt Müller, *Derechos humanos y cultura política*. Ricardo Combellas, *La concepción del Estado y los derechos humanos*. Klaus Weigelt, *Principios éticos y responsabilidad cristiana. ¿Qué papel asume el pensamiento cristiano en la transformación de Alemania?* • **Entrevistas:** *Entrevista al Sr. Presidente de la República de Costa Rica, Lic. Rafael A. Calderón Fournier* • **Temas:** Hernando Ochoa Núñez: *Centralismo político versus descentralización en las decisiones de la política ambiental*. Carlota Jackisch, *Política ambiental y grupos intermedios en la democracia pluralista*. Frank Priess, *Los medios de comunicación y el medio ambiente*. Eloísa Trélez Solís, *El diálogo sobre la problemática ambiental entre científicos, empresarios y políticos en países miembros del Convenio Andrés Bello* • **Notas:** Richard Jakob, *Política monetaria y Economía Social de Mercado en América Latina*. Hans Heinrich Funke, *La nueva Constitución de Colombia. Una breve introducción*. María Beatriz Nofal, *Integración Argentina-Brasil y regionalización del mercado en el Cono Sur*. José Enrique Páez, *El rol del Banco Central en una Economía Social de Mercado* • **Documentos:** *Comunicado de Prensa de la Reunión Conjunta del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial* • **Comentario de libros:** Manuel Alcántara Sáez, *Sistemas políticos de América Latina*, por Iván Llamazares Valdivieco. Natalio Botana, *La libertad política y su historia*, por Alejandra Salinas • **Personas y hechos:** *Discurso del Sr. Presidente de la República Federativa Checa y Eslovaca*. Václav Havel. *Palabras del Embajador de la República Federal de Alemania, Dr. Herbert Limmer, con motivo del Día de la Unidad Alemana*. *Elecciones en México* • **Publicaciones recibidas en la biblioteca del CIEDLA** • **Contenido del año 1991 de CONTRIBUCIONES.**

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.-Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA

Año VIII - N° 4 (32) - octubre-diciembre, 1991

Redacción y Administración: CIEDLA, Leandro N. Alem 690 - 20° Piso

1011 Buenos Aires, República Argentina,

Teléfonos: (00541) 313-3522/3531/3539/312-6918

TLX 24751 KASBA AR

FAX (00541) 311-2902

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Carlos Bazdresch P., Jorge Cambiaso, José Casar, José Romero, Lucía Segovia, Rodolfo de la Torre, Martín Werner. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, Enrique Cárdenas, José Blanco, Gerardo Bueno, 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, Fernando Rosenzweig †(Presidente), 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 (3)

México, Julio-Septiembre de 1991

Núm. 231

SUMARIO

ARTÍCULOS:

Paul M. Romer	<i>El cambio tecnológico endógeno</i>
Raúl Ramos Tercero y Juan Rosellón	<i>La economía elemental de las reglas de origen</i>
Aldo Ferrer	<i>Perspectivas heterodoxas en el Informe Okita acerca de la economía argentina</i>
Santiago Levy y Roberto Rosales	<i>Los tipos de cambio múltiples y el racionamiento de las divisas: La teoría y una aplicación al caso de El Salvador</i>
Jaime Ros	<i>La movilidad del capital y la eficacia de la política con una corrida del crédito. La economía mexicana en los ochenta</i>
Michael E. Colby	<i>La administración ambiental en el desarrollo: Evolución de los paradigmas</i>

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS: René Rémond: Albert O. Hirschman, *Retóricas de la intransigencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

DOCUMENTOS: Banco Mundial, *La economía de la Unión Soviética*

Precio de suscripción por un año, 1992
La suscripción en México cuesta \$90,000.00

	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.

CUADERNOS DE ECONOMIA

Año 28

Diciembre 1991

Nº 85

SUMARIO

1. *Reflexiones en torno a políticas de inversión adecuadas para las AFP.*
Eduardo Walker
2. *Credibilidad, problema "peso" y comportamiento de las tasas de interés: Chile 1979-1982.*
Leonardo Hernández
3. *El impacto de las políticas de fomento a las exportaciones en la uva de mesa chilena.*
Rodrigo Mujica, Juan Ignacio Varas, Rosa Marina Con-tesse
4. *Costos de la mano de obra y exportaciones manufacturadas en países en desarrollo: un análisis econométrico.*
Luis A. Riveros
5. *Oferta de trabajo femenino en Santiago.*
Eugenia Muchnik, Isabel Vial, Andreas Strüver, Bettina Harbart
6. *Características principales de las jefes de hogar en el Gran Santiago. Algunos alcances de política.*
Lucía Pardo, I. Irarrázaval
7. *Una nota sobre el costo social del monopolio.*
Ricardo Paredes

Resúmenes de Tesis de Grado.

Cuadernos de Economía es una revista cuatrimestral editada por el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Suscripción Anual: Chile \$ 6.000, América Latina US\$ 38 y Europa US\$ 46.

Pedidos y correspondencia a:

**Instituto de Economía
Pontificia Universidad Católica de Chile**

Oficina de Publicaciones Casilla 274-V, Correo 21
Santiago de Chile



NUEVA SOCIEDAD

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 1991 Nº 116

Director: Alberto Koschützke

Jefe de redacción: S. Chejfec

COYUNTURA *Irene Gels.* Chile o el desencanto consensuado. *Guillermo Molina Chocano.* Honduras. Los laberintos del ajuste. *Paulo Cannabrava Filho.* Brasil. El país de la crisis.

ANÁLISIS *Boaventura de Sousa Santos.* Una cartografía simbólica de las representaciones sociales. Prolegómenos a una concepción posmoderna del derecho. *Inés Vázquez.* Un montaje siniestro. Escenas de impunidad en la Argentina posdictatorial. *Laurence Whitehead.* Los acuerdos de San José y la identidad de la nueva Europa. *Eliás Carranza.* Política criminal y humanismo en la reforma de la justicia penal.

POSICIONES *Cumbre Iberoamericana.* Declaración de Guadalajara. *Foro de San Pablo.* Declaración de México.

LIBROS *Graciela Montaldo.* Estrategias del fin de siglo.

TEMA CENTRAL: ESTÉTICA · CULTURA · SOCIEDAD.

Beatriz Sarlo. Un debate sobre la cultura. *Renato Ortiz.* Lo actual y la modernidad. *Nelly Richard.* El signo heterodoxo. *Peter Bürger.* Aporías de la estética moderna. *Hugo Achugar.* La política de lo estético. *Mirko Lauer.* Minka. Un salto en la plástica andina. *Bernardo Subercaseaux.* Política y cultura. Desencuentros y aproximaciones. *Fernando Calderón.* Memoria de un olvido. El muralismo boliviano. *Arcadio Díaz Quiñones.* Puerto Rico. Cultura, memoria y diáspora.

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

AG-ISSN 0325-1675

REVISTA MENSUAL
DEL INTAL

Noviembre 1991, Año 16, N° 173

• **Director a.i.:** José María Puppo • **Comité Editorial Asesor:** Eudes Bezerra Galvão, Constanza de la Cuesta, Guillermo Ondarts, Eliana Prebisch, Eugenio O. Valenciano • **Edición-Coordinación:** Clara Ginzburg

• **Editorial:** • Exportaciones y crecimiento • **Estudios:** • *La reforma del Estado y la política exterior argentina*, por Alieto Guadagni • *Inversiones para exportar*, por Elvio Baldinelli • *Exportaciones y crecimiento. Una encuesta a firmas de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, por Guillermo Ondarts. *Europa 1992 y América Latina*, por Etienne Cracco • **Comentarios:** • *Empresas brasileñas que invirtieron para exportar: análisis de una encuesta*, por Linda Goulart • **Información: América Latina:** • ALADI • SELA • MERCOSUR • Grupo Andino • Mercado Común Centroamericano • Comunidad del Caribe • Organismos • Países • Noticias breves • **Actividades del INTAL** • **Documentación** • Compromiso de Guayaquil • Acuerdo de Complementación Económica entre la República de Bolivia y la República Oriental del Uruguay • Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica suscripto entre la República de Bolivia y la República Oriental del Uruguay • Argentina-Brasil • Comunicado Conjunto • Acuerdo sobre Cooperación Judicial en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Federativa del Brasil • Acuerdo entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Federativa del Brasil sobre el Ejercicio de Actividades Remuneradas por Parte de Familiares a Cargo del Personal Diplomático, Consular, Administrativo y Técnico • Protocolo Adicional sobre Privilegios e Inmunidades al Acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear • Memorandum de Intención entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil en el Ambito del Desarrollo Regional • Argentina-Brasil: Declaración Conjunta sobre la Prohibición Completa de Armas Químicas y Biológicas • Compromiso de Mendoza • Acuerdo de Cooperación Turística entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República del Paraguay • Argentina-El Salvador: Declaración Conjunta • Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y México • Segunda Reunión Latinoamericana de Exportadores Exitosos "Exportaciones e Inversiones" • *El apoyo a las nuevas políticas de desarrollo de América Latina*, por Enrique V. Iglesias • *Exportaciones y política económica*, por Domingo Cavallo • SELA: Etapa ministerial de la XVII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano • Presentación del Sr. Juan Pablo Pérez Castillo • **Estadísticas:** Exportaciones de los países de la ALADI en el decenio de 1980

Instituto para la Integración de América Latina (INTAL),
Esmeralda 130, 1035 Buenos Aires,
República Argentina