

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, DICIEMBRE 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.1748-P

Diciembre de 1992

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ISSN 0251-0257 ISBN 92-1-321379-4

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

Diciembre de 1992

Número 48

SUMARIO

En busca de otra modalidad de desarrollo. <i>Pedro Sáinz y Alfredo Calcagno.</i>	7
El nuevo orden industrial internacional. <i>Michael Mortimore.</i>	41
La inversión europea en América Latina: un panorama. <i>Juan Alberto Fuentes.</i>	65
Una evaluación del comercio intraindustrial en la región. <i>Renato Baumann.</i>	87
Políticas industriales en Centroamérica. <i>Larry Willmore.</i>	101
Participación y medio ambiente. <i>Tonci Tomic.</i>	113
Una opción de financiamiento para la provisión de agua y servicios sanitarios. <i>Terence Lee y Andrei Jouravlev.</i>	123
¿Pensar lo social sin planificación ni revolución? <i>Martín Hopenhayn.</i>	137
Crecimiento y distribución del ingreso en países de mediano desarrollo. <i>Eduardo Sarmiento.</i>	149
Política monetaria con apertura de la cuenta de capitales. <i>Roberto Zahler.</i>	165
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	175
Publicaciones recientes de la <i>CEPAL.</i>	177

En busca de otra modalidad de desarrollo

*Pedro Sáinz
Alfredo Calcagno**

La importancia dada en los años ochenta al análisis de la depresión económica, los desequilibrios externos y la inflación en América Latina ha dejado en la penumbra profundos cambios económicos, institucionales y sociales. Inspiradas por planteamientos neoliberales, las reformas institucionales y macroeconómicas sirvieron a la vez para desarticular la modalidad previa de desarrollo e intentar establecer una nueva. Hubo transferencias patrimoniales y se alteraron la estructura productiva, la distribución del ingreso, la relación capital-trabajo, las funciones públicas y privadas y la inserción económica internacional. Algunos de estos cambios se materializaron con ocasión de políticas antiinflacionarias o de servicio de la deuda externa.

A comienzos de los años noventa dos países parecen acercarse a una nueva modalidad de desarrollo, con estabilidad política y una recuperación de la acumulación de capital. En otros, las políticas no consiguen restablecer el crecimiento, la estabilidad de precios y los niveles previos de inversión. Los intentos por establecer una nueva modalidad de desarrollo enfrentan variados desafíos: dar consistencia al proceso de reformas, cuyos alcances y secuencia son problemas no resueltos; expandir persistentemente las exportaciones y la acumulación, y evitar la consolidación de la actual heterogeneidad económica y social. Los países menos inmersos en el proceso se plantean si la experiencia acumulada, las características de sus economías y el cambiante contexto internacional no hacen convenientes políticas diferentes a las de los países pioneros.

Las medidas que estos últimos están tomando hoy sugieren que la estabilidad política y el potencial económico exigirán diferenciarse en aspectos significativos —especialmente los vinculados a la equidad y la pobreza— de la modalidad neoliberal y establecer otra más próxima al planteamiento de transformación productiva con equidad de la Secretaría de la CEPAL.

* Pedro Sáinz es Director de la División de Estadística y Proyecciones y Alfredo Calcagno es Oficial de Asuntos Económicos de la División de Estadística y Proyecciones de la CEPAL. Los autores agradecen la colaboración de los funcionarios de la División y los valiosos comentarios de Adolfo Gurrieri, Renato Baumann y Ricardo Bielschowsky a una versión preliminar de este artículo.

Introducción

Los años ochenta fueron para América Latina algo más que una década perdida en su desarrollo. Las cifras muestran elocuentemente el quiebre en el crecimiento de su producto y en su acumulación de capital tras cerca de treinta años de expansión económica y transformación productiva (cuadro 1). Pero depresión económica no es sinónimo de inmovilidad, y en los últimos años han sido importantes los cambios cualitativos en las economías y las sociedades latinoamericanas. En este artículo se intentará identificar e interpretar algunas de esas transformaciones, buscando definir de qué manera representaron una ruptura de la modalidad de desarrollo que estuvo vigente en la posguerra, y en qué medida configuraron una nueva modalidad de desarrollo capaz de adquirir estabilidad y permanencia.

Tal intento necesita de una perspectiva temporal, que se traza en la sección I. En la sección II se señalan los cambios más significativos precipitados por la crisis de los ochenta, y se examina el significado de esas evoluciones: ¿fueron ellas el resultado reversible de ajustes económicos coyunturales, o más bien el sello característico de una nueva modalidad de desarrollo en gestación? Esto lleva a analizar algunas similitudes y diferencias entre países, destacando la situación de los que parecen más encaminados hacia una nueva modalidad de desarrollo. La sección III, por último, señala algunos desafíos que enfrentan en esa transformación los distintos grupos de países.

I Del desarrollo de posguerra a la crisis de la deuda

1. La modalidad de desarrollo de posguerra

Factores políticos y económicos confluyeron en la posguerra para dar lugar a una modalidad estable de desarrollo, en reemplazo de la que entrara en crisis entre 1914 y 1945. Ya en ese período habían surgido en varios países condiciones propicias para una industrialización espontánea,

Cuadro 1
AMERICA LATINA: PRODUCTO INTERNO BRUTO, POR TIPO DE GASTO
A PRECIOS CONSTANTES DE 1980
(Tasas anuales de crecimiento)^a

	1950-1965	1965-1974	1974-1980	1980-1985	1985-1990	1950-1990
Producto interno bruto	5.3	6.2	5.1	0.3	1.8	4.8
Consumo privado	4.7	6.5	5.5	-0.4	1.8	4.7
Consumo del gobierno general	4.7	7.0	5.2	1.9	1.7	4.9
Inversión interna bruta	5.0	8.9	4.7	-8.7	-0.2	4.7
Exportaciones	6.3	3.7	4.7	5.5	5.8	4.5
Importaciones	3.1	8.7	5.7	-9.5	6.0	4.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

^a Obtenidas mediante regresión.

en un proceso que favoreció la urbanización, el desarrollo del mercado interno, la expansión de grupos empresariales y de los estratos medios, así como la ampliación de grupos obreros y urbanos populares; estos grupos sociales darían sustento al proyecto transformador. Entre el inicio de la posguerra y comienzos de los años sesenta, en un grupo de países latinoamericanos que agrupaban a un alto porcentaje de la población, se logró dar estabilidad a una modalidad de desarrollo cuyas características han sido descritas extensamente por la CEPAL en otros documentos (CEPAL, 1985). Hacia mediados de los años sesenta esa modalidad enfrentó graves dificultades, tanto internas como en las relaciones económicas externas. En la segunda mitad de los años sesenta e inicio de los setenta se intentaron numerosas acciones para superar esas dificultades (CEPAL, 1985).

A comienzos de los años setenta pareció tomar cuerpo una nueva forma de transformación económica que combinaba una mayor expansión y diversificación de las exportaciones con mercados internos basados en una mayor concentración del ingreso. El crecimiento económico se había acelerado en la mayoría de los casos. No obstante, las nuevas formas de incorporación y exclusión social que suponía esta modalidad de desarrollo exigía gobiernos más autoritarios y daba origen a agudos conflictos políticos que en ocasiones alcanzaban el enfrentamiento armado.

Estas tendencias se vieron afectadas por la crisis del petróleo de 1973 y sus numerosas consecuencias. En algunos países, el alza del precio del petróleo acarreó un déficit comercial y una aceleración inflacionaria, tanto por el encarecimiento de la energía cuanto por la depreciación del tipo de cambio. En otros, representó una fuente extraordinaria de ingresos externos y fiscales. Y para la región en su conjunto, fue de particular importancia la recirculación de los llamados petrodólares y el período de endeudamiento externo que cubrió el segundo quinquenio de los años setenta (CEPAL, 1990a).

2. La irrupción de la banca transnacional

La irrupción de la banca privada transnacional planteó modificaciones apreciables en distintos campos. En el económico, pareció liberar la clásica restricción externa al crecimiento. En el de las ideas, significó una fuerte presión por liberalizar los mercados y por establecer una mucho mayor apertura comercial y financiera al exterior. En el institucional, impulsó el intento de ampliar el radio de acción del sector privado y reducir el del sector público.

En la práctica, la abundancia inicial de recursos dio lugar a políticas económicas de muy diversa índole. En algunos países sirvió para dar nuevo impulso al proceso de industrialización con

fuerte intervención estatal. En otros, sirvió para postergar los efectos del estancamiento productivo y la caída de la inversión, al mantenerse el consumo por la vía del endeudamiento y las importaciones. Y en un tercer grupo de países, la obtención de cuantiosos créditos externos tuvo su principal contrapartida en la misma cuenta de capital, en la forma de fuga de capitales.

Cabe destacar en este panorama la experiencia de los países del Cono Sur de América Latina, donde la abundancia de recursos externos fue deliberadamente utilizada para dismantlar el anterior esquema de desarrollo. Allí, a mediados de los años setenta, grupos sociales y políticos y las fuerzas armadas estimaron que en el corazón mismo del sistema económico existían "tendencias socializantes" que aumentaban la gravitación de los sectores asalariados y del Estado y atentaban contra sus derechos y libertades. Con ese diagnóstico, la sola respuesta represiva de gobiernos autoritarios resultaría insuficiente en el largo plazo, si no se modificaba radicalmente la modalidad de desarrollo, y con ella, el peso relativo de los distintos actores económicos y sociales. En el

Cono Sur la acción de la banca extranjera y el financiamiento externo sirvieron para mantener un tipo de cambio artificialmente bajo, incrementar importaciones sustitutivas de la producción manufacturera nacional, desarrollar un capital financiero privado en gran medida especulativo, modificar la estructura patrimonial dentro de los países y favorecer la acumulación de recursos financieros en el exterior. Esta política, combinada con una redistribución regresiva del ingreso, precipitó una involución en la industrialización (cuadro 2), especialmente en los sectores vinculados al mercado interno y a la acumulación.

En otros países, la irrupción de la banca extranjera de fines de los setenta tuvo un impacto diferente. Allí donde la transformación productiva se mantuvo pujante, los créditos externos sirvieron para profundizar la industrialización, manteniendo frecuentemente el Estado un papel director en la acumulación. El caso más notable se dio en Brasil, en donde gran parte de los fondos externos fueron canalizados por la banca local de desarrollo. El proceso allí contrastó en muchos aspectos con lo ocurrido en el Cono Sur: el papel

Cuadro 2
ARGENTINA Y CHILE: INDICADORES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

Indicadores	Argentina			Chile		
	1974	1982	1990	1972	1982	1990
PIB del sector manufacturero por habitante en valores constantes (Indices)	100	66	57	100	69	93
PIB del sector manufacturero en % del PIB total	28.3	22.2	20.7	26.6	19.0	20.6
Participación de las industrias metalmeccánicas en la generación de la producción industrial (%)	28.3	20.8	17.8 ^a	21.2	13.2	12.4 ^b
Empleo industrial como % de la población económicamente activa (Gran Buenos Aires y Gran Santiago)	36.2	24.5	...	27.3	15.9	22.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales, y Banco Central de Chile, *Boletín mensual*, varios números, Santiago de Chile.

^a Sobre la base de cifras a precios corrientes.

^b 1989.

del Estado y de sus empresas se acentuó, se mantuvo el valor real del tipo de cambio, se avanzó en la profundización de la industrialización y en la integración del aparato industrial, reduciendo notablemente la necesidad de importaciones, y surgió una fuerza sindical de importancia, principalmente a partir de la zona industrial de São Paulo. También en México, Colombia, Paraguay y Ecuador los flujos de recursos externos se asociaron a importantes esfuerzos de desarrollo de la infraestructura y de la capacidad productiva.

Sólo después, con la crisis de la deuda, tendieron a generalizarse las tensiones y las medidas de política económica destinadas más o menos explícitamente a desmontar la modalidad de desarrollo. Sin embargo, éstas se aplicaron sobre situaciones nacionales diferentes en cuanto al grado de funcionamiento de esa modalidad, con efectos también diferentes.

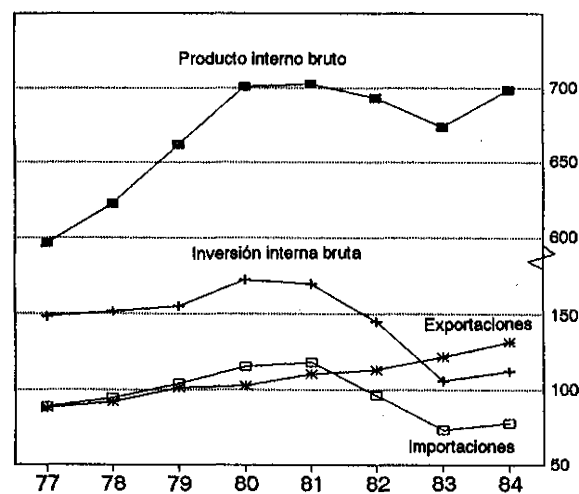
3. La crisis de la deuda

En 1982, como resultado del elevado saldo de deuda ya acumulado y del alza de la tasa internacional de interés, los intereses devengados representaron para el conjunto de la región el 41% de sus exportaciones de bienes y servicios. En esa situación, la abrupta interrupción de nuevos créditos de la banca transnacional a los países de la región llevó a un fuerte ajuste recesivo que produciría un vuelco en sus cuentas externas. Este último fue notable: la región revirtió un déficit comercial equivalente a 1.4% de su producto interno bruto en 1980/1981, llegando a un excedente, a valores constantes de 1980, de 7.5% del PIB en 1983/1984. Tal vuelco, que en valores corrientes significó 45 000 millones de dólares, preservó los intereses del sistema financiero internacional, pero no el de los países deudores, cuyas importaciones cayeron de 16.6% del producto en 1980/1981 a 11% en 1983/1984, y (acaso más grave) cuya inversión interna bruta se redujo de 24.3% a 15.9% del producto entre esos períodos (gráfico 1).

Contrariamente a los análisis para los cuales la crisis de la deuda era un fenómeno coyuntural y que justificaban los severísimos ajustes vaticinando un rápido retorno de los créditos externos, la transferencia neta negativa de recursos ha sido una persistente carga para la región, con la excepción parcial de los países de América Cen-

tral y el Caribe (cuadro 3). El impacto de esa transferencia de recursos al exterior no puede ser subestimado:¹ representó una fuerte presión sobre las finanzas públicas y privadas, y se trans-

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA: PRODUCTO, INVERSIÓN,
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES,
1977-1984
(Miles de millones de dólares de 1980)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales

mitió desde allí, por distintos medios y con diferentes intensidades, al resto de la sociedad.

El impacto de la crisis externa sobre las cuentas públicas fue múltiple. El efecto más evidente provino de la condición de deudor neto del sector público, especialmente luego de la virtual nacionalización de la deuda privada exigida para casi todas las refinanciaciones concedidas por la banca extranjera. Asimismo, la contracción económica y la reducción de las importaciones repercutieron sobre la base imponible. Algunos países tuvieron un costo fiscal adicional debido, según los casos, a mayores incentivos fiscales a las ex-

¹ Como punto de comparación, recordemos que las reparaciones alemanas posteriores a la primera guerra mundial representaron transferencias brutas (es decir, parcialmente financiadas desde fuera) de 2.4 puntos del producto entre 1924 y 1932, valor que fue superado ampliamente por varios países latinoamericanos durante los años ochenta (cuadro 3). Véase Reisen y von Trotsenburg, 1988.

Cuadro 3
 AMERICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS PAISES): TRANSFERENCIA NETA
 DE RECURSOS, 1970-1991^a
 (Promedios anuales, en porcentajes del producto interno bruto)

Países	1970/1974	1975/1981	1982/1986	1987/1991
<i>América del Sur y México</i>				
Argentina	-0.7	0.1	-5.2	-4.1
Bolivia	-2.0	2.8	-1.0	4.0
Brasil	3.8	2.1	-3.0	-2.5
Colombia	1.8	1.3	0.1	-4.2
Chile	0.5	5.5	-3.6	-1.1
Ecuador	2.4	3.3	-4.7	-2.6
México	1.4	1.6	-6.7	-1.3
Paraguay	2.5	7.8	3.4	0.3
Perú	1.5	1.2	-0.8	1.1
Uruguay	0.2	4.3	-3.3	-2.9
Venezuela	-4.1	4.8	-8.3	-4.9
<i>América Central y el Caribe</i>				
Costa Rica	8.3	7.5	0.3	5.1
El Salvador	1.4	1.0	2.5	4.1
Guatemala	0.6	3.0	2.1	4.4
Haití	1.7	10.6	11.5	8.9
Honduras	3.0	6.4	2.6	3.4
Nicaragua	4.7	4.7	18.7	15.4 ^b
República Dominicana	4.0	2.7	0.9	-1.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Corresponde al movimiento neto de capitales menos el pago neto de utilidades e intereses, a valores corrientes.

^b 1987-1990.

portaciones, o a un menor gravamen sobre éstas. Las devaluaciones a las que también recurrieron varios países agravaron la carga fiscal en todos los casos en los que el sector público tenía un saldo externo deficitario. Por lo general, se buscó contrarrestar la tendencia a la reducción de la base imponible con nuevos impuestos o con mayores tasas de los existentes, privilegiando la facilidad y rapidez en la recaudación por sobre cualquier otra consideración económica o de equidad; pero aun estos diagramas "de emergencia" daban frecuentemente frutos decepcionantes, debido a las deficiencias de los sistemas de recaudación. Por otra parte, para compensar el alza de los gastos financieros, se redujeron tanto los gastos

corrientes (con la depresión de los salarios reales de los empleados públicos) como los de inversión, sin distinguir mucho entre los sectores afectados (educación, salud, vivienda, etc.).

En varios países estas transformaciones en las estructuras de ingresos y gastos no bastaron para permitir el servicio normal de la deuda externa pública. Tampoco alcanzaron las trabajosas renegociaciones y concesiones de "dinero fresco" de la banca transnacional y los organismos financieros multilaterales. Se recurrió entonces a la emisión de deuda interna —que en el precario marco económico general debía rendir elevados intereses y ser a corto plazo— y a la emisión monetaria. En definitiva, el desequilibrio externo

potenció la aceleración inflacionaria y la inestabilidad financiera, con sus secuelas negativas sobre el volumen de la inversión, la distribución del ingreso y las mismas finanzas públicas. De este modo, en varios países el esfuerzo por servir una parte apreciable de la deuda externa durante los años ochenta provocó tales desequilibrios macroeconómicos que los condujo, entre otras consecuencias, a una moratoria de hecho para gran parte de sus obligaciones financieras externas.

Muy diferente fue la situación de países cuyas exportaciones, en gran medida, estaban en manos del Estado. En ellos, el aumento de las exportaciones y la devaluación real no significaron un agravamiento de los desequilibrios macroeconómicos y de las tensiones monetarias y financieras, sino más bien lo contrario. La percepción directa de gran parte de las divisas de exportación brindó allí un instrumento importante para el control del mercado cambiario y para la política monetaria.

Ciertamente, la crisis de la región no se redujo a un desequilibrio de balance de pagos relacio-

nado con la deuda externa, ni al déficit fiscal que se le asoció, por profundos que éstos hayan sido: como ya se dijo, la modalidad de desarrollo enfrentaba serias dificultades desde los años sesenta. Pero el problema de la deuda externa influyó decisivamente no sólo en desencadenar la crisis, sino también en la evolución posterior de ella y en el tipo de respuestas que se le dio: introdujo nuevos temas y nuevos actores en la toma de decisiones estratégicas de los países.

Como es habitual en las situaciones de sobreendeudamiento, toda vez que se torna claro que no se enfrenta un mero problema de liquidez, a los requerimientos de un drástico ajuste se agregan las presiones por reformas estructurales y transferencias patrimoniales. Así, las medidas que se adoptaron ante la crisis sobrepasaron pronto el campo macroeconómico y adquirieron un carácter institucional que llevó a cuestionar y modificar el papel del sector público, así como las formas comerciales y financieras de inserción externa. Se pasó a apuntar, en síntesis, a la modificación de elementos básicos de la modalidad de desarrollo.

II

¿Hacia una nueva modalidad de desarrollo?

1. *Desarticulación de una modalidad de desarrollo y articulación de otra nueva: el factor político*

La naturaleza de la crisis, y las políticas que se adoptaron para enfrentarla, acentuaron las dificultades económicas y políticas que venía experimentando la modalidad previa de desarrollo e influyeron decisivamente en su desarticulación. En efecto, las medidas adoptadas quitaron dinamismo al mercado interno, frenando la demanda de bienes de consumo y aún más la de bienes de inversión, y restando así impulso a la industrialización. A la vez, los intentos de ampliar el gasto público en el servicio de la deuda externa dejaron sin recursos a las acciones estatales que habían dado un sustento decisivo a la acumulación de capital. Asimismo, al reducirse agudamente los salarios del sector público, la tecnocracia que se había formado y que sustentaba la parte más eficaz de la acción económica y social del Estado abandonó paulatinamente el sector público. Este,

desprovisto de la necesaria capacidad de acción y desarticulado, debió enfrentar problemas cada vez mayores, con lo que se acrecentaron los desequilibrios de todo orden. De esta forma, y de manera creciente con el transcurso de los años ochenta, se gestó en muchos países una situación muy grave, pues dejó de funcionar una modalidad de desarrollo y no se logró poner en marcha otra que la reemplazara.

Ahora bien, el comienzo de los años noventa se viene caracterizando, en el plano de la concepción de la política económica, por un apreciable grado de consenso de los gobiernos en torno a aspectos que son importantes en la definición de una modalidad de desarrollo. Más aún, algunos países parecen retomar un proceso de acumulación y lo hacen en un marco político que viene mostrando una creciente estabilidad. Parece por tanto pertinente explorar en qué medida se comienza a conformar otra modalidad de desarrollo.

El nuevo estilo de desarrollo, para ser viable, se debe apoyar en la recomposición de un pacto político estable y en la recuperación del proceso de acumulación. Allí donde parece empezar a funcionar, las definiciones políticas (respecto al reparto de los frutos del nuevo modelo, las reglas de su funcionamiento, el nuevo marco institucional, la composición de su base política) han precedido a la recuperación, aún parcial, de la acumulación. Esas definiciones estarán determinadas en gran medida por la estructura de poder de los distintos actores sociales, que se modificó en el período de crisis y ajuste.

Las circunstancias externas e internas descritas ampliaron la capacidad de acción de ciertos agentes y redujeron la de otros. La debilidad de la industria y del sector público afectó a los grupos sociales que habían dado sustento y estabilidad política a la modalidad de desarrollo anterior, en particular los grupos medios y sindicales. En el otro extremo, hubo sectores que lograron esquivar los efectos de los desequilibrios y en ocasiones los aprovecharon por su capacidad para especular. En general, se trató de los agentes más transnacionalizados y con mayor liquidez o acceso al crédito, y los que lograron captar significativas transferencias del Estado (por la nacionalización de la deuda externa privada, el rescate del sistema financiero, la licuación de deudas empresariales, los sistemas de subsidios o de desgravación de impuestos, etc.). Pero fueron probablemente los acreedores externos quienes, en este período, más ganaron en poder y protagonismo.

En la desarticulación de la anterior modalidad de desarrollo y en la definición de las reformas destinadas a articular una nueva, el "club de acreedores" ha desempeñado un papel central. La banca privada internacional, actor central en el problema del endeudamiento; el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos; los gobiernos de los países desarrollados, y los organismos financieros multilaterales —con un grado de coordinación relativamente alto—, establecieron severas condiciones a los países latinoamericanos en sucesivas negociaciones asociadas a la balanza de pagos. En el cuadro 4 se enumeran las conducidas por el FMI y el Banco Mundial (CEPAL, 1990a, p.40 y siguientes).

Algunas de esas condiciones estaban relacionadas directamente con los intereses más inmediatos de los bancos acreedores, urgidos por re-

ducir el riesgo de su cartera de créditos, incrementar sus ganancias y mejorar la relación entre su capital y sus activos en los países en desarrollo altamente endeudados. Entre ellas figuraban la estatización de la deuda privada, la desdolarización de la deuda con los bancos no americanos, la participación de los bancos acreedores en operaciones financieras (como los regímenes de rep préstamo y de capitalización de la deuda externa), y la generación de elevados saldos comerciales, merced a los cuales (y al endeudamiento cada vez mayor con los organismos financieros internacionales) los bancos cobraron parte significativa de los intereses, disminuyendo al mismo tiempo los préstamos brutos. Pero hubo otras condiciones que difícilmente pueden considerarse una respuesta directa a la crisis de pagos externos. Correspondieron más bien a opciones estratégicas del bloque acreedor, que aprovechó la fuerza de su posición en la negociación de la deuda para introducir ciertas reformas estructurales en los países deudores.

Una formulación paradigmática del conjunto de reformas exigido fue la de James Baker en 1985: los países que quisieran incorporarse a la Iniciativa Baker (que teóricamente accederían a una nueva corriente de créditos externos) debían "aplicar sanas políticas monetarias y fiscales, orientadas a reducir los desequilibrios internos y la inflación y a liberar recursos para el sector privado"; establecer libertad general de precios, con valores de mercado para el tipo de cambio, la tasa de interés y los salarios; introducir reformas tendientes al predominio de la empresa privada y al libre funcionamiento de los mercados —incluidas reformas impositivas, del mercado laboral y de los mercados financieros— y realizar una apertura económica que favoreciera tanto la inversión directa como la entrada de capitales y que liberalizara el comercio (FMI, 1985). Esas propuestas, convergentes con las ideas e intereses de fuertes sectores sociales y políticos de la región que vieron en ellas la base de un nuevo estilo de desarrollo, pasaron a integrar la agenda de numerosos gobiernos de América Latina.

Naturalmente, los países han seguido distintas trayectorias y no en todos lados la crisis y las políticas asociadas a ella provocaron el mismo grado de desarticulación de la antigua modalidad. Pero a la postre, en casi todos ellos, la nueva estructura de poder abrió camino a una rearticu-

Cuadro 4
 AMERICA LATINA Y EL CARIBE: PRESTAMOS DE ESTABILIZACION Y/O AJUSTE DEL BANCO MUNDIAL Y EL
 FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, 1980-1989
 (Años en que fueron acordados)

Países	Banco Mundial	FMI
Argentina	1986, 87, 89	1983, 84, 85, 86, 87
Barbados	1982, 83	
Bolivia	1980, 86, 87, 88	1980, 86, 87
Brasil	1984, 86, 88	1983, 84, 88
Chile	1985, 86, 87, 88	1983, 84, 85, 86
Colombia	1985, 86, 88	
Costa Rica	1983, 85, 89	1980, 81, 82, 85, 87, 88, 89
Ecuador	1986, 88	1983, 85, 86, 88
El Salvador	1982	
Guatemala	1983, 88	
Guyana	1980, 81	1980, 81
Haití	1987	1982, 83
Honduras	1989	1980, 81
Jamaica	1980, 81, 82, 83, 85, 87	1981, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88
México	1983, 86, 87, 88, 89	1982, 83, 84, 85, 86, 89
Panamá	1984, 87	1980, 81, 82, 83, 84, 85, 86
Perú	1980, 82, 83, 84	
Uruguay	1984, 87, 89	1983, 85, 86
Venezuela	1989	

Fuente: Extraído de Frances Stewart, *Protecting the poor during adjustment on Latin America and the Caribbean on the 1980s. How adequate was the World Bank response?*, Development Studies Working Papers, N° 44, Torino, Italia/Oxford, Reino Unido, Centro Studi Luca d'Agliano/Queen Elizabeth House, junio de 1992.

lación patrimonial basada en la transferencia estatal de activos al sector privado, a la aplicación de medidas que reformaran a fondo la legislación laboral y a la consolidación de una nueva distribución del patrimonio y del ingreso. Tales orientaciones eran consistentes además con un nuevo contexto internacional que exigía una mayor libertad de acción para las operaciones comerciales, financieras y patrimoniales externas.

2. Estabilización y transferencias patrimoniales

El control de los procesos inflacionarios es considerado habitualmente una condición previa al establecimiento de un proceso de desarrollo, cualquiera sea su modalidad. Esta visión secuencial

tiende a separar el tema de la estabilización del de las opciones y los determinantes cualitativos del desarrollo, dando pie a concepciones algo mecánicas de las políticas estabilizadoras. Se corre así el riesgo de dejar en la sombra la relación entre la estabilización y la configuración de un nuevo esquema de poder. Tal relación no es simple ni unidireccional. Los procesos de muy alta inflación² reflejan por lo general un conflicto social, económico o político no resuelto. Por ello, el control persistente de esas altas inflaciones exige la estabilización de un nuevo esquema de po-

² Cualitativamente diferentes de las inflaciones más moderadas que en decenios pasados eran funcionales a una forma de regulación de economías en crecimiento.

der. Al mismo tiempo, la alta inflación incide sobre la estructura social, política y económica; es más, en algunos casos un golpe hiperinflacionario sirvió para arrasar con las resistencias a un determinado orden político y económico, tanto porque su efecto redistributivo restó poder a los sectores remisos, cuanto porque arrimó consenso social a una opción política que ofrecía sacar a la economía del remolino hiperinflacionario, cualesquiera fuesen sus costos para vastos sectores sociales y sus efectos de largo plazo. La hiperinflación fue en esos casos un paso para remover las bases de la modalidad anterior de desarrollo.

Ahora bien, las transferencias patrimoniales han sido en varios casos una pieza clave en la relación entre la estabilización económica y la configuración de una estructura de poder económico y político. Tanto los agudos desequilibrios económicos que caracterizaron a la región desde mediados de los años setenta como los esfuerzos tendientes a la estabilización, fueron un marco propicio para intensos movimientos patrimoniales.

El proceso descrito atravesó por varias fases. Comenzó con la irrupción de la banca extranjera y la desregulación de varios sistemas bancarios nacionales. A partir de la segunda mitad de los años setenta crecieron paralelamente el endeudamiento empresarial y las tenencias de activos financieros del sector privado, tanto en moneda extranjera como nacional (cuadro 5). El crecimiento general de activos y pasivos financieros encerraba situaciones contrastadas: no todos los agentes tenían el mismo acceso al crédito, ni a los diferentes tipos de crédito; el cuadro 6 presenta evidencias en ese sentido en un país pionero en la liberalización financiera. El acceso privilegiado al crédito de algunos empresarios o grupos económicos (los más grandes, y sobre todo los más relacionados con la banca interna o extranjera) les dio la posibilidad de desarrollar importantes conglomerados económicos; inversamente, las empresas que sólo accedían a un crédito caro y de corto plazo vieron afectada su capacidad de competencia y, a veces, amenazada su supervivencia. Asimismo, la liberalización de la tasa de interés, y en general de la actividad financiera, generó nuevas fuentes de ganancias para los agentes con mayor liquidez y con acceso a un amplio espectro de colocaciones financieras. En la medida en que sus activos financieros fueron aumentando, sus decisiones de portafolio adquirieron una extraordinaria influencia sobre la estabilidad eco-

nómica (como la decisión de fugar o repatriar capitales).

Con la crisis de la deuda sobrevino una segunda etapa en las transferencias patrimoniales. Ahora, a la redistribución de activos entre privados se le agregó una masiva transferencia del sector público al privado. A través de diversos expedientes (seguros de cambio, refinanciamientos, garantías, etc.) los Estados asignaron cuantiosos recursos a empresas y bancos privados. En algunos casos se llegó a la nacionalización (o virtual nacionalización) de empresas y bancos en dificultades o en quiebra. Simultáneamente, el sector privado seguía siendo el teatro de intensas reestructuraciones patrimoniales, avivadas por el cuadro de crisis, las quiebras, la inestabilidad financiera y del mercado cambiario, y las tasas de inflación elevadas y con bruscas variaciones.

Por último, las políticas tendientes a generar excedentes comerciales o a reducir la inflación influyeron en la distribución patrimonial y del ingreso. Esas políticas procuraron restringir la liquidez, anclar algunas variables nominales y reducir la necesidad de financiamiento del sector público. Ahora bien, todas estas medidas tuvieron una importante faceta redistributiva: la estabilización no fue en modo alguno "neutra" en relación con la estructura de la propiedad, de los ingresos y del poder.

Por lo pronto, el control de la liquidez nunca es uniforme. Por ejemplo, el Banco Central puede recortar el financiamiento a los bancos (o a ciertos bancos, o a ciertas operaciones bancarias) y al gobierno, y mantener la emisión por compra de divisas; estará así concentrando la creación de liquidez en algunos grupos exportadores o con acceso a capitales externos. Otra medida de reducción de la liquidez, adoptada en 1990 en Argentina y Brasil, tiene efectos distributivos aún más evidentes: se trata del canje forzado de títulos de la deuda pública o de depósitos bancarios, ambos a muy corto plazo y a tasa de interés libre, por otros activos financieros de mayor plazo y menor rendimiento. Tal medida afectó a numerosos ahorristas y acreedores del Estado, aunque algunos pudieron, al menos parcialmente, esquivar los efectos de la medida.

Por lo general, cuando se ha procurado controlar la inflación se ha intentado fijar algunos precios claves, tales como el tipo de cambio, las tarifas de los servicios públicos, o los salarios no-

Cuadro 5
 AMERICA LATINA (ALGUNOS PAISES): ACTIVOS FINANCIEROS PRIVADOS
 (Porcentajes del producto interno bruto)

Países	A fines de	Depósitos a plazo, de ahorro y en divisas	Depósitos bancarios en el exterior	Otros activos financieros	Total de activos financieros
Argentina	1976	3.1	4.5	4.8	12.5
	1980	15.3	4.7	2.9	23.0
	1990	8.1	25.3	8.6	42.0
Costa Rica ^a	1976	12.9	4.5	0.0 ^b	17.3
	1980	22.5	5.0	0.8 ^b	28.3
	1990	25.9	19.1	5.7 ^b	50.7
Chile	1976	4.9	4.6	6.9	16.4
	1980	9.9	4.1	7.5	21.5
	1990	23.6	15.3	30.0	68.8
México	1976	17.1	3.2	10.0	30.3
	1980	17.0	3.7	10.3	31.0
	1990	19.7	8.6	18.7	46.9
Venezuela	1976	18.8	5.4	6.7 ^b	30.5
	1980	24.3	20.2	7.8 ^b	52.3
	1990	25.5	34.9	3.2 ^b	63.6

Fuente: Bancos centrales de los respectivos países, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco de Pagos Internacionales (BPI).

^a Estimaciones sobre la base de datos del FMI y el BPI.

^b No incluye títulos públicos.

minales. Pero si el resto de los precios sigue subiendo por un tiempo, las variables "ancla" se irán retrasando, y es posible que los precios relativos se modifiquen fuertemente, con los consiguientes efectos sobre los diversos agentes.

En cuanto a las cuentas públicas, los programas estabilizadores procuraron reducir el déficit operativo, y aún obtener un superávit con el cual enfrentar la carga de la deuda pública, y eventualmente otros gastos relacionados con reformas estructurales (como el paso de un sistema de jubilaciones de reparto a otro de capitalización). Aquí también los efectos distributivos fueron importantes, como se verá en el apartado 4. El gasto público no fue, en este sentido, reducido de manera homogénea; de hecho, se contrajo básicamente el gasto social mientras que aumentó el gasto financiero. Del lado de los ingresos, los impuestos directos tendieron a caer, y los indirectos a subir. También en este terreno tuvo importancia el proceso de privatizaciones. El efecto de la decisión de privatizar sobre la distribución del patrimonio fue

evidente, no sólo en lo que se refiere a la relación entre los sectores público y privado, sino a la estructura de la propiedad dentro mismo del sector privado. El capital extranjero y las empresas o grupos económicos locales que lograron pasar la crisis en mejores condiciones y con más liquidez o acceso al crédito, pudieron consolidar su posición dentro del país con la compra, frecuentemente por debajo de su valor económico, de importantes recursos naturales y empresas públicas.

En definitiva, los procesos de estabilización en los que han avanzado varios países no se han limitado a la obtención de algunos "equilibrios macroeconómicos básicos" en las cuentas fiscales y externas. Las medidas concretas han significado fuertes transferencias de ingresos y de riqueza, y han tendido a cristalizar (o estabilizar) una nueva estructura de poder económico.

Del mismo modo, la estabilización del esquema político y de la estructura del poder económico parecen haber sido esenciales en los procesos de estabilización de los precios. Sobre aquella

Cuadro 6
 ARGENTINA: FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA FINANCIERO A LOS PRINCIPALES DEUDORES
 DEL SECTOR PRIVADO, JUNIO DE 1986
 (Millones de australes y porcentajes)

	En moneda extranjera	A tasa regulada	Créditos ajustables	Total del financiamiento en condiciones favorables ^a	A tasa libre	Total
<i>En millones de australes</i>						
80 grandes deudores privados	2 400	400	300	3 100	220	3 320
Resto de los deudores	1 100	3 150	590	4 840	3 880	8 720
<i>Total</i>	3 500	3 550	890	7 940	4 100	12 040
<i>En porcentajes</i>						
80 grandes deudores privados	72.3	12.0	9.0	93.4	6.6	100.0
Resto de los deudores	12.6	36.1	6.8	55.5	44.5	100.0
<i>Total</i>	29.1	29.5	7.4	65.9	34.1	100.0

	Valor bruto de producción (millones de australes de 1984)	Ocupación (miles de empleados)	Deuda total (millones de australes)
Total de la industria manufacturera	3 989	1 373.5	4 389
51 empresas privadas industriales ^b	520	77.2	1 939
% del total	13.0	5.6	44.2

Fuente: Elaboración sobre datos del Banco Central de la República Argentina y del Censo Nacional Económico del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), de 1985.

^a El financiamiento en moneda extranjera era de largo plazo, a tasas de interés internacionales, y estaba generalmente cubierto por ventajosos seguros de cambio; las tasas reguladas resultaban habitualmente negativas en términos reales; y los créditos ajustables presentaban plazos y costos sustancialmente más convenientes que los del mercado.

^b Figuran entre los 80 principales deudores privados del sistema financiero.

base, y contando con perspectivas de alta rentabilidad, los agentes privados de mayor peso han modificado en varios casos algunos comportamientos de mucha gravitación en los procesos inflacionarios, como sus decisiones relativas a los niveles de precios y de producción, su acción en el mercado de cambios, y su conducta respecto de los pagos de impuestos.³

³ En otros términos, esos agentes no utilizarían su virtual poder de veto en las decisiones políticas y económicas: "Para mantener su *statu quo* (las élites económicas) recurren a distintos mecanismos de presión sobre las instancias decisorias del poder público, que van desde la ocupación de puestos claves en el manejo público de regulación económica hasta el recurso a la desestabilización monetaria y productiva interna como forma de presión por sus intereses" (CEPAL, 1991a).

3. La relación capital-trabajo

Un claro indicador de cambio en la relación capital-trabajo es la evolución de la distribución funcional del ingreso. Aunque no hay cifras para todos los países, y algunas de las disponibles pueden ser especialmente imprecisas, la tendencia general apunta nítidamente a un deterioro muy marcado para la parte asalariada.

Los cuadros 7, 8 y 9 muestran la evolución de la participación de los diferentes ingresos primarios en el producto interno bruto. Entre 1960 y 1989 hubo un aumento general de la parte correspondiente a los pagos de factores al exterior, debido al devengamiento de intereses sobre la deuda externa (cuadro 7). Este concepto, frecuentemente marginal durante los años sesenta, empezó a cobrar relevancia en la mayoría de los países a fines de los años setenta; y en los ochenta aumentó en forma considerable, debido tanto a la importancia alcanzada por los intereses devengados como a la devaluación real en numerosos países.

La participación de los asalariados en el producto interno bruto, que en general había mejorado hasta los primeros años del decenio de 1970, se deterioró marcadamente en los años ochenta (cuadro 8), hasta el punto de que en los países del Cono Sur y en México bajó más de diez puntos porcentuales. En el Cono Sur ese deterioro data de mediados de los años setenta, cuando

gobiernos militares adoptaron orientaciones liberales en lo económico y fuertemente represivas (en especial hacia los asalariados) en lo político. En la década siguiente, esa tendencia no cambió significativamente, pese a los procesos democratizadores; así, a mediados de los años ochenta los asalariados percibían poco más del 30% del producto (cifra que luego descendió aún más en la Argentina) contra más del 40% en 1970. La fuerte compresión de la participación de los asalariados fue central en el quiebre de la modalidad de desarrollo de esos países, que habían sido pioneros en la estrategia de industrialización apoyada en el mercado interno y habían logrado un grado relativamente importante de homogeneidad social. Sin ser siempre tan acentuada como en los países mencionados, la caída de la participación de los asalariados fue generalizada en América Latina, en especial durante los años ochenta. Entre los países para los que se dispuso de información, sólo se mantuvo en Costa Rica y en Honduras. En todos los demás, la participación de los asalariados en el PIB era, a fines de los años ochenta, inferior a su valor de 1970.⁴

⁴ Están en marcha algunos estudios que investigan lo sucedido en las miniempresas, no siempre captadas por las cuentas nacionales, donde existen también ingresos empresariales y asalariados.

Cuadro 7
AMERICA LATINA: PAGOS DE FACTORES AL EXTERIOR
(Porcentajes del producto interno bruto a precios de mercado)

Países	1960	1970	1980	1985	1989
Argentina	0.5	1.0	1.8	8.5	8.4
Bolivia	-0.2	2.4	5.5	6.0	...
Brasil	...	1.0	3.8	6.0	...
Colombia	1.2	2.8	2.1	4.2	4.7 ^a
Costa Rica	0.9	1.2	5.1	8.0	7.4
Chile	1.9	2.7	4.0	12.1	...
Guatemala	...	2.8	2.4	4.1	3.2
Honduras	-2.0	3.2	6.3	5.1	5.0
Jamaica	7.7	5.5	7.6	13.2	12.5
México	0.9	1.8	3.3	5.4	5.5 ^a
Paraguay	1.1	1.2	3.0	2.3	1.2
Uruguay	0.5 ^b	1.1	1.7	8.2	5.1 ^a
Venezuela	8.2	5.3	2.8	6.4	8.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

^a 1988.

^b 1965.

Cuadro 8
AMERICA LATINA: REMUNERACION DE LOS ASALARIADOS
(Porcentajes del producto interno bruto a precios de mercado)

Países	1960	1970	1980	1985	1989
Argentina	34.7	40.9	31.5	31.9	24.9
Bolivia	36.3	34.0	34.1	32.3	...
Brasil	...	34.2	35.1	36.3	...
Colombia	34.4	39.1	41.6	40.6	37.9 ^a
Costa Rica	45.5	46.9	49.5	46.7	48.3
Chile	40.5	42.7	38.1	33.0	...
Guatemala	...	29.7	30.8	28.7	28.4
Honduras	42.1	41.4	43.8	45.4	43.3
Jamaica	48.5	50.1	50.9	43.7	44.0
México	31.2	35.7	36.0	28.7	25.9 ^a
Paraguay	35.8 ^b	34.4	34.8	31.0	27.4
Uruguay	39.5	45.8	30.8	31.5	33.4 ^a
Venezuela	45.4	40.6	41.4	35.2	33.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

^a 1988.

^b 1965.

Cuadro 9
AMERICA LATINA: EXCEDENTE DE EXPLOTACION A NACIONALES
(Porcentajes del producto interno bruto a precios de mercado)

Países	1960	1970	1980	1985	1989
Argentina	56.2	47.3	58.3	52.4	60.2
Bolivia	58.4	55.9	51.0	52.6	...
Brasil	...	48.8	51.5	48.6	...
Colombia	58.1	50.7	46.3	44.8	46.3 ^a
Costa Rica	42.2	40.8	33.7	31.8	31.6
Chile	48.4	44.0	45.8	42.1	...
Guatemala	...	59.3	58.4	60.6	61.3
Honduras	50.6	45.4	39.3	37.8	40.5
Jamaica	35.4	36.0	33.4	33.9	28.4
México	63.7	57.7	53.0	56.5	59.6 ^a
Paraguay	57.5 ^b	55.8	56.0	61.9	64.4
Uruguay	52.4	39.7	53.8	47.0	45.7 ^a
Venezuela	39.5	48.7	52.7	51.9	54.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales

^a 1988.

^b 1965.

El incremento de los pagos de factores al exterior no fue el único elemento que determinó la caída en la parte de los asalariados, y en varios países tampoco fue el principal. En efecto, pese a aquellos pagos, la participación del excedente bruto de explotación recibido por nacionales aumentó en la mayoría de los países considerados, y en algunos de manera muy importante (cuadro 9). Se

destacan los casos de Argentina, Uruguay y Venezuela (sobre todo en comparación con los valores de principios de los años setenta), y los de México y Paraguay en los años ochenta.

¿Estamos ante una evolución circunstancial, resultante del ajuste recesivo y de la alta desocupación que produjo, o más bien frente al resultado duradero de una nueva relación de fuerzas y

de un nuevo régimen de funcionamiento de la economía? Parecería tratarse de esto último, no sólo por la generalidad, duración y magnitud del fenómeno, sino porque fue especialmente marcado en los países (como Chile y México) que más avanzados parecen estar en la implantación de

como fueron las modificaciones en la legislación encaminadas a lograr una mayor "flexibilidad laboral", a romper la indización de los salarios sobre la inflación y a debilitar el poder de presión sindical. Por último, el consumo popular no parece estar destinado a ser una fuente importante de

Cuadro 10
AMERICA LATINA: ESTRUCTURA Y EVOLUCION DEL EMPLEO Y DEL PRODUCTO
POR PERSONA OCUPADA, POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 1960-1985

Sector de actividad	Tasas medias anuales de crecimiento (%)			Distribución porcentual			
	1960-1970	1970-1980	1980-1985	1960	1970	1980	1985
A. Empleo							
Total	2.0	2.6	2.8	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura ^a	0.2	1.1	2.7	50.2	42.1	36.2	36.0
Industrias ^b	3.4	2.7	-0.7	18.2	20.8	20.9	17.5
Servicios ^c	3.6	4.1	4.5	31.6	37.1	42.9	46.5
B. Producto por persona ocupada							
Total	3.3	2.9	-1.8	54	75	100	91
Agricultura ^a	3.1	2.4	0.4	18	25	31	32
Industrias ^b	2.4	2.9	0.5	109	138	183	188
Servicios ^c	1.9	1.9	-3.8	80	97	117	96

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, estimaciones sobre la base de datos censales, encuestas de hogares y cifras oficiales de Cuentas Nacionales de los países.

^a Incluye agricultura, caza, silvicultura y pesca.

^b Incluye minería, manufactura, electricidad, gas, agua y construcción.

^c Incluye transporte y comunicaciones, comercio, y servicios personales, sociales y comunales.

una nueva modalidad estable de desarrollo. No se trató solamente de un retroceso de la participación de los asalariados en el ingreso: hubo una modificación de la estructura del empleo, con la cual las ocupaciones de mayor productividad y mayor presencia sindical, como el empleo industrial, retrocedieron, y aumentó el empleo, en muchos casos informal, en sectores de menor productividad como el agro y los servicios (cuadro 10). Es más, a la evolución descrita de los ingresos primarios se debe agregar otros cambios tendientes a afectar estructuralmente la relación capital-trabajo,

dinamismo dentro de la nueva modalidad de desarrollo. Más adelante se retomará este tema, al abordar el desafío de la equidad en el nuevo esquema de desarrollo.

4. El sector público

El papel que el Estado y las empresas públicas desempeñaron en la anterior modalidad de desarrollo fue radicalmente cuestionado. En el plano de las ideas recibió el embate del neoliberalismo, y en el del manejo económico, las dificultades

fiscales asociadas a la crisis de la deuda limitaron su accionar. Sin embargo, el sector público no puede dejar de incidir decisivamente en la instauración y regulación de una modalidad estable de desarrollo, en particular a través de sus facultades reglamentarias, de su política fiscal y macroeconómica y de su capacidad para generar transferencias patrimoniales y de ingresos.

La emergencia fiscal y la forma en que se la encaró afectó seriamente el papel del Estado en los países de la región, en especial en lo referente a la búsqueda de la equidad y de cierta homogeneidad social. En lo relativo a la estructura impositiva, como ya se dijo, disminuyó la incidencia de los impuestos directos y aumentó la de los indirectos (cuadro 11). Esta tendencia puede in-

Cuadro 11
AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA, 1980-1989
(Porcentajes del producto interno bruto)

Países	Años	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Seguridad social	Ingresos no tributarios	Total ingresos corrientes
Argentina ^a (gob. general)	1980	4.5	12.1	5.2	3.4	25.2
	1985	3.5	12.4	5.7	3.3	24.9
	1988	3.3	10.6	5.7	2.5	22.1
Bolivia ^b (gob. general)	1980	1.7	8.3	3.1	1.5	14.6
	1985	0.3	11.3	1.8	0.9	14.3
	1987	0.8	15.0	2.5	1.5	19.8
Brasil ^a (gob. general)	1980	3.4	14.5	6.3	...	24.2 ^c
	1985	4.8	11.2	5.5	...	21.5 ^c
	1988	4.0	10.3	4.8	...	19.1 ^c
Colombia ^b (gob. central)	1980	2.8	5.3	1.5	0.5	10.1
	1985	3.2	5.4	1.5	0.5	10.6
	1988	3.5	6.0	1.6	1.8	12.9
Costa Rica ^b (gob. general)	1980	3.0	10.7	6.6	4.5	24.8
	1985	3.2	13.0	6.8	2.3	25.3
	1987	3.0	13.2	7.1	2.1	25.4
Chile ^b (gob. general)	1980	5.4	13.4	5.6	8.5 ^d	32.9
	1985	3.1	17.1	2.4	6.0 ^d	28.6
	1988	2.5	15.2	1.7	12.3 ^d	31.7
Ecuador ^c (gob. general)	1980	1.8	7.5	2.8	8.0 ^f	20.1
	1985	1.6	7.1	2.3	13.7 ^f	24.7
	1987	1.9	8.0	2.3	6.6 ^f	18.8
El Salvador ^a (gob. central)	1980	3.4	7.7	...	0.5	...
	1985	2.4	9.5	...	1.4	...
	1989	2.4	5.3	...	0.3	...
Guatemala ^a (gob. central)	1980	1.5	8.6	...	1.3	...
	1985	1.4	6.1	...	1.9	...
	1989	2.3	7.2	...	2.0	...
Haití ^e (gob. central)	1980	1.5	7.8	...	...	...
	1985	1.9	8.7	...	...	...
	1987	1.7	8.3	...	...	...

(Concluye en pág. 22)

Cuadro 11 (conclusión)

Países	Años	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Seguridad social	Ingresos no tributarios	Total ingresos corrientes
México ^b (gob. central)	1980	5.8	5.5	2.8	4.7 ^f	18.8
	1985	4.2	5.9	2.4	7.4 ^f	19.9
	1988	4.9	6.4	2.4	5.2 ^f	18.9
Nicaragua ^a (gob. central)	1980	3.1	15.1	2.1	3.0	23.3
	1985	5.7	21.4	4.5	5.2	36.8
	1986	6.4	20.9	3.9	5.6	36.8
Paraguay ^a (gob. central)	1980	2.0	6.7	1.4	1.0	11.1
	1985	1.6	5.5	1.0	1.5	9.6
	1988	1.6	5.6	1.3	1.2	9.7
Perú ^a (gob. central)	1980	5.0	10.9	1.8	2.3	20.0
	1985	1.7	11.2	1.6	2.3	16.8
	1987	2.2	6.8	2.0	0.4	11.4
Rep. Dominicana ^a (gob. central)	1980	2.8	7.7	0.5	3.2	14.2
	1985	2.4	8.5	0.4	1.0	12.3
	1988	2.9	10.6	0.6	2.2	16.4
Uruguay ^a (gob. central)	1980	3.2	12.6	5.2	1.2	22.3
	1985	2.5	12.0	5.3	0.9	20.6
	1988	3.0	12.6	6.2	1.4	23.4
Venezuela ^b (gob. central)	1980	2.9	5.5	1.7	20.1 ^g	30.2
	1985	3.8	6.2	0.8	16.7 ^g	27.5
	1988	2.7	2.9	0.8	12.7 ^g	19.1

^a Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C.

^b Fuente: Proyecto Regional de Política Fiscal, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile.

^c Sólo ingresos tributarios.

^d Incluye impuestos directos sobre el cobre.

^e Fuente: Banco Central del Ecuador, Cuentas Nacionales del Ecuador, y FMI.

^f Incluye impuestos directos e indirectos sobre el petróleo.

^g Incluye impuestos directos sobre el petróleo.

terpretarse como el resultado de políticas de emergencia para hacer frente a urgencias fiscales con un sistema recaudador deficiente y en el marco de altas inflaciones: se habría privilegiado los impuestos más fáciles de recaudar sin importar su progresividad o regresividad. Sin embargo, esta tendencia también podría obedecer a una opción menos presionada por las circunstancias, ya que se verificó en países que no soportaban tales urgencias (como Chile) y en varios parece perdurar después de un relativo alivio en su situación fiscal.

Del lado de los gastos corrientes, se redujeron sensiblemente en casi todos los países los relacionados con el bienestar social (educación, salud y vivienda), agravándose así para los grupos

más pobres los efectos de la adversa distribución primaria del ingreso. Esta caída no obedeció a una reducción general del gasto público, sino más bien a la reestructuración que éste sufrió debido a los mayores pagos de intereses externos e internos, así como a los subsidios que por diversos medios los gobiernos concedieron a empresas y bancos privados afectados por la crisis (cuadro 12). La misma razón llevó a una baja considerable de la inversión pública, lo que no dejó de repercutir en el mantenimiento y desarrollo de la infraestructura y en la calidad de los servicios públicos. Tendió a desaparecer así un instrumento de incorporación social y de dinamismo económico que había tenido importancia central en la antigua modalidad de desarrollo.

Los países considerados más exitosos en el establecimiento de la nueva modalidad de desarrollo presentan marcadamente algunos de los rasgos señalados, pero también muestran algunas importantes peculiaridades. En lo que hace a la estructura impositiva, fue notable la reducción de los impuestos directos y de los ingresos del sistema público de seguridad social (especialmente en Chile); sin embargo, estas disminuciones se vieron compensadas por la evolución de los impuestos indirectos y por los ingresos no tributarios⁵ (cuadro 11). Los casos más notables son los de los países que exportan petróleo o cobre a través de empresas públicas. Los ingresos derivados de esas empresas varían (según los países y los años) entre un 25% y un 65% del total de los ingresos públicos corrientes, y explican en parte la participación relativamente elevada de estos últimos en el producto interno bruto de esos paí-

ses. De por sí los mayores niveles de ingresos públicos corrientes otorgaron a dichos países un mayor margen de maniobra en la crisis, y en ellos la presión por generar elevados excedentes comerciales tuvo efectos menos disruptivos que en el común de los países.

En cuanto al gasto público, los países calificados de más exitosos redujeron fuertemente el gasto social por habitante en términos reales (cuadro 12), pero el incremento del pago de intereses (internos y externos), así como las transferencias financieras contenidas en el déficit cuasifiscal, determinaron que el gasto público real por habitante aumentara en los años ochenta. Otro elemento relevante, especialmente en el caso chileno a mediados de los años ochenta, fue la recuperación del gasto público en inversión, circunstancia que coincidió con la recuperación general del producto y de la inversión.⁶

Cuadro 12
AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL GASTO POR HABITANTE
DEL GOBIERNO CENTRAL EN RUBROS ESCOGIDOS
(Índices: 1980-1981=100)

País	Año	Educación	Salud	Seguro social y vivienda	Total gasto social	Pagos financieros corrientes ^a	Gasto total	Gastos de capital
Argentina ^b	1987	96.8	93.8	88.0	91.0	153.4	106.8	84.8
Bolivia	1989	57.2	48.9	425.3	79.2	58.3	72.4	162.0
Brasil	1988	174.5	131.7	91.6	104.5	827.8 ^c	148.3	67.8
Costa Rica	1989	77.1	101.9	168.4	103.8	207.7	109.3	93.7
Chile	1988	71.8	87.9	89.6	85.1	1 359.0	122.2	143.5
Ecuador	1987	71.8	127.1	210.6	86.9	216.9	96.8	...
El Salvador	1989	47.7	43.4	48.8	46.8	98.0	51.0	19.6
Guatemala	1989	120.9	83.3	104.1	104.8	184.3	75.3	25.0
México	1988	66.5	85.0	57.9	63.4	576.2	129.6	41.6
Paraguay	1987	73.4	57.6	100.2	86.8	312.4	81.7	98.2
Perú	1987	57.6	57.8	...	...	134.2	74.3	42.1
Uruguay	1987	87.1	92.1	94.4	93.3	1 104.5	101.4	80.0
Venezuela	1986	89.7	100.3	60.4	84.4	278.7	93.1	79.7

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI) y CEPAL/PNUD, Proyecto Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile.

^a Intereses pagados por el gobierno, más el déficit cuasifiscal del Banco Central. Este último concepto no se incluye en los casos de El Salvador y Guatemala.

^b Se trata del gobierno general.

^c Incluye la actualización monetaria.

Las privatizaciones han llegado a ser un fenómeno de gran importancia en la mayor parte de los países latinoamericanos, especialmente aque-

llos que tratan de establecer una nueva modalidad de desarrollo, en la cual las actividades em-

⁵ Es de notar que como tales son considerados los impuestos directos pagados por las empresas públicas explotadoras de recursos naturales.

⁶ En el caso chileno, la inversión del sector público (gobierno y empresas estatales) pasó de 4.7 puntos del PIB en 1982 a 8.0 puntos en 1987; el país contó para ello con un fuerte apoyo de los organismos financieros multilaterales. Véase CEPAL, 1990b.

presariales deberían concentrarse en manos privadas. Han impulsado esta ola privatizadora la crisis de la deuda y los problemas fiscales a que se ha hecho referencia: en varios países los recursos obtenidos por las ventas de empresas públicas han ayudado de manera importante a enfrentar los pagos de intereses, y cuando muchos de ellos se vieron forzados a entrar en una moratoria, se tendió a compensar a la banca acreedora vendiendo empresas públicas con el sistema de conversión de deuda.

Sin embargo, la privatización de empresas públicas no ha tenido como únicas finalidades las de proporcionar recursos al fisco o reducir la deuda externa, pese a la importancia que en varios países han cobrado estos aspectos. Ha sido vista también como un medio idóneo para atraer el capital extranjero, para aumentar la inversión y para mejorar la eficiencia en la producción de bienes o provisión de servicios. Y se ha planteado como la única forma de mejorar el funcionamiento, muchas veces deficiente, de esas empresas, que sería inherente a su pertenencia al Estado. Este último argumento es a veces inapropiado, ya que las empresas públicas han sido frecuentemente "sacrificadas" por las políticas macroeconómicas o de distribución indirecta de subsidios: se reducía las tarifas de los servicios públicos en términos reales como parte de una política antiinflacionaria o de transferencias (cuando no se toleraba una elevada mora por parte de usuarios, tanto públicos como privados); se las obligaba a endeudarse en el exterior cuando se requerían reservas internacionales y se las excluía luego de los seguros de cambio otorgados al sector privado, y se les quitaba recursos para invertir en el marco del ajuste fiscal y externo. En tales circunstancias, no es extraño que las empresas públicas presentaran un déficit (lo extraordinario es que no siempre haya ocurrido así), ni que una privatización que remueva todas esas cargas sobre ellas y les fije tarifas elevadas las haga producir importantes ganancias rápidamente.

Así, la discusión en torno a las privatizaciones se ha visto opacada por su focalización en torno al tema del déficit de las empresas públicas, que sería la prueba inapelable de su carácter ineficiente. No sólo no se ha considerado el problema de esos déficit en todos sus aspectos, sino que el concepto de eficiencia sólo cobra sentido en relación a un objetivo determinado, que precisamente la privatización puede hacer variar. De

hecho, sea por las privatizaciones, sea porque la actividad de empresas privadas desplaza progresivamente al sector público en ámbitos tales como la educación, la salud, la previsión, la vivienda o las comunicaciones, estamos asistiendo en algunos casos al abandono de la óptica del servicio público y a su reemplazo por la de la operación comercial, orientada preferentemente hacia sectores de ingresos medios y altos.

Sin embargo, en los países que más se han adentrado en la nueva modalidad de desarrollo, que como vimos dependen para sus cuentas públicas y externas de la actividad de grandes empresas públicas exportadoras, éstas han sido excluidas hasta ahora de los planes privatizadores.

En definitiva, y esto no deja de ser algo paradójico para una modalidad de desarrollo que enarbola el "privatismo" contra el "estatismo", los países que más han andado en la nueva modalidad no se caracterizan por una disminución del "tamaño" del Estado, medido por sus ingresos⁷ o por sus gastos como proporción del producto interno bruto. Y aunque han realizado importantes privatizaciones de empresas de servicios, han conservado para el sector público las principales empresas productoras de bienes exportables, que se mantienen como un pilar de los ingresos públicos.⁸

5. La inserción externa

La modificación de la inserción externa es un elemento clave en la estructuración de la nueva modalidad de desarrollo. La apertura comercial está llamada a ser la prueba de fuego de la eficiencia de las economías y el medio de mejorar su competitividad. La expansión de las exportaciones, requerida para enfrentar los pagos al exterior, debe también servir de motor del crecimiento en una economía en la cual el mercado interno pierde dinamismo, excepto en los segmentos de altos ingresos. En cuanto a las importaciones, la competencia externa debe frenar las presiones inflacionarias y dar una nueva norma

⁷ Por el contrario, son estos países los que presentan la mayor "presión fiscal" de la región, si incluimos en ésta a los ingresos fiscales derivados de las empresas estatales.

⁸ Esto reafirma la improcedencia de discutir sobre la función económica del Estado meramente en términos de "mucho" Estado o de "poco" Estado, como si el Estado fuese una sustancia homogénea y divisible, que inyectada en grandes cantidades generaría una economía "estatista", y en dosis moderadas, una "privatista".

Cuadro 13
CHILE: INVERSION EXTRANJERA DIRECTA (IED). ESTIMACION PARA 1983-1991 Y PROYECCION PARA 1992-2000 ^a
(Promedios anuales, en millones de dólares)

	Hipótesis de utilidades sostenidas			Hipótesis de utilidades decrecientes		
	1983-1990	1991-1995	1996-2000	1983-1990	1991-1995	1996-2000
Flujo de IED ^b	963	1 537	1 583	963	1 226	803
Capitalización vía DL 600	34	5	5	34	5	5
Capítulo XIX	406	8	19	406	8	19
Otros	180	661	1 139	180	491	536
Reinversión de utilidades Cap. XIX	343	863	420	343	721	242
IED acumulada al fin del período ^c	9 382	17 067	24 983	9 382	15 510	19 523
Capítulo XIX	5 992	10 347	12 542	5 992	9 637	10 944
Otros	3 390	6 719	12 441	3 390	5 873	8 579
Utilidades obtenidas	774	2 793	4 340	774	2 020	2 215
Utilidades giradas	239	1 376	2 538	239	988	1 367
Utilidades obtenidas sobre la IED acumulada (%)	21.8	21.8	21.8	21.8	16.6	13.0
Utilidades giradas sobre la IED acumulada (%)	8.6	10.1	12.8	8.6	7.6	8.0
Utilidades giradas de la IED, Capítulo XIX	2	873	1 588	2	627	920
Utilidades giradas de otra IED	239	504	949	239	362	447
Utilidades giradas sobre las utilidades obtenidas (%)	30.8	49.3	58.5	30.8	48.9	61.7
Utilidades giradas sobre el flujo de IED (%)	24.8	89.6	160.3	24.8	80.6	170.3

Fuente: Elaboración sobre la base de datos del Banco Central y el Comité de Inversiones Extranjeras de Chile y el Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

^a Las limitaciones de las estadísticas disponibles sobre inversión extranjera directa en Chile obligan a formular hipótesis sobre las utilidades realizadas y las reinvertidas. Para el período 1983-1990, la reinversión de las utilidades obtenidas por la IED no regida por el Capítulo XIX se estimó con datos relativos a las empresas norteamericanas (Estados Unidos, Departamento de Comercio, *Survey of Current Business*, Washington D.C., varios números). Las utilidades generadas se infirieron de las remesas de utilidades efectuadas y de las hipótesis de reinversión. Para los años subsiguientes se plantearon dos hipótesis: en una, se mantiene la tasa de utilidades media estimada para 1983-1990; en la otra, se postula una reducción gradual a niveles menos elevados. En todos los casos se supuso que la misma tasa de utilidades regía para la IED efectuada en virtud del Capítulo XIX. Para el período 1991-1999 se postuló que un 20% de las utilidades remesables por la IED vía Capítulo XIX y un 50% de las correspondientes a otra IED se reinvierte.

^b Cifras basadas en datos de la balanza de pagos; allí se registra la IED neta y no se incluyen los créditos asociados a la IED. Las conversiones vía Capítulo XIX se contabilizan en este ejercicio (a diferencia de las cifras oficiales) con un descuento que varía entre el 15% y el 5%.

^c Se partió de la IED acumulada al fin de 1973 según datos del Comité de Inversiones Extranjeras (de Chile); no se tomó en cuenta la desvalorización del capital extranjero.

de eficiencia a la producción local. La necesidad de competir para conquistar mercados externos y para mantenerse en el interno sería el incentivo necesario para la modernización y la reestructuración de la

producción local. Hay empresas que quebrarán y segmentos productivos que habrá que abandonar, pero eso se considera parte de una indispensable "destrucción creativa" (Pérez, 1991).

En cuanto a los movimientos de capitales, se atribuye especial importancia a la inversión extranjera directa, como forma de aumentar la inversión global, de introducir tecnología y de abrir nuevos mercados. Además de ofrecer un entorno de estabilidad política y económica, se plantea la necesidad de un marco legal que favorezca la entrada de capitales, lo que significa en particular dar garantías al giro de utilidades y a las repatriaciones del capital. En varios países también se han abierto nuevas oportunidades para esos capitales, con la capitalización de la deuda externa, la privatización de activos públicos y el acceso a recursos naturales.

Ultimamente, la región recibió montos significativos de capitales externos que, combinados con una declinación de las tasas de interés externas, determinaron en 1991 una transferencia neta de recursos positiva, medida en dólares corrientes, por primera vez desde 1982. La naturaleza de estos recursos no es la de los años setenta, ya que los créditos bancarios voluntarios siguen siendo escasos. Las dos fuentes principales son los créditos bancarios forzosos por incumplimientos en el servicio de la deuda (importantes en los casos de Argentina y Brasil) y la inversión extranjera, que ha sido considerable en Chile y, más recientemente, en México y Argentina. Debe señalarse que estas nuevas corrientes de capitales están concentradas en pocos países: en 1990 y 1991, sólo tres (México, Argentina y Chile) recibieron casi las tres cuartas partes del flujo neto de capitales. Por consiguiente, si bien esas entradas de capital aminoraron o revertieron en algunos países la transferencia negativa de recursos, en otros ella perdura.

La reducción de las transferencias al exterior ha permitido en varios países un menor esfuerzo de ajuste en las cuentas externas y públicas, aunque en este último punto puede tratarse de una situación transitoria (las privatizaciones, por ejemplo, sólo inciden durante un corto lapso). De cualquier modo, ha cumplido en esos casos un papel apreciable en la reducción de las tensiones inflacionarias y ha favorecido una recuperación en el nivel de actividad.

En países que hoy figuran a la cabeza en la adopción de una nueva modalidad de desarrollo, como Chile y México, el flujo de capitales externos ha desempeñado un papel primordial. Durante los años ochenta, Chile recibió importantes créditos oficiales que apoyaron su recuperación económica después de la fuerte crisis de 1982-1983.

Posteriormente, cobraron creciente importancia los capitales privados: los ingresados con las ventajas de regímenes de capitalización de la deuda externa dominaron hasta fines de los años ochenta, en tanto que a principios de los años noventa entraron capitales de corto plazo y nuevas inversiones extranjeras directas. En México la entrada de capitales fue algo posterior, pero muy significativa. Un cambio de perspectivas económicas y políticas a finales del decenio de 1980 favoreció la repatriación de capitales fugados, seguida por una ola de inversiones directas y de cartera, ligadas entre otros hechos a la privatización de la banca y de otras empresas públicas.

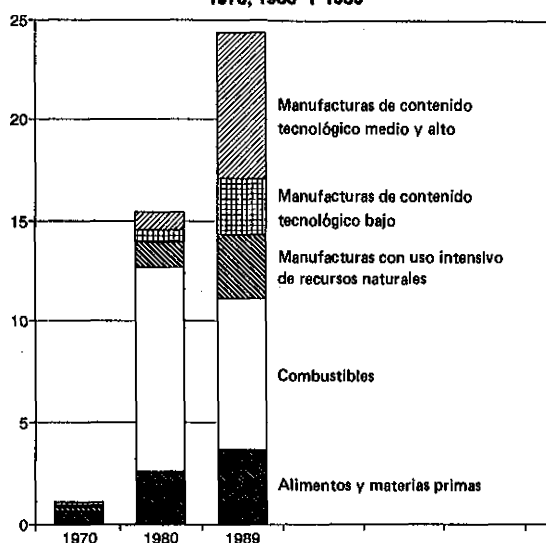
De este modo, en varios países de la región, y en particular en los dos recién mencionados, se asiste a un cambio de la composición del capital extranjero. La retracción de los flujos netos de créditos bancarios en los años ochenta y los diversos mecanismos adoptados para reducir la deuda bancaria, incluyendo las conversiones de deuda en capital y acuerdos globales como los del Plan Brady, disminuyeron el peso del endeudamiento externo con fuentes privadas frente al de la deuda con fuentes oficiales y la creciente inversión extranjera directa. El efecto que estos cambios tendrán sobre la balanza de pagos no es evidente. Los acuerdos de reducción de la deuda bancaria en el marco del Plan Brady se acompañan habitualmente de un aumento de la deuda oficial y de un desembolso en efectivo; aun si el resultado final es normalmente un endeudamiento menor, o tasas de interés más reducidas sobre ese saldo, o ambas cosas a la vez, los vencimientos de la deuda remanente son más difíciles de reestructurar, así como es menos factible incurrir en incumplimientos en el pago de intereses. La reducción de los intereses devengados no significa necesariamente un menor servicio de la deuda. Por otra parte, la inversión extranjera directa está llamada a generar una corriente de utilidades; un ejercicio numérico para el caso chileno sugiere que puede alcanzar montos significativos (cuadro 13).

En Chile y México la incorporación de capital extranjero parece obedecer a una perspectiva de largo plazo, asociada a las opciones de inserción comercial externa adoptadas por ambos países. En el caso chileno, ha habido una expansión sostenida del volumen exportado. En valores constantes de 1980, las exportaciones representaban 12.6% del producto interno bruto en 1970, 23.1% en 1980, y 33.2% en 1990. En México, los valores respectivos

fueron 10%, 11.8% y 22.6%.⁹ En el caso mexicano, a partir de 1980 adquirieron un peso notable las exportaciones petroleras, pero posteriormente crecieron de manera significativa las exportaciones manufactureras, en especial las de contenido tecnológico medio y alto. En cambio, el dinamismo de las exportaciones de Chile se ha basado, en lo fundamental, en sus recursos naturales (gráficos 2 y 3). En ambos casos, se le asigna especial importancia a los acuerdos de integración comercial con los Esta-

dos Unidos. Para Chile es una reafirmación de su orientación exportadora hacia los países desarrollados, aunque actualmente los Estados Unidos no sean su principal mercado (más importantes son las compras japonesas o de la Comunidad Europea). Para México, cuyo comercio con los Estados Unidos representa ya las dos terceras partes de su comercio exterior, el Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio aparece como un paso decisivo en una estrategia de desarrollo extravertida.

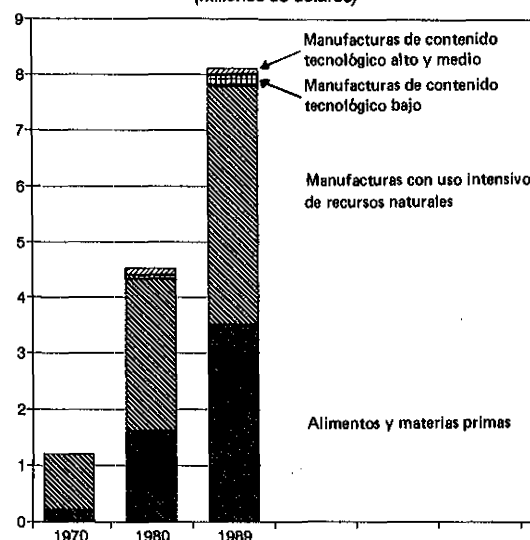
Gráfico 2
MEXICO: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES,
1970, 1980 Y 1989



Fuente: Estimaciones sobre datos primarios del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL). División de Estadística y Proyecciones, CEPAL.

Nota: La clasificación se hizo sobre la base de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (a tres dígitos), siguiendo los criterios utilizados por la CEPAL en *El Comercio de manufacturas de América Latina, evolución y estructura 1962-1989* (LC/R.1056, Santiago de Chile, septiembre de 1991) y en *Intraindustry Trade: a Comparison between Latin America and some Industrial Countries* (LC/R.1101, Santiago de Chile, División de Estadística y Proyecciones, noviembre de 1991).

Gráfico 3
CHILE: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES,
1970, 1980 Y 1989
(Millones de dólares)



Fuente: Estimaciones sobre datos primarios del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL). División de Estadística y Proyecciones, CEPAL.

Nota: La clasificación se hizo sobre la base de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (a tres dígitos), siguiendo los criterios utilizados por la CEPAL en *El Comercio de manufacturas de América Latina, evolución y estructura 1962-1989* (LC/R.1056, Santiago de Chile, septiembre de 1991) y en *Intraindustry Trade: a Comparison between Latin America and some Industrial Countries* (LC/R.1101, Santiago de Chile, División de Estadística y Proyecciones, noviembre de 1991).

III

Los desafíos de la nueva modalidad de desarrollo

Los países latinoamericanos y caribeños intentan dar forma, a comienzos de los años noventa, a

⁹ Estos aumentos, siendo notables, no representan un fenómeno aislado en América Latina: excluyendo a Chile y México, la región exportaba el equivalente a 15.3% de su producto interno bruto en 1980 y a 20.6% en 1990, siempre a valores constantes de 1980.

una nueva modalidad de desarrollo. En estos intentos se encuentran en muy diferentes etapas. En un extremo, unos pocos países han logrado superar los niveles de producción por habitante de comienzos de los años ochenta, tienen el proceso inflacionario controlado y un alto nivel de

reservas, han incrementado significativamente los porcentajes del producto interno bruto que invierten —sin que sean por ello elevados—, y sus procesos democráticos muestran un grado apreciable de consenso y estabilidad. En el otro extremo algunos países luchan aún por estabilizar sus economías, mantienen bajos niveles de acumulación de capital, están en los inicios del proceso de reformas institucionales, y sus procesos democráticos están sometidos a mayores tensiones.

Los primeros países parecen estar en el umbral de la consolidación de una nueva modalidad de desarrollo. De los procesos de reforma institucional y macroeconómica de los años setenta y ochenta heredaron elevados porcentajes de la población en situación de pobreza, una fuerte concentración en la distribución del ingreso y de la propiedad, y un dinamismo económico estrechamente ligado a la expansión de las exportaciones. Deben por tanto consolidar sus avances democráticos con una mayor equidad, elevar la inversión y mantener la expansión exportadora y los equilibrios macroeconómicos obtenidos, dentro de un contexto internacional que plantea simultáneamente alivios y dificultades a su política económica.

El resto de los países enfrenta la perspectiva de repetir el proceso de reforma de los primeros, debiendo dilucidar interrogantes de importancia. De un lado, al tener en general sus economías importantes diferencias con las de los primeros y al haberse producido cambios en el contexto internacional, se preguntan si las políticas requeridas no deberían ser diferentes. Y de otro, si las lecciones de los ochenta los pueden llevar a evitar los altos costos que en términos de equidad y de crecimiento pagaron los primeros.

Para examinar este conjunto de desafíos analizaremos la secuencia del proceso de reformas, tanto en el ámbito macroeconómico como en el terreno estructural e institucional. Luego se analizará el proceso exportador. Existen aquí al menos dos estructuras exportadoras distinguibles en el primer grupo de países. Cabe preguntarse cuáles son sus perspectivas en el mediano y largo plazo y cuán repetibles son estos procesos en otros países. A la vez, y en el corto plazo, la apertura financiera y el nuevo contexto internacional están planteando dificultades al esfuerzo exportador y a la macroeconomía que es necesario explorar. A continuación, se analizará el proceso

de acumulación de capital, que en el nuevo contexto debería ser liderado por el sector privado. No se podrá dejar de examinar, sin embargo, los alcances y rasgos específicos de la acción pública en este campo. Por último, se pasará revista a las consecuencias de estas reformas sobre la equidad, analizando la experiencia de los países pioneros en ellas, así como su posible repetición o modificación en otros países.

1. La consistencia del proceso de reformas

En los gobiernos se observa un alto grado de consenso en torno a la necesidad de introducir reformas en los planos macroeconómico e institucional. En términos generales se habla de mantener los equilibrios macroeconómicos y desregular mercados. No existe, sin embargo, igual claridad en torno al calendario y al alcance que deben tener esas reformas. El cambiante escenario internacional plantea continuamente desafíos, incluso a los países que más han avanzado en ellas. El decidir un calendario de reformas, dilucidar su alcance y tener mecanismos de adaptación constituyen hoy grandes desafíos para la implantación de una nueva modalidad de desarrollo.

Existen a este respecto antecedentes de los últimos años, al igual que planteamientos teóricos, que parece útil recopilar. Por motivos analíticos se presentará primero una secuencia de reformas para la esfera macroeconómica y luego otra para la institucional, y se abordarán a continuación las interrelaciones de ambas.

La secuencia macroeconómica empezaría con un ajuste recesivo y una estabilización; seguiría con una recuperación del nivel de actividad; ésta se transformaría luego en verdadero crecimiento, y finalmente vendría el momento del reparto de sus frutos. El ajuste conlleva las medidas clásicas ya evocadas de control de la demanda interna. Debe permitir a la vez enfrentar pagos externos y reducir presiones inflacionarias. Una vez logrado esto, se podría avanzar en la recuperación, sobre la base de los factores productivos que hayan quedado ociosos (sin ser destruidos) durante la depresión de la etapa anterior. Para que la recuperación sea viable, empero, es necesario que sea liderada por el crecimiento de las exportaciones, o en su defecto, favorecida por la entrada de capitales; de lo contrario, podría producirse un estrangulamiento en la balanza de pagos debido al pago de servi-

cios financieros externos o bien a la previsible recuperación de las importaciones, una vez superado el punto más bajo de la depresión.

Llegados cerca del pleno empleo de los recursos existentes, el siguiente paso es el crecimiento basado en la extensión de la capacidad productiva, a través de la acumulación del capital y la incorporación del progreso tecnológico. Esta etapa requeriría, para que se concretara el aumento de la inversión, una elevada tasa de ahorro (externo o interno) y perspectivas de alta rentabilidad para el capital, lo que haría aconsejable la postergación de mejoras significativas en los ingresos de los asalariados. Esto último sería consistente con un esquema en el cual el núcleo dinámico son las exportaciones: brindaría una competitividad "espuria" pero útil en un primer momento, evitaría presiones en el comercio de bienes de consumo básicos (manteniendo saldos exportables o evitando mayores importaciones) y, dado el lugar subordinado en la estrategia de crecimiento del mercado interno de tales bienes, no afectaría el crecimiento global.

Por último, la creciente prosperidad incorporaría a mayores grupos sociales, tanto por los avances que la empresa privada haría hacia una competitividad auténtica, pudiendo mejorar las remuneraciones, cuanto por la acción del Estado: éste dispondría de más recursos para enfrentar la pobreza y extender el gasto social, necesario además para la incorporación de las nuevas tecnologías (en especial el gasto en educación).

Existirá naturalmente alguna superposición de los distintos momentos de esta secuencia, inscritos todos en una estrategia global. En particular, muchas de las medidas de índole estructural o institucional empiezan a aplicarse desde un principio, y pretenden marcar rumbos para el desarrollo a largo plazo; con frecuencia se llevan a cabo paulatinamente, y se extienden a varias de las etapas de la secuencia macroeconómica. Ello no suprime la distinción de sucesivas etapas, subrayada por la resistencia de los diseñadores de la política económica y de los responsables políticos a "anticipar" la reactivación mientras no se estime consolidada la estabilización, o a permitir la recuperación de los ingresos salariales antes de lograr un crecimiento sostenido.

En el área de las reformas estructurales e institucionales, algunas medidas parecen reunir un claro consenso, al menos entre los gobiernos de la

región. Son éstas la apertura comercial, la desregulación de los mercados de bienes, la flexibilización laboral y el redimensionamiento del Estado, a través principalmente de privatizaciones de empresas públicas. A esta lista cabría agregar, quizás con un grado de consenso algo menor, la desregulación de los sistemas financieros y la liberalización de los flujos de capitales con el exterior.

La secuencia más apropiada para estas reformas es un tema que no parece estar resuelto. De investigaciones realizadas o patrocinadas por el Banco Mundial durante los años ochenta (Choksi y Papagiorgiou (eds.), 1986) surge la siguiente propuesta para esa secuencia: i) lograr la disciplina fiscal; ii) desregular el mercado de trabajo; iii) liberalizar el comercio de bienes, incluyendo el internacional; iv) liberalizar el mercado financiero interno, y v) liberalizar los flujos de capitales con el exterior. Este orden disminuiría el riesgo de que los procesos de reformas liberales desembocaran en desequilibrios insostenibles, como ocurrió en el Cono Sur latinoamericano a principios de los años ochenta.

Ahora bien, los procesos de reforma estructural tal como se vienen desenvolviendo parecen aprovechar las circunstancias que se presentan propicias para ciertas reformas, independientemente de su lugar en una hipotética planificación. La misma acción de los organismos multilaterales, que a través de su asistencia financiera condicionada han impulsado estas reformas, se ha orientado a promover una liberalización general en todos los planos sin procurar establecer una secuencia determinada. Más aún, en ocasiones estos organismos han aprobado medidas contradictorias con el primer punto señalado, como la nacionalización de la deuda externa privada y las maxidevaluaciones, que afectaron considerablemente la situación fiscal de la mayoría de los países.

Por lo tanto, en el plano de las reformas estructurales la existencia de una secuencia deseable es poco clara, aunque la aplicación de las medidas centrales resulta más fácil u oportuna durante algunas de las etapas de la secuencia macroeconómica. Así, la flexibilización laboral se ve facilitada durante el ajuste recesivo, cuando puede ser presentada como una solución para el desempleo, y los sindicatos están debilitados. Las aperturas comercial y financiera, por su parte, pueden apoyar los esfuerzos estabilizadores de esa misma etapa, la primera inhibiendo el alza de

precios, la segunda favoreciendo el anclaje del tipo de cambio. Sin embargo, esa combinación (atraso cambiario, competencia externa, depresión económica) puede resultar excesivamente dura para amplios sectores productivos; sería entonces menos costoso y más sostenible avanzar en la apertura comercial en una coyuntura de reactivación económica. Otra reforma básica para esta modalidad de desarrollo, como son las privatizaciones, cumplirá cometidos diferentes en distintas etapas del proceso: durante la estabilización, aportan recursos fiscales en un marco de baja actividad económica y, por consiguiente, baja recaudación fiscal, pero esos recursos son sensiblemente inferiores a los que se recibirían en un marco de recuperación o crecimiento.

El esquema secuencial presenta varios interrogantes, además de los ya señalados. En los países más avanzados en el proceso de reformas aún no se despejan las dudas respecto de la obtención final de una transformación productiva con equidad. Lo que allí se ha verificado hasta ahora es el agravamiento de las situaciones de inequidad, y existe el riesgo de que una modalidad de desarrollo que no ha sido integradora desde sus primeros pasos consolide una economía y una sociedad profundamente heterogéneas, en lugar de llevar al progresivo emparejamiento de las condiciones de producción y de vida.

En los demás países, a esta duda se agregan otras, debido a diferentes estructuras económicas y a cambios en la situación internacional. No está claro, en particular, que en ellos la secuencia seguida por los países más avanzados en el proceso rinda los mismos frutos en lo relativo a los equilibrios externo y fiscal. Al estar por lo general disociadas en los países menos avanzados en el proceso de reformas (a diferencia de los casos chileno y mexicano) la expansión de las exportaciones y la de los ingresos fiscales, la etapa de estabilización presenta mayores dificultades: con recesión, resulta muy difícil incrementar los ingresos fiscales, y sin ella, no se logra generar un excedente comercial para superar el déficit de la balanza de pagos corriente. Cuando en ellos, mediante un ajuste recesivo, se privilegió la obtención de excedentes comerciales, se generó una expansión monetaria imposible de absorber con un superávit fiscal, agravando las presiones inflacionarias. La colocación de deuda pública interna significó un paliativo en el corto plazo, pero

generó un creciente gasto financiero. Así, no solamente las condiciones de un excedente externo eran en estos países opuestas a las de un excedente fiscal, sino que los efectos del primero alejaban cada vez más las perspectivas del segundo. La mayor disponibilidad de capitales del exterior que existe en los años noventa (incluyendo el extendido recurso al financiamiento involuntario)¹⁰ abre la posibilidad de alterar la secuencia comentada: en alguna medida, permitiría conjugar la reactivación con el ajuste, equilibrando las cuentas fiscales con mayor recaudación y absorbiendo anticipadamente el excedente comercial. Pero también es cierto que una excesiva entrada de capitales puede agravar las tensiones monetarias y deprimir el tipo de cambio real.

Los grandes desafíos que se enfrentan en este proceso de reformas se refieren, en conclusión, al establecimiento de vínculos entre el calendario y el alcance de las reformas, por una parte, y la situación internacional y las características de las economías nacionales, por la otra.

2. *El proceso exportador*

Como ya se dijo, la expansión de las exportaciones está llamada a ser un motor del crecimiento, llenando el vacío dejado por la retracción del consumo interno masivo. Junto al aumento de las importaciones, debería impulsar una mayor competitividad interna. Esta estrategia enfrenta

¹⁰ Cabe, sin embargo, ser prudente en la evaluación de la persistencia de estos flujos de capitales. Estos han obedecido tanto a factores internos como externos, algunos de los cuales pueden ser transitorios. Entre los internos, están ciertas oportunidades de ganancias extraordinarias abiertas por las privatizaciones, la recuperación de las bolsas de comercio y las tasas de interés relativamente elevadas, medidas en dólares, en un contexto de "atraso cambiario" rampante. Entre los externos ha gravitado la recesión norteamericana y la reducción de las tasas de interés de corto plazo con la que se la ha querido paliar. Los factores internos mencionados pueden agotarse naturalmente: en algún momento los activos públicos más interesantes ya se habrán vendido, estará consumada la recuperación de las bolsas de comercio anteriormente deprimidas, y puede surgir un riesgo cambiario que haga menos atractivas las tasas internas de interés. En cuanto a los bajos niveles de la tasa de interés de los Estados Unidos, su persistencia es una incógnita, habida cuenta de las disparidades entre tasas de corto y largo plazo en ese país y entre las tasas de corto plazo estadounidenses y europeas, y de la persistencia de desequilibrios en el presupuesto federal de los Estados Unidos.

desafíos diferentes en los distintos países, en función del tipo de especialización, del grado de avance en la implantación de la modalidad de desarrollo, y de la situación de cada país ante los cambios en el contexto internacional.

En los países más adentrados en la nueva modalidad de desarrollo, la afluencia de capitales ha significado un notable alivio para sus cuentas externas y fiscales, pero ha introducido simultáneamente tensiones en sus políticas económicas, que inciden sobre la estrategia exportadora.

En estos comienzos de los años noventa, México ha concentrado más de la mitad de la entrada neta total de capitales en la región (28 500 millones de dólares en 1990-1991, sobre los 54 500 millones recibidos por América Latina). Como contraparte a estas entradas, ha podido cubrir un creciente déficit corriente y a la vez acumular reservas internacionales. Dentro de esta evolución, destaca el crecimiento del desequilibrio comercial: entre 1987 (año en que se registró una brusca apertura comercial) y 1991 las importaciones de bienes crecieron un 207% en valor, mientras que las exportaciones sólo subieron 31%; en ese lapso, de un excedente en el comercio de bienes de 8 400 millones de dólares se pasó a un déficit de 10 400 millones. No es ajena a esa evolución el persistente retroceso que está experimentando el

tipo de cambio real desde 1987 (cuadro 14). Tal evolución, que el flujo de capitales hizo posible, se asoció a una política de "crawling peg" activo destinado a controlar la inflación. Si bien las perspectivas para las exportaciones mexicanas son favorables, teniendo en cuenta el crecimiento de las inversiones y el tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá, será preciso evaluar la compatibilidad de esa política cambiaria y de esos movimientos de capitales con el papel atribuido a las exportaciones de motor del crecimiento.

También en el caso chileno se asiste, desde 1988, a un progresivo retraso del ritmo devaluatorio respecto de la diferencia entre la inflación interna y la internacional (cuadro 14); la entrada de capitales ha desempeñado, también allí, un papel en esa evolución. Sin embargo, en Chile el atraso relativo es muy inferior al experimentado por México, no ha cesado la expansión de las exportaciones y el saldo comercial sigue siendo positivo, todo lo cual llevaría a poner en duda la existencia de un "atraso cambiario". No por ello deja de plantearse un dilema a la política económica. Si se disminuye la tasa de interés para desincentivar la entrada de capitales, la economía puede recalentarse; si no se hace, se tenderá a deprimir el tipo de cambio real, a menos que el

Cuadro 14
AMERICA LATINA (CINCO PAISES): EVOLUCION DE LOS
TIPOS DE CAMBIO REALES EFECTIVOS^a
(Indices: 1987=100)

Países		1987	1988	1989	1990	1991 ^b
Argentina	(IPM)	100	93	102	96	88
	(IPC)	100	108	134	96	65
Brasil	(IPM)	100	90	75	64	78
	(IPC)	100	91	74	62	70
Chile	(IPM)	100	116	108	114	107
	(IPC)	100	105	99	102	96
México	(IPM)	100	83	80	80	72
	(IPC)	100	81	75	73	65
Perú	(IPC)	100	114	76	56	46

Fuente: CEPAL.

^a Se trata de los promedios de los tipos de cambio efectivos para la exportación y la importación, calculados sobre la base de los índices de precios mayoristas (IPM) o de precios al consumidor (IPC). En México se usó el tipo de cambio libre.

^b Cifras provisionales.

gobierno lo sostenga —como en cierta medida lo ha hecho— mediante la acumulación de reservas, lo que produce una expansión monetaria o un endeudamiento público interno mayor que los deseados. En definitiva, o se generan presiones inflacionarias, o el Estado termina acumulando simultáneamente activos externos y pasivos internos —con los que absorbe la emisión monetaria—, pagando por los últimos tasas de interés muy superiores a las que cobra por los primeros.

Otro tema, probablemente más determinante para la estrategia de desarrollo, se refiere a la composición de las exportaciones chilenas. Actualmente, el gobierno manifiesta su interés por modificar progresivamente la especialización en productos primarios, incorporando producciones con uso más intensivo de mano de obra calificada y más contenido tecnológico, que generen mayores efectos de arrastre en el sistema productivo, que preserven mejor el medio ambiente y que sean menos vulnerables al deterioro de la relación de precios del intercambio. El interrogante que se plantea es en qué medida las actuales circunstancias macroeconómicas —y en particular la tendencia a un progresivo retraso del nivel del tipo de cambio— son propicias a esa diversificación, especialmente en ausencia de una política selectiva de promoción de exportaciones.

Para los demás países de la región, la estrategia exportadora presenta interrogantes aún más fundamentales. Ante todo, cabe preguntarse si el motor representado por las exportaciones no resulta demasiado pequeño o parcial para impulsar a ciertos países en una senda de desarrollo sostenible y armónico, o en otros términos, en qué medida los casos de inserción externa evocados (México y Chile) son modelos imitables y convenientes para otros países latinoamericanos.

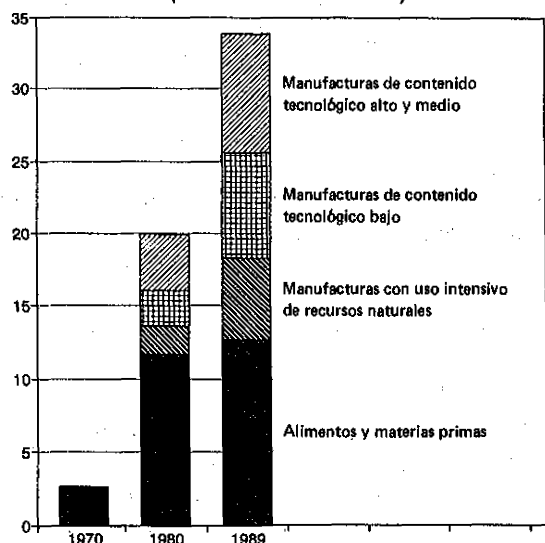
La integración económica, a la manera mexicana, con los Estados Unidos y Canadá puede parecer una evolución natural para países de América Central y el Caribe que ya concentran gran parte de su comercio con los Estados Unidos. En varios de ellos se está desarrollando una importante industrialización extravertida de maquila. Esta, si bien genera profundas transformaciones por el impulso que da a la formación de un empresariado local y de una masa obrera, tiene efectos limitados sobre el conjunto del tejido productivo; por sí sola difícilmente desarrollará una competitividad estructural o sistémica. De hecho, una de las

principales “exportaciones” de esos países a los Estados Unidos es la población que penetra por vías legales o ilegales, generando movimientos financieros y un fenómeno demográfico, cultural y político de grandes proporciones.

Otros países, como los integrantes del Mercosur y Chile, presentan vínculos menos estrechos con los Estados Unidos, puesto que su comercio es mucho más diversificado. Para esos países, el desarrollo potencial más importante del comercio puede no ser con los Estados Unidos, país que en muchos rubros es más bien competidor que potencial comprador; tienen en cambio interesantes perspectivas de desarrollar el comercio entre ellos mismos. Por otra parte, una orientación exportadora según la modalidad chilena —esto es, un intento de sustentar el crecimiento económico en la rápida expansión de las exportaciones basadas en recursos naturales— tampoco puede ser vista como un modelo aplicable a cualquier situación. Aun considerando los importantes efectos cualitativos que puede tener una expansión de las exportaciones, es dudoso que éstas puedan suplir una atonía de la demanda interna, especialmente en los países de mayor tamaño de la región. Además, esa especialización representaría para varios países una involución en la diversidad y complejidad de los productos exportados (en los gráficos 4 y 5 se muestran los casos de Brasil y Argentina).

Un segundo interrogante se refiere a la articulación de las políticas de apertura y de estabilización, especialmente delicada en los países que recorren las primeras etapas de la secuencia examinada más atrás. En varios países, las políticas estabilizadoras han recurrido al atraso del tipo de cambio real; en otros (o los mismos), el flujo de capitales externos obró en el mismo sentido. De tal modo, la apertura comercial puede rendir menos frutos que los esperados, o diferentes de ellos. Por lo pronto, excepto en el marco de acuerdos verdaderamente recíprocos de integración, la apertura para los países latinoamericanos significa la reducción de las propias barreras arancelarias y paraarancelarias a la importación, pero no las de sus principales mercados, que por el contrario suelen aplicar políticas proteccionistas. Los efectos sobre las exportaciones de una apertura unilateral no son claros. Para que una expansión exportadora sea sostenida y tenga un efecto favorable en la organización y el nivel tec-

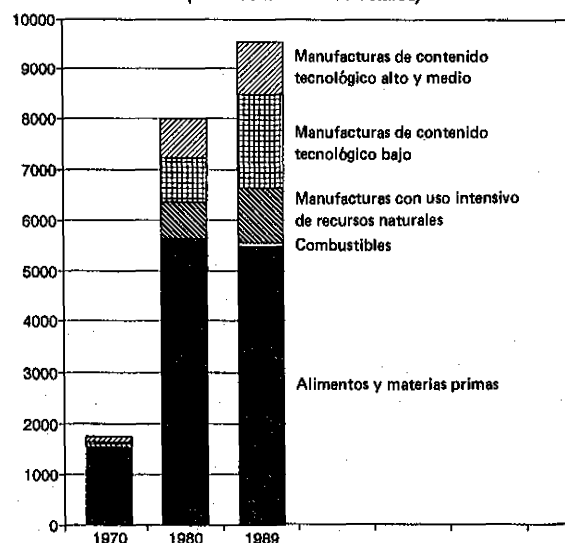
Gráfico 4
BRASIL: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES,
1970, 1980 Y 1989
(Miles de millones de dólares)



Fuente: Estimaciones sobre datos primarios del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL). División de Estadística y Proyecciones, CEPAL.

Nota: La clasificación se hizo sobre la base de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (a tres dígitos), siguiendo los criterios utilizados por la CEPAL en *El Comercio de manufacturas de América Latina, evolución y estructura 1962-1989* (LC/R.1056, Santiago de Chile, septiembre de 1991) y en *Intraindustry Trade: a Comparison between Latin America and some Industrial Countries* (LC/R.1101, Santiago de Chile, División de Estadística y Proyecciones, noviembre de 1991).

Gráfico 5
ARGENTINA: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES,
1970, 1980 Y 1989
(Miles de millones de dólares)



Fuente: Estimaciones sobre datos primarios del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL). División de Estadística y Proyecciones, CEPAL.

Nota: La clasificación se hizo sobre la base de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (a tres dígitos), siguiendo los criterios utilizados por la CEPAL en *El Comercio de manufacturas de América Latina, evolución y estructura 1962-1989* (LC/R.1056, Santiago de Chile, septiembre de 1991) y en *Intraindustry Trade: a Comparison between Latin America and some Industrial Countries* (LC/R.1101, Santiago de Chile, División de Estadística y Proyecciones, noviembre de 1991).

nológico del conjunto de la economía, debe basarse en una creciente competitividad "sistémica". Esta a su vez requiere un considerable esfuerzo de inversión, no sólo en áreas específicas de producción para la exportación, sino también en infraestructura, formación e investigación, todo lo cual demanda una política pública deliberada y persistente que no está asegurada (especialmente durante la etapa de ajuste y estabilización), y también tiempo de maduración.

En cuanto a las importaciones, sus efectos pueden resultar demasiado bruscos e intensos sobre la producción nacional con la que compiten. No se debe olvidar que en la mayoría de los países se atravesó y se atraviesa aún un prolongado período de bajas inversiones, tanto en capital físico como en capital humano. Tampoco debe olvidarse que las empresas nacionales, sobre todo las pequeñas y medianas, suelen enfrentar un difícil acceso al crédito (principalmente al de largo plazo y tasas moderadas); que en general no se pueden apoyar en una demanda interna

dinámica que las haga funcionar a escalas más rentables; que frecuentemente carecen del apoyo de una política industrial pública y de una protección contra el dumping, y que en algunos casos un tipo de cambio deprimido las priva de mercados externos y las torna más vulnerables aún en el interno. Tales condiciones, que las políticas de ajuste recesivo agudizan, hacen que una apertura importadora pueda tener efectos inversos al buscado, que es el aumento de la productividad media de la economía. En efecto, puede provocar el cierre de industrias que, en situaciones menos adversas, serían viables, mucho antes que los eventuales efectos positivos sobre la competitividad sistémica puedan manifestarse. Ello significaría la pérdida de capital físico y humano que tardó décadas en formarse, la desorganización de las relaciones interindustriales y la expulsión de mano de obra a servicios informales, en donde tendrán una productividad mucho menor a la anterior, aún si ésta dejaba que desear.

En definitiva, el atraso cambiario causado por la política estabilizadora podría afectar la estrategia de inserción internacional, al hacer más brusco e inmediato el impacto de las importaciones y más lentas e hipotéticas las mejoras competitivas del lado de las exportaciones, mejoras que de por sí requieren un lapso significativo de maduración, al menos si se trata de una competitividad sistémica. Recíprocamente, el deterioro que se produciría en el saldo comercial podría complicar los esfuerzos de estabilización: se agudizaría la dependencia con una corriente de capitales que puede resultar inestable, y las presiones en el mercado cambiario podrían reaparecer. Existiría entonces el riesgo de un recrudecimiento inflacionario impulsado por la recuperación del tipo de cambio real, por la necesidad de una nueva recesión para restablecer el saldo comercial, o por ambas cosas a la vez. El proceso de recuperación y crecimiento se vería afectado, y la etapa redistributiva nuevamente postergada.

3. *El proceso de acumulación*

Un desafío central vinculado al dinamismo económico es el de la recuperación de la acumulación de capital, tras varios lustros de baja inversión y hasta de desinversión neta en sectores productivos, sociales y de infraestructura. Esta recuperación es indispensable cualquiera sea la modalidad de desarrollo elegida, e incluso el tipo de inversión por realizar en muchas áreas no irá unido específicamente a un determinado tipo de desarrollo. De hecho, los pasos para lograr una competitividad estructural no difieren de los que se necesita para un desarrollo integrado; las inversiones específicas para crear una capacidad exportadora en un área determinada son pequeñas comparadas con la inversión total que debe realizar un país en cualquier esquema de desarrollo (más o menos extravertido, más o menos volcado al mercado interno): energía, infraestructura de transporte, telecomunicaciones, educación, salud, vivienda, investigación, industrias básicas, etc. El desafío consiste en relanzar esa inversión dentro de la modalidad de desarrollo elegida, que en gran medida removi6 los anteriores mecanismos de acumulación, relegando en particular la función del Estado y de la banca pública (o de una banca privada que seguía orientaciones públicas) en ese terreno.

Una situación como la actual presenta nuevas oportunidades para la actividad y el beneficio privados: el traspaso al ámbito privado de actividades que dejan de ser consideradas servicios públicos; un nuevo acceso a los recursos naturales, con el abandono del principio de la propiedad estatal del subsuelo y del agua, y la misma postergación de inversiones durante varios lustros, que puede dar altos rendimientos a la incorporación de capital en algunas áreas. Ciertamente, en el atractivo de esas oportunidades influirá la percepción del logro o fracaso de un proceso de inserción externo suficientemente dinamizador.

Ahora bien, estas oportunidades no siempre aumentan el capital acumulado en el país. Algunas de ellas, por el contrario, pueden orientar la estrategia de las principales empresas a una expansión que aproveche las transferencias patrimoniales antes que a la creación de nuevas capacidades de producción; tal será el caso de las privatizaciones de empresas o de recursos que se hallan en manos del Estado. Por otra parte, las oportunidades de beneficios privados pueden verse contrarrestadas por otros factores. Uno de ellos es el deterioro de la infraestructura física, y también de los sistemas de educación y de salud. Tales falencias deterioran las perspectivas de desarrollo del país y minan su capacidad competitiva, lo que sugiere que existe una complementariedad entre la recuperación de la inversión pública, que no se basa en cálculos de rentabilidad de corto plazo, y la de la inversión privada.

Ello obligaría a revisar lo restringido del gasto público no financiero que ha caracterizado la evolución reciente de la mayor parte de los países de la región. Para lograrlo sin generar o incrementar un déficit fiscal difícil de financiar, será necesario aumentar los ingresos fiscales, lo que puede ser resistido, especialmente en situaciones recesivas. Otro obstáculo para recuperar los niveles de inversión es la virtual desaparición en varios países del crédito de desarrollo: no es fácil que de una actividad bancaria hoy volcada a operaciones de corto plazo surja espontáneamente un financiamiento de largo plazo. Habría aquí un papel para la banca pública, pero ello no solamente iría en contra de los programas monetarios en los países que aún buscan lograr o consolidar una relativa estabilidad de precios, sino que no "guardaría estilo" con las opciones centrales de la modalidad de desarrollo. En varios países

se intenta revitalizar los mercados financieros como mecanismo de financiamiento de las empresas, pero tales instrumentos sólo son accesibles a los agentes económicos de mayor gravitación, y aún éstos son a veces renuentes a formas de financiamiento que impliquen una apertura del capital accionario.

Un aspecto importante es el de los efectos acumulativos que pueden generarse con una recuperación paulatina de la acumulación, o inversamente, con la inercia de una baja de la inversión. Uno de los factores que más pueden influir en la eventual prolongación de esa baja es el comportamiento de espera de los empresarios: en tanto no perciban un movimiento sostenido de crecimiento que los acerque a su capacidad instalada de producción, evitarán inmovilizar su capital en la esfera productiva (excepto tal vez en la explotación de recursos naturales para la exportación) y preferirán las colocaciones financieras, dentro o fuera del país. Así, la actividad económica seguirá deprimida, lo que repercutirá negativamente sobre los ingresos del fisco, haciendo a su vez más difícil la recuperación de la inversión pública. Inversamente, el reinicio del proceso de acumulación puede tener efectos positivos sobre la actividad en general, sobre los ingresos y la inversión públicos, y sobre el comportamiento de un empresariado que, en cierta medida, carece de la disposición para invertir pero no de los recursos necesarios (cuadro 5).

Para que se reinicie el proceso de acumulación, tal vez sea insuficiente —o en todo caso ineficiente— esperar un cambio espontáneo en el comportamiento privado, aun si se enmarca en una coyuntura relativamente estabilizada. Tampoco parece suficiente, ni positivo, buscar la recuperación de la inversión a través de políticas que procuren aumentar el ahorro privado mediante el incremento de la tasa de interés real o haciendo más regresiva la distribución del ingreso. La experiencia latinoamericana sugiere que tales medidas no sólo no serían eficaces para aumentar el ahorro,¹¹ sino que agravarían el que parece ser el problema principal, esto es, la materialización

de una inversión privada que, en varios países, hoy no está globalmente constreñida por la escasez de ahorro interno o de recursos financieros acumulados.

En síntesis, la recuperación de la inversión dista de ser un fenómeno relativamente espontáneo en la nueva modalidad de desarrollo y requerirá una acción distinta pero importante del sector público.

4. El desafío de la equidad

Se ha hecho hincapié, en otra parte de este artículo, en la importancia de los factores políticos tanto para dismantelar la anterior modalidad de desarrollo cuanto para hacer posible la instalación de una nueva. Esa modalidad de desarrollo tendrá luego que reproducir las condiciones políticas para su funcionamiento. Desde este punto de vista, cobran especial importancia los resultados que genere en materia de equidad y magnitud de la pobreza.

Los rasgos que han caracterizado hasta ahora a la nueva modalidad han agravado la inequidad y la pobreza que aún eran importantes en la región, pese al dinamismo y a los esfuerzos de incorporación social de las décadas de posguerra. En los últimos años, se acentuó la concentración del ingreso, del patrimonio, del consumo y del poder económico. No hubo solamente una "distribución desigual de los costos de la crisis"; si sólo de eso se tratara, el fenómeno estaría limitado a la duración de ésta. Más fundamentalmente, la redefinición de las relaciones entre el capital y el trabajo, entre lo privado y lo público, entre la lógica del mercado y la del servicio público, entre el sector financiero y el real, entre los sectores extravertidos y los orientados al mercado interno, ha debilitado los anteriores mecanismos de incorporación social y acentuado la heterogeneidad de las sociedades latinoamericanas.

El desafío planteado por la inequidad no se presenta en los mismos términos en los distintos países. Para los más adelantados en la nueva modalidad de desarrollo, se trata de ver si el deterioro de la equidad es reversible, por qué medios y en qué plazos. Para los que se encuentran en las primeras etapas del proceso, se trata de averiguar si el agravamiento de la inequidad es evitable dentro del esquema de desarrollo escogido, y en caso contrario, si es tolerable dentro de un marco político democrático.

¹¹ Véase Massad, 1991. Trabajos que analizan la experiencia de otras regiones, tanto desarrolladas como en desarrollo, también destacan el débil efecto (o aun el efecto negativo) de un alza de la tasa de interés sobre el ahorro global. Véanse Bouillot (1988) y Lee (1991).

El problema de la inequidad en el primer grupo de países es severo. En Chile y en México, la distribución funcional del ingreso muestra un marcado retroceso de la participación de los asalariados (cuadro 8), consistente con la prolongada depresión de los salarios reales (gráficos 6 y 7). Asimismo, un examen de la distribución del consumo en el Gran Santiago entre 1968 y 1988 presenta una marcada y creciente concentración en los hogares de mayores ingresos, que son los únicos que mejoraron su posición en esos veinte años. Más aún, un análisis por quintiles indica que el deterioro en el consumo del 80% de los hogares, tanto en términos relativos como absolutos, fue tanto más intenso cuanto más pobre era ya el grupo familiar (cuadro 15). La gravedad de la situación se nota también en la magnitud de la población de esos países que vive por debajo de la línea de pobreza y en el aumento que habría experimentado en los años ochenta, aunque acerca de México no se dispone aún de una estimación comparable para el final de la década (cuadros 16).

En el marco de una recuperación y crecimiento del producto, existirán fuerzas que más o menos espontáneamente tenderán a mejorar la situación de sectores perjudicados durante las etapas anteriores del proceso de estabilización y reformas. Entre esas fuerzas "reequilibrantes" podemos mencionar los efectos de una estabilización sobre los perceptores de salarios, jubilaciones y pensiones, que generalmente se rezagan en períodos de alta inflación. En el mismo sentido influye la reducción del desempleo, que en Chile ha favorecido una recuperación parcial del salario real (pero no aún en México). Los alcances de estas tendencias, sin embargo, pueden ser limitados, no llegando en particular a los sectores más desfavorecidos, excluidos de la economía formal. Al mismo tiempo, otras fuerzas pueden influir en un sentido contrario, y la propia dinámica de la desigualdad generar más desigualdad. En especial, con el retroceso de la acción social del Estado, pasan a existir con nitidez creciente una educación y un servicio de salud para pobres, y otros para los grupos de ingresos medios y altos, de calidad y cobertura radicalmente diferentes; tal evolución tiende a agravar y a perpetuar las condiciones de inequidad social. Asimismo, el crecimiento de la ocupación informal respecto de los empleos públicos e industriales tiende a la

constitución de una nueva marginalidad predominantemente urbana; los grupos familiares que caen en ella por períodos prolongados tienden a perder el bagaje de capacitación y de socialización logradas en las décadas de posguerra.

No parece, en definitiva, que la mejora en la equidad pueda dejarse librada a la evolución espontánea de la modalidad de desarrollo. Tal sería el cometido de numerosos programas sociales que se están poniendo en ejecución en Chile y México. A modo de ejemplo, en México funciona el Programa Nacional de Solidaridad, y en Chile el gobierno democrático realizó una reforma tributaria para financiar un mayor gasto social y reajustó el salario mínimo. Los primeros resultados, en el caso chileno, muestran una leve disminución en la desigualdad de la distribución del ingreso entre los hogares (cuadro 15). Allí, una pequeña reducción en la parte del quintil más rico permitió una mejora no despreciable del ingreso de los demás sectores, en particular de los hogares más pobres, aunque esto sólo significara para el quintil inferior pasar de percibir el 4.6% del ingreso a recibir el 4.9%. Tales montos sugieren que existe un amplio margen para mejorar la situación de la mayoría postergada de la población con un costo moderado para las clases acomodadas, pero también que al presente ritmo se tardará muchos años antes de rescatar de la pobreza a parte importante de la población. Para evitar la cristalización de una sociedad dual, a los avances en la redistribución del ingreso habrá que sumarle el esfuerzo por mejorar la calidad, cobertura y homogeneidad de los servicios públicos de educación, salud, vivienda y seguro social, desandando en cierta medida el camino de los últimos años.

A la luz de estas experiencias y en un marco internacional algo diferente, se plantea para los países que están en las primeras etapas de este proceso de reformas si es posible evitar o atenuar los costos que en términos de mayor inequidad pagaron los primeros países. De hecho, ya en muchos de ellos la distribución del ingreso es netamente más inequitativa que hace una o dos décadas; deteriorar la equidad o incluso postergar una mejora en este aspecto hasta la última (y acaso hipotética) etapa del proceso de cambios económicos puede resultar peligroso para la estabilidad social y aún para el éxito económico en el largo plazo. En efecto, la exclusión de una parte importante de la población de formas de vida

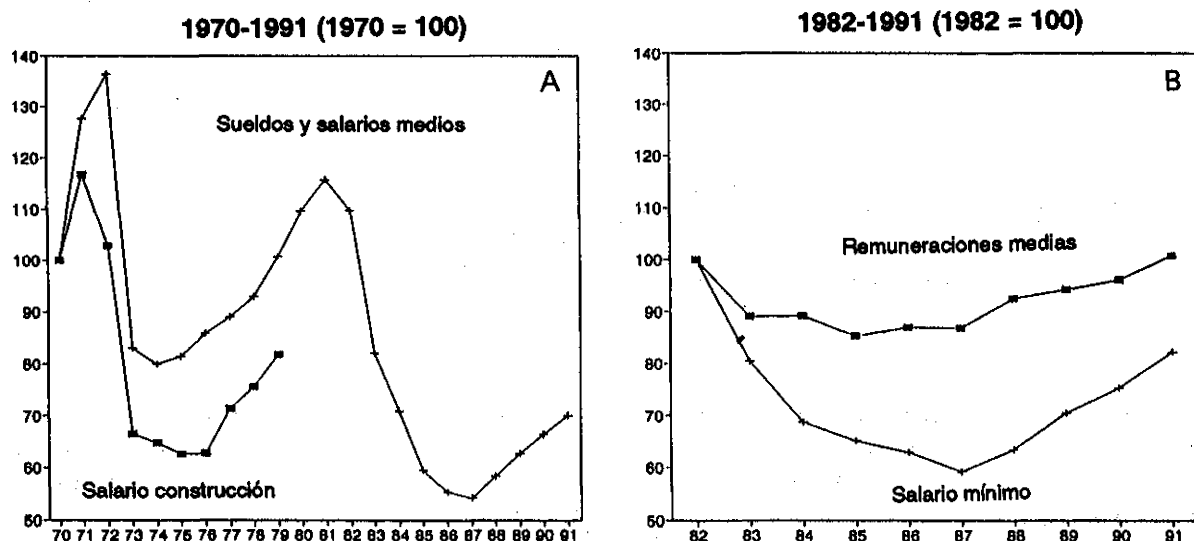
Cuadro 15
CHILE: DISTRIBUCION DEL CONSUMO Y DEL INGRESO DE LOS HOGARES
(Porcentajes)

Quintiles	Consumo					
	Distribución en el Gran Santiago			Variación en valores constantes		
	1968	1978	1988	1978/1968	1988/1978	1988/1968
I (más pobre)	7.6	5.2	4.4	-37.6	-7.4	-42.3
II	11.8	9.3	8.2	-28.1	-3.6	-30.7
III	15.6	13.6	12.7	-20.5	2.1	-18.8
IV	20.5	20.9	20.1	-7.0	5.2	-2.2
V	44.5	51.0	54.6	4.5	17.1	22.4
Total	100.0	100.0	100.0	-8.8	9.4	-0.3

	Ingreso de los hogares		
	Distribución nacional		Variación del ingreso real
	Sept.-nov. de 1989	Sept.-nov. de 1990	Sept.-nov. de 1990/Sept.-nov. de 1989
I (más pobre)	4.6	4.9	6.7
II	8.0	8.3	3.9
III	11.3	11.5	2.0
IV	16.6	17.1	3.2
V	59.5	58.2	-2.0
Total	100.0	100.0	0.2

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Santiago de Chile, y CEPAL.

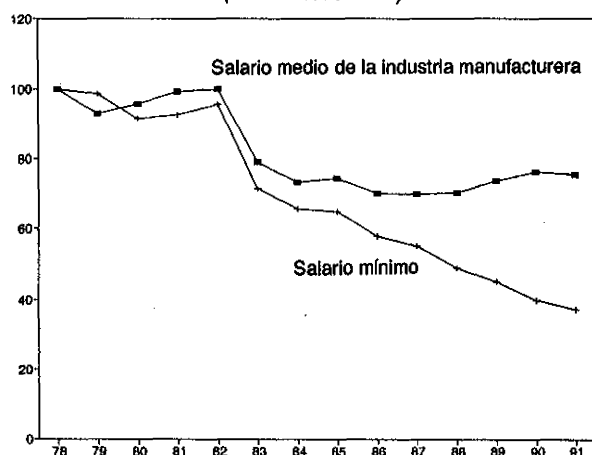
Gráfico 6
CHILE: EVOLUCION DEL SALARIO REAL



Fuente: CEPAL y PREALC, sobre la base de cifras oficiales y de la Cámara Chilena de la Construcción.

Nota: El índice de sueldos y salarios medios (base abril de 1959) del Gráfico 6-A no es comparable con el índice de remuneraciones medias (base diciembre de 1982) del Gráfico 6-B.

Gráfico 7
MEXICO: EVOLUCION DEL SALARIO REAL, 1978-1991
(Índices: 1978 = 100)



modernas y de una adecuada capacitación no solamente mina la cohesión social sino que disminuye las posibilidades de competitividad auténtica (o de desarrollo integrado, como prefiera llamársele) de los países.

Ahora bien, la menor presión de la transferencia de recursos al exterior (por la baja en la tasa de interés internacional, los acuerdos de reducción de deudas, la afluencia de capitales privados y los incumplimientos unilaterales en el servicio de la deuda externa) parece ampliar los márgenes de maniobra de las políticas económicas. Como ya se señaló, ello permitiría poner en práctica un "ajuste con crecimiento", esto es una política económica que aproveche los efectos positivos de la recuperación sobre la recaudación fiscal y la productividad global de la economía, al llevar a los sectores productivos más cerca de sus fronteras de producción y dejarlos en mejor posición para avanzar en su modernización. Ciertamente, la orientación de la reactivación y del subsiguiente crecimiento dependerá de que se mantenga o modifique la actual distribución del ingreso y de la forma (progresiva o regresiva) en que se busque mejorar los ingresos del gobierno.

¿Es posible, además de deseable, una política económica tendiente a mejorar sin dilaciones la equidad? De un lado, una participación de

Cuadro 16
CHILE Y MEXICO: MAGNITUD DE LA POBREZA
(Porcentajes)

	Años	Hogares en situación de pobreza ^a	Hogares en situación de indigencia ^b
Chile	1970	17	3
	1987	38	13
	1990	35	11
México	1970	34	12
	1984	32	10

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

^a Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye los hogares en situación de indigencia.

^b Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

los asalariados en el producto interno bruto que ronda (y a veces ni siquiera alcanza) el 30% refleja un desequilibrio macroeconómico y social básico que deprime y deforma los mercados internos y desincentiva la búsqueda de una competitividad genuina; tales valores no solamente corresponden a niveles muy inferior-

res a los históricos para la región, sino que equivalen a cerca de la mitad de los correspondientes a los países desarrollados. La corrección de este desequilibrio parece social y económicamente necesaria, aunque probablemente no siempre sencilla en el plano político. De otro lado, la presión tributaria en los países

latinoamericanos y del Caribe es, en términos comparativos, relativamente baja, especialmente en lo que hace a los impuestos más progresivos. Asimismo, los gobiernos pueden seguir el ejemplo chileno y mexicano y procurar la "nacionalización" de las rentas naturales, que tan importantes han sido en la estabilización y el manejo macroeconómico de esos países. Se puede considerar entonces que existe un margen apreciable para equilibrar las cuentas fiscales sin reducir, e incluso aumentando, el gasto público social y en infraestructura. Tales orientaciones ciertamente reanimarían los mercados internos, especialmente de los bienes de consumo popular, más tempranamente que lo que la secuencia "tipo" de reformas económicas haría esperar; la recuperación, la modernización y el

crecimiento económico no estarían impulsados solamente por las exportaciones.

Naturalmente, en la medida en que los gobiernos enfrenten los desafíos planteados, y muy especialmente el de la equidad, introduciendo cambios sustanciales al proceso en marcha, podrán conformar una modalidad de desarrollo que se aparta de la propuesta examinada en este artículo. Es ésta, por lo demás, la preocupación central de la Secretaría de la CEPAL, que especialmente en sus documentos *Transformación productiva con equidad* y *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, propone una modalidad diferente en la que se difunde ampliamente el proceso de modernización productiva y se otorga un papel central a la equidad (CEPAL, 1990c y 1992).

Bibliografía

- Bouillot, Isabelle (1988): *Economie réelle et sphère financière*, informe al Consejo Económico y Social, Journal Officiel de la République Française, noviembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1985): *Transformación y crisis: América Latina y el Caribe 1950-1984, Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe* (LC/L. 332 (Sem. 22/30), vol. I, Santiago de Chile, abril.
- (1990a): *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, (LC/G. 1605 (SES.23/50), Santiago de Chile, marzo.
- (1990b): *Ajuste macroeconómico y finanzas públicas, Chile: 1982-1988, Serie Política Fiscal*, N° 6 (LC/L. 566), Santiago de Chile, julio.
- (1990c): *Transformación productiva con equidad* (LC/G. 1601-P), Santiago de Chile, marzo.
- (1991a): *La equidad política: marco conceptual, nudos críticos y líneas de acción* (LC/R. 1093), Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, diciembre.
- (1991b): *Intraindustry Trade: a Comparison between Latin America and Some Industrial Countries* (LC/R. 1101), Santiago de Chile, División de Estadística y Proyecciones, noviembre.
- (1991c): *El comercio de manufacturas de América Latina, Evolución y estructura 1962-1989* (LC/R. 1056), Santiago de Chile, septiembre.
- (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G. 1701), Santiago de Chile, febrero.
- Choksi, Armeane y Demetris Papageorgiou (eds.) (1986): *Economic Liberalization in Developing Countries*, Cambridge, Mass., Basil Blackwell.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1985): *Summary Proceedings, Annual Meeting 1985*, Washington, D.C., octubre.
- Lee, Jungsoo (1991): Financial sector and economic development: a survey, *Economic and Development Resource Center Report Series*, N° 55, Asian Development Bank, septiembre.
- Massad, Carlos (1991): El financiamiento del desarrollo industrial en un continente empobrecido, *Industrialización y desarrollo tecnológico*, Informe N° 11 (LC/G. 1682), Santiago de Chile, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria Tecnología, agosto.
- Pérez, Carlota (1991): *National System of Innovation, Competitiveness and Technology*, Santiago de Chile, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, mayo.
- Reisen, Helmut y Axel von Trotsenburg (1988): *Developing Country Debt: the Budgetary and Transfer Problem*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Stewart, Frances (1992): *Protecting the Poor during Adjustment in Latin America and the Caribbean in the 1980s. How Adequate Was the World Bank Response?*, Development Studies Working Papers, N° 44, Torino, Italia/Oxford, Gran Bretaña, Centro Studi Luca D'Agliano/ Queen Elizabeth House, junio.

El nuevo orden industrial internacional

*Michael Mortimore**

Pocos dudan hoy de que el presente orden internacional, especialmente en el plano industrial, difiere de manera notable del que existía a comienzos de este siglo, e incluso en la era de posguerra. Dicho orden se distingue principalmente por la extraordinaria intensidad que ha adquirido la competencia internacional; porque sólo concierne primordialmente a unos pocos millares de empresas transnacionales de índole global dedicadas a una media docena de industrias tecnológicamente avanzadas y a otra media docena que se halla en proceso activo de reestructuración; porque su interés se centra en tres mercados (los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y el Japón), que en conjunto conforman lo que se ha denominado la tríada, y porque las relaciones de poder que se establecen entre los países y las empresas transnacionales experimentan un proceso de cambio continuo y cada vez más rápido.

Los cambios más importantes se manifiestan en las tendencias hacia la globalización y especialización patentes en el comercio internacional, y en las tendencias hacia la globalización y el regionalismo que caracterizan el estado de la inversión extranjera directa. El proceso de reordenamiento que se ha dado al interior de la tríada ha colocado en primer plano a las empresas transnacionales del Japón, a expensas principalmente de sus contrapartes de los Estados Unidos.

* Oficial de Asuntos sobre Empresas Transnacionales de la Unidad Conjunta CEPAL/DDES sobre Empresas Transnacionales.

Introducción

El siglo XX ha sido testigo de algunos de los trastornos más espectaculares y traumáticos en la historia mundial; sin embargo, en sus postrimerías se observa ya un amplio consenso respecto de los rasgos principales de la economía política contemporánea. En el plano económico, "el mercado" se considera el instrumento adecuado para mediar entre intereses rivales. En el plano político, la democracia representativa se estima el medio apropiado para optar entre las distintas orientaciones políticas. En el plano social, aunque las cosas son algo menos claras, el esfuerzo propio desplaza a los planes oficiales en materia de bienestar social. Y como telón de fondo común del creciente consenso, la competencia, en general, se hace más intensa y se canaliza a través de mecanismos destinados a disminuir los desenlaces violentos.

Este nuevo consenso ha sido en parte el resultado de las nuevas relaciones de poder que habían empezado a configurarse. En lo que toca a las relaciones internacionales, los conflictos entre Oriente y Occidente y entre Norte y Sur se han extinguido con la implosión del bloque soviético y la aparente disolución del bloque meridional; los temas principales se vinculan ahora con la nueva tríada de poder —es decir, los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y el Japón—, que concentra dos tercios del producto interno bruto mundial, cuatro quintos de los flujos de inversión extranjera directa hacia el exterior y más de dos tercios del comercio mundial (CET, 1991b, pp. 12 y 19). A nivel nacional, las nuevas relaciones de poder afectan a los sectores privado y público y dan la clara sensación de que la actividad comercial ha incrementado su cuota de poder y que la influencia del sector público ha disminuido. La índole de las relaciones entre el mundo de los negocios y el Estado es primordial, de diversas maneras, para la dinámica de cada integrante de la tríada (Ostry, 1990a).

La parte medular de este nuevo consenso se ha transmitido al resto del mundo a través de lo que se ha denominado "consenso de Washington" o la "ortodoxia del Banco y el Fondo", refiriéndose a la influencia progresiva del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.¹ Los

¹ *The Economist*, 1991b. En una publicación oficial de los Estados Unidos se habla de un "enfoque del desarrollo favorable al mercado", al referirse al Banco Mundial (*Business America*, 1991, p. 11).

aspectos principales de esa ortodoxia se relacionan con una política macroeconómica no inflacionaria basada en déficit presupuestarios moderados y en una política monetaria prudente, una mayor apertura al comercio y a la inversión extranjera, y una mayor confianza en las fuerzas de mercado como asignadoras de recursos, especialmente en los sectores industrial y agrícola.

Cabe destacar que hacia finales del siglo XX los cambios que tienen lugar giran en torno a las empresas transnacionales. El proceso de transnacionalización (CET, 1989) se hace evidente en el papel cada vez mayor de las empresas transnacionales "globales" (Ostry, 1990a) en la mayoría de los aspectos de la economía política internacional contemporánea. En 1985, no más de 600 empresas transnacionales, cada una de ellas con ventas superiores a 1 000 millones de dólares en 1985, generaron la quinta parte del valor agregado total (excluido el bloque socialista) de los sectores industrial y agrícola; sus principales actividades comerciales (medidas por las ventas) se centraban en el petróleo (24.6%), la maquinaria y los equipos (24.5%), los productos químicos (13.5%) y los vehículos motorizados (12.6%). Más concretamente, en el año 1986 diez de estas empresas transnacionales controlaban 66.2% del mercado mundial de los semiconductores, otras nueve representaban 89% del mercado mundial de las telecomunicaciones y otras diez participaban en una proporción no especificada, pero mayoritaria, en el mercado mundial de computadores (CET, 1989, caps. II y III).

Las empresas transnacionales dominan cada vez más el comercio internacional y las corrientes de inversión, y una parte creciente de estas últimas se ha convertido básicamente en operaciones internas de sistemas globales en expansión. Efectivamente, el decenio de 1980 se caracterizó por una interdependencia económica creciente y una globalización cada vez mayor de los mercados, por la rápida aceleración de las corrientes de comercio e inversión, por el descubrimiento y la difusión de nuevas tecnologías, por el crecimiento explosivo de los mercados de capital y la integración de los mercados financieros, y por la realización de las operaciones comerciales a nivel mundial. Los protagonistas de este proceso de globalización son evidentemente las firmas transnacionales, a través de sus redes de vinculaciones empresariales y de inversiones, que les permiten operar a escala mundial (Smeets, 1991, p. 57).

Los elevados gastos necesarios para mantener a una empresa transnacional a la vanguardia de la tecnología, al mismo tiempo que provocan mayor rivalidad entre ellas, paradójicamente fomentan una especie de alianza estratégica que se ha denominado 'tecnoglobalismo', es decir, una nueva forma de concatenación internacional entre las empresas transnacionales que se ocupan de la investigación y el desarrollo y de cuestiones tecnológicas (Ostry, 1991, p. 3).

El denominador común de todos estos cambios ha sido la intensificación de la competencia y una mayor preocupación por las reglas del juego. Esta nueva forma de competencia no ha afectado por igual a todos los países, industrias o empresas. Para expresarlo en forma un tanto simplificada, unas cuantas empresas innovadoras del Japón que operan en la industria automovilística, y en las de semiconductores y computadores, productos electrónicos de consumo, equipos de oficina, máquinas herramientas y otras, han provocado conmoción entre sus contrapartes de los Estados Unidos y Europa al haber sobrepasado sus posiciones en el mercado mundial o penetrado agresivamente en sus mercados internos. En cambio, las transnacionales europeas han sido menos reacias a tratar de sofocar la competencia en materia de importaciones mediante la abierta aplicación de restricciones comerciales. Las empresas transnacionales domiciliadas en los Estados Unidos han tenido mayores dificultades para reaccionar. Fueron remecidas en sus cómodas posiciones oligopólicas de posguerra sin poder recurrir al mismo tipo de ayuda oficial que sus similares de Europa. Una vez que las empresas transnacionales amenazadas comprendieron que su situación no se corregiría mediante la asistencia permanente del Estado, o destinando recursos de capital a nuevos avances eventuales en el campo científico o tecnológico, comenzaron a enfrentar la tarea de mejorar su capacidad de competir en el plano internacional. En este sentido, la nueva era de la competencia internacional tiene por base original unos pocos millares de grandes empresas transnacionales innovadoras lanzadas a una competencia frontal en una docena de industrias de alta tecnología o de comercio intensivo y que prestan servicio a tres grandes mercados: los Estados Unidos, Europa y el Japón. Esto sentó las bases de lo que se ha denominado la 'reestructuración industrial', que es de primor-

dial importancia para el nuevo orden industrial internacional.

Tal como lo ha mostrado Kaplinsky (1989), el concepto de reestructuración industrial tiene al menos cuatro interpretaciones diferentes. Según la escuela regulacionista francesa, la reestructuración industrial es el medio por el cual se alcanza una trayectoria sostenible de acumulación, basada en un régimen de acumulación (que equilibra el consumo, el ahorro y la inversión) y un modo de regulación (las formas institucionales y las modalidades sociales de comportamiento que garantizan el régimen de acumulación) (Aglietta, 1979, y Liepitz, 1987). Los estructuralistas neoschumpeterianos la consideran en función de ciclos de ondas largas con una duración de 50 años de avances tecnológicos fundamentales (o decisivos) que sostienen el crecimiento. A los ciclos anteriores de crecimiento industrial, que tuvieron como base los textiles, el acero, el ferrocarril y el motor de combustión interna, agregan ahora el ciclo vigente basado en la microelectrónica (Freeman, Clark y Soete, 1982). Otra interpretación considera la transición actual en función del agotamiento del paradigma de producción en serie —es decir, la producción de bienes estandarizados con el empleo de maquinaria específica y una rígida división del trabajo— y su reemplazo por

un nuevo paradigma de especialización flexible, basado en la producción de lotes menores de productos distintos fabricados con maquinaria flexible de uso general, y nuevas formas de organización del trabajo (Piore y Sabel, 1984). Una tercera interpretación ve la situación actual como una transición de la fabricación mecánica (*machinofacture*) a la fabricación sistémica (*systemofacture*), es decir, como una nueva práctica de organización en que la integración de las unidades productivas a través de la tecnología de la automatización, las nuevas relaciones interempresariales y las prácticas laborales integrales sustituyen las orientaciones individualistas (Hoffman y Kaplinsky, 1988). Cada una de estas interpretaciones capta algunos de los fundamentos del nuevo orden industrial internacional que adquiere configuración hacia finales del siglo XX.

En las secciones siguientes se examinará el tema de la mayor competitividad internacional en sus aspectos de globalización, especialización y regionalismo, y se pondrá de relieve el papel preponderante que desempeñan las empresas transnacionales en la reestructuración industrial, en especial respecto de las dos áreas en las que el incremento de la competencia internacional se ha hecho más evidente, a saber, el comercio y la inversión extranjera directa.

I

Tendencias hacia una mayor competencia internacional: globalización, especialización y regionalismo

A fin de comprender mejor lo que significa la mayor competitividad internacional, se examinará ante todo la índole misma de la evolución del capitalismo y la empresa industrial moderna (Chandler Jr., 1990). El nacimiento del sistema capitalista de producción coincidió con la revolución industrial en Europa, particularmente en Inglaterra. Como resultado, el capitalismo personal o la gestión personal de la empresa familiar en Gran Bretaña se convirtió en la síntesis de la

primera fase del desarrollo capitalista basado primordialmente en las actividades relacionadas con la fabricación de cerveza y productos textiles, con la imprenta y las casas editoriales, la construcción naval, y las industrias de productos químicos y maquinaria liviana.

En la segunda mitad del siglo XIX surgió una nueva forma de capitalismo, principalmente en los Estados Unidos y en el resto de Europa: el **capitalismo empresarial**, basado en la contrata-

ción de gerentes profesionales, que realizaban inversiones de largo plazo y ponían en práctica nuevos métodos de organización a fin de lograr una mayor participación en el mercado. Como lo explica Chandler, el modelo adoptó dos formas primordiales: el capitalismo empresarial competitivo, que se manifestó sobre todo en los Estados Unidos, y el capitalismo empresarial cooperativo en Alemania. En los Estados Unidos el capitalismo empresarial se calificó de competitivo porque después de una intrincada lucha entre el gobierno y algunas de las empresas predominantes —en la que se recurrió a la desarticulación de grandes imperios industriales—, la competencia descarada, principalmente entre entidades industriales independientes, fue la norma para la expansión de las actividades industriales que llevaron a esa economía a adquirir categoría mundial. La ventaja competitiva del capitalismo estadounidense estribó esencialmente en la innovación y en un proceso productivo que aprovechaba las economías de escala mediante fuertes inversiones de capital en líneas de producción en serie de bienes estandarizados, junto con inversiones complementarias en comercialización, y la elaboración de estrategias de expansión global. El símbolo de su éxito en el siglo XX fue la producción en serie del automóvil, así como la preocupación de los demás por el 'desafío americano' (Servan-Schreiber, 1967). El capitalismo empresarial dio origen, a la postre, a la empresa transnacional.

En general, el sistema de capitalismo empresarial que floreció en Alemania era similar al de los Estados Unidos; sin embargo, había entre ambos tres diferencias muy importantes (Chandler Jr., 1990, pp. 393 a 592). Primero, la variante alemana hacía mayor hincapié en los bienes intermedios y de capital (con exclusión de los bienes de consumo), especialmente en las industrias de productos químicos y maquinaria pesada. Segundo, y en conexión con la primera diferencia, la ventaja competitiva de Alemania se relacionaba casi por igual con las economías de alcance y las economías de escala. Tercero —y con mucho la diferencia más importante— el capitalismo alemán se cimentaba en un enfoque cooperativo de las relaciones interempresariales (con proveedores y competidores) e intraempresariales (con la mano de obra). Lo esencial de este enfoque cooperativo era la concentración del capital o las operaciones coordinadas de los grupos (se dice

que el gigantesco *Deutschebank* controla por sí solo la tercera parte de la industria manufacturera alemana). Tales características eran particularmente apropiadas a la situación europea y ayudaron a Alemania a convertirse en la economía industrial más poderosa de Europa y a enfrentar el desafío de los Estados Unidos en el propio país y en el extranjero. Sin embargo, el capitalismo empresarial cooperativo adquirió su expresión más cabal con posterioridad en el Japón durante el siglo XX.

La versión japonesa del capitalismo empresarial cooperativo ha estado arrollando a los competidores internacionales en muchas industrias estratégicas durante los últimos diez años, aproximadamente. Su 'sistema', además de conocer a fondo la producción en serie de grandes cantidades de bienes en variedades limitadas, ha logrado lo que se consideraba imposible, al combinar líneas de producción más flexibles, variedades múltiples y pequeños lotes, con menores costos y mejor calidad (Ozawa, 1991). El éxito industrial del Japón parece descansar en una multitud de factores, de los que se puede destacar dos. Primeramente, los japoneses han manifestado un compromiso estratégico de largo plazo con la innovación y con el mejoramiento del sector industrial, algo que el profesor Michael Porter, de la *Harvard Business School*, considera el fundamento de la ventaja competitiva (Porter, 1990a). En segundo lugar, se ha llevado la cooperación a nuevas dimensiones. En lo que toca a las relaciones laborales, eso se traduce en salarios que, hasta cierto punto, no reflejan la tarea productiva que realiza el obrero sino la que es capaz de ejecutar. Pero más importante aún es que en las relaciones con otras empresas se traduce en la constitución de *keiretsu*, o alianzas estratégicas en grupos económicos, de manera que la mayoría de las compañías competitivas en el plano internacional se organizan en sólo unas seis grandes agrupaciones (cuadro 1), las que funcionan con asistencia considerable del Estado para elegir a su siguiente presa.² En vez de producir carteles inactivos, según la tesis empresarial del libre mercado, genera ganadores globales (Ferguson, 1988).

² Cabe mencionar que no todas las empresas japonesas más competitivas en el plano internacional se vinculan a estos seis grupos. Entre las excepciones notables, por ejemplo, figuran Honda, Matsushita y Sony.

Cuadro 1
JAPON: COMPONENTES PRINCIPALES DE LOS SEIS MAYORES GRUPOS ECONOMICOS ^a
(Sólo compañías representadas en las reuniones mensuales del Consejo respectivo)

A. INDUSTRIA	Mitsubishi	Mitsui	Sumitomo	Fuyo	DKB	Sanwa
Automóviles	Mitsubishi Motors (69)	Toyota Motor ^b (6)		Nissan Motor (20)	Isuzu Motor (127)	Daihatsu Motor (262)
Computadores, equipos electrónicos y eléctricos	Mitsubishi Electric (49)	Toshiba (29)	NEC (40)	Oki Electric Industry Yokogawa Electric Hitachi ^b (12)	Fujitsu (63) Fuji Electric (259) Yaskawa Electric Mfg. Nippon Columbia Hitachi ^b	Iwatsu Electric Sharp (134) Nitto Denko Kyocera (434) Hitachi ^b (12)
Metales	Mitsubishi Steel Mfg (250) Mitsubishi Materials Mitsubishi Cable Industries	Japan Steel Works Mitsui Mining & Smelting (457)	Sumitomo Metal Industries (98) Sumitomo Metal Mining (327) Sumitomo Electric Industries (190) Sumitomo Light Metal Industries	NKK (130)	Kawasaki Steel (152) Kobel Steel ^b (143) Japan Metals & Chemicals (340) Nippon Light Metal Furukawa Furukawa Electric (256)	Kobe Steel ^b (143) Nakayama Steel Works Hitachi Metals Nisshin Steel (409) Hitachi Cable
Equipos industriales	Mitsubishi Heavy Industries (70) Mitsubishi Kakoki	Mitsui Engineering & Shipbuilding	Sumitomo Heavy Industries (432)	Kubota (237) Nippon Seiko (485)	Niigata Engineering Iseki Ebara Kawasaki Heavy Industries Ishiwawajima-Harima Heavy Industries (241)	NTN Hitachi Zosen Shin Meiwa Industry
Caucho y vidrio	Asahi Glass (151)		Nippon Sheet Glass		Yokohama Rubber (449)	Toyo Tire & Rubber
Productos químicos	Mitsubishi Kase (161) Mitsubishi Petrochemical (412) Mitsubishi Gas Chemical Mitsubishi Plastics Industries Mitsubishi Kase Polytec	Mitsui Toatsu Chemicals (386) Mitsui Petrochemical Industries	Sumitomo Chemicals (182) Sumitomo Bakelite	Showa Denko (314) Nippon Oil & Fats Kureha Chemical Industry	Kyowa Hakko Kogyo Denki Kagaku Kogyo Nippon Zeon Asahi Denka Kogyo Sankyo (438) Shiseido (410) Lion	Ube Industries (317) Tokuyama Soda Hitachi Chemical Sekisui Chemical (276) Kansai Paint Tanaka Seiyaku Fujisawa Pharmaceuticals
Fibras y textiles	Mitsubishi Rayon	Toray Industries (231)		Nisshimbo Industries Toho Rayon	Asahi Chemical Industry (158)	Unitika Teijin (336)

(Concluye en pág. 46)

Cuadro 1 (conclusión)

	Mitsubishi	Mitsui	Sumitomo	Fuyo	DKB	Sanwa
Pulpa y papel	Mitsubishi Paper Mills	Oji Paper (306)		Sanyo-Kokusaku Pulp (405)	Honshu Paper (442)	
Cámaras y productos ópticos	Nikkon			Cannon (104)	Asahi Optical	Hoya
Cemento		Onada Cement (446)	Sumitomo Cement	Nihon Cement	Chichibu Cement	Osaka Cement
Petróleo y carbón	Mitsubishi Oil (325)			Tonen (246)	Showa Shell Sekiyu (139)	Cosmo Oil (155)
Alimentos y bebidas	Kiron Brewery (239)	Kippon Flour Mills		Nishin Flour Milling Sapporo Breweries Nichirei (399)		Itoham Foods (421) Suntory
B. SERVICIOS						
Servicios financieros	Mitsubishi Bank Mitsubishi Trust & Banking Meiji Mutual Life Tokio Marine & Fire	Mitsui Taiyo Kobe Bank Mitsui Trust & Banking Mitsui Mutual Life Taisho Marine & Fire	Sumitomo Bank Sumitomo Trust & Banking Sumitomo Life Sumitomo Marine & Fire	Fuji Bank Yasuda Trust & Banking Yasuda Mutual Life Yasuda Fire & Marine	Dai-ichi Kangyo Bank Asahi Mutual Life Taisei Fire & Marine Fukoku Mutual Life Nissan Fire & Marine Kankaku Securities Orient	Sanwa Bank Toyo Trust & Banking Nippon Life Orix
Actividad comercial y comercio al detalle	Mitsubishi	Mitsui Mitsukoshi	Sumitomo	Marubeni	C. Itoh Nissho Iwai ^b Kanematsu Kawasho Seibu Department Stores	Nisho Iwai ^b Nichimen Iwatani International Takashimaya
Construcción	Mitsubishi Construction	Mitsui Construction Sanki Engineering	Sumitomo Construction	Taisei	Shimizu	Toyo Construction Obayashi Sekisui House Zenitaka
Bienes raíces	Mitsubishi Estate	Mitsui Real Estate Development	Sumitomo Realty & Development	Tokyo Tatemono	Tokyo Dome	
Minería y silvicultura		Mitsui Mining Hokkaido Colliery & Steamship	Sumitomo Forestry Sumitomo Coal Mining			
Navegación y transporte	Nippon Yusen Mitsubishi Warehouse & Transportation	Mitsui OSK Lines Mitsui Warehouse	Sumitomo Warehouse	Showa Line Keihin Electric Express Railway Tobu Railway	Kawasaki Kisen Shibusawa Warehouse Nippon Express ^b	Naivix Line Hankyu Nippon Express ^b

Fuente: *Fortune*, Nueva York, The Time Inc., Magazine Company, 15 de julio de 1991.

^a Los números entre paréntesis que aparecen al lado de algunas empresas representan el lugar que éstas ocuparon, según sus ventas, entre las 500 compañías industriales más grandes del mundo en 1991.

^b Compañías afiliadas a más de un grupo.

Otro tanto sugiere el creciente número de publicaciones del tipo de "Why Japan Keeps On Winning" (*Fortune*, 1991b, pp. 76 a 85) y "The Battle For Europe: Japan muscles in on the West and a shakeout begins" (*Business Week*, 1991, pp. 44 a 52).

Aunque se ha sostenido que el origen de la competitividad internacional radica en la modalidad capitalista de producción, que se manifiesta en variantes específicas nacionales, el argumento puede también sintetizarse en algunas consideraciones relativas al 'modelo del mercado' (Ostry, 1991, pp. 4 y 5). Ostry distingue entre la economía pluralista de mercado de los Estados Unidos, por una parte, y las economías sociales de mercado de la Europa continental y la economía empresarial de mercado del Japón, por otra, y pone de relieve diferencias en torno al papel del Estado, las deficiencias del mercado, los horizontes temporales, los contactos entre el Estado y la actividad empresarial, etc. La verdad es que el modelo empresarial japonés ha penetrado despiadadamente la economía pluralista de mercado de los Estados Unidos y comienza, al parecer, a hacer otro tanto con la economía social de mercado de Europa continental.

La teoría del desarrollo competitivo por etapas de Porter, perfeccionada por Ozawa (Porter, 1990b; Ozawa, 1992) es muy pertinente en este caso. Porter define el desarrollo competitivo de las economías nacionales en función de cuatro etapas consecutivas, en cada una de las cuales la competitividad está: i) liderada por los factores; ii) liderada por la inversión, iii) liderada por la innovación y iv) liderada por la riqueza, respectivamente. Según este autor, las tres primeras etapas implican el perfeccionamiento sucesivo de las ventajas competitivas de un país y se asocian normalmente con el aumento progresivo de la prosperidad económica, mientras que la cuarta etapa se caracteriza generalmente por la inercia y finalmente la decadencia.

Las actividades basadas en la utilización de los recursos naturales o en la industrialización que hace uso intensivo de la mano de obra son fundamentales para lograr ventajas competitivas en la primera etapa, mientras que la etapa liderada por las inversiones se basa en la manufactura de bienes intermedios y de capital (industria pesada, fabricación de productos químicos) e infraestructura (vivienda, transporte, comunicaciones y construcción de obras públicas). La etapa lide-

rada por la innovación se apoya en los buenos resultados de la investigación y el desarrollo provenientes de la utilización abundante de capital humano cada vez más calificado. Al parecer, mientras la mayor parte de los países en desarrollo se encuentran en la etapa liderada por la utilización de los factores y, menos visiblemente, en aquella liderada por las inversiones, la mayoría de los llamados países desarrollados se hallan en las fases más avanzadas de la etapa liderada por las inversiones, o en las primeras fases de la etapa liderada por las innovaciones. Se puede especular que los Estados Unidos han ingresado en la etapa liderada por la riqueza, y caracterizada por la inercia y a la postre por la decadencia.

Ozawa ha dado vida a este esquema al hacer ver a través de la experiencia japonesa las estrechas relaciones recíprocas que existen entre el mejoramiento estructural y las ventajas comparativas dinámicas, por un lado, y la inversión extranjera directa por otro. Muestra así cómo una determinada etapa de desarrollo competitivo se asocia a una modalidad específica de competitividad en materia de exportaciones: en la primera etapa las ventajas comerciales derivan de la utilización de los factores en productos básicos o bienes que hacen uso intensivo de mano de obra; en la etapa impulsada por las inversiones las ventajas surgen de la producción en gran escala de bienes que hacen uso intensivo de capital, y en la etapa impulsada por la innovación las ventajas provienen de la investigación y el desarrollo, y se expresan en la exportación de productos más complejos desde el punto de vista tecnológico. En este sentido, el crecimiento y la transformación económicos van a parejas con las modalidades cambiantes de las ventajas comparativas dinámicas. Cabe mencionar en este caso que los cambios no son sencillamente producto de transformaciones instantáneas, sino que más bien derivan de transiciones progresivas caracterizadas por el auge y la decadencia simultáneos de determinadas actividades económicas, y pueden concebirse como un desplazamiento del centro de gravedad de la economía en general.

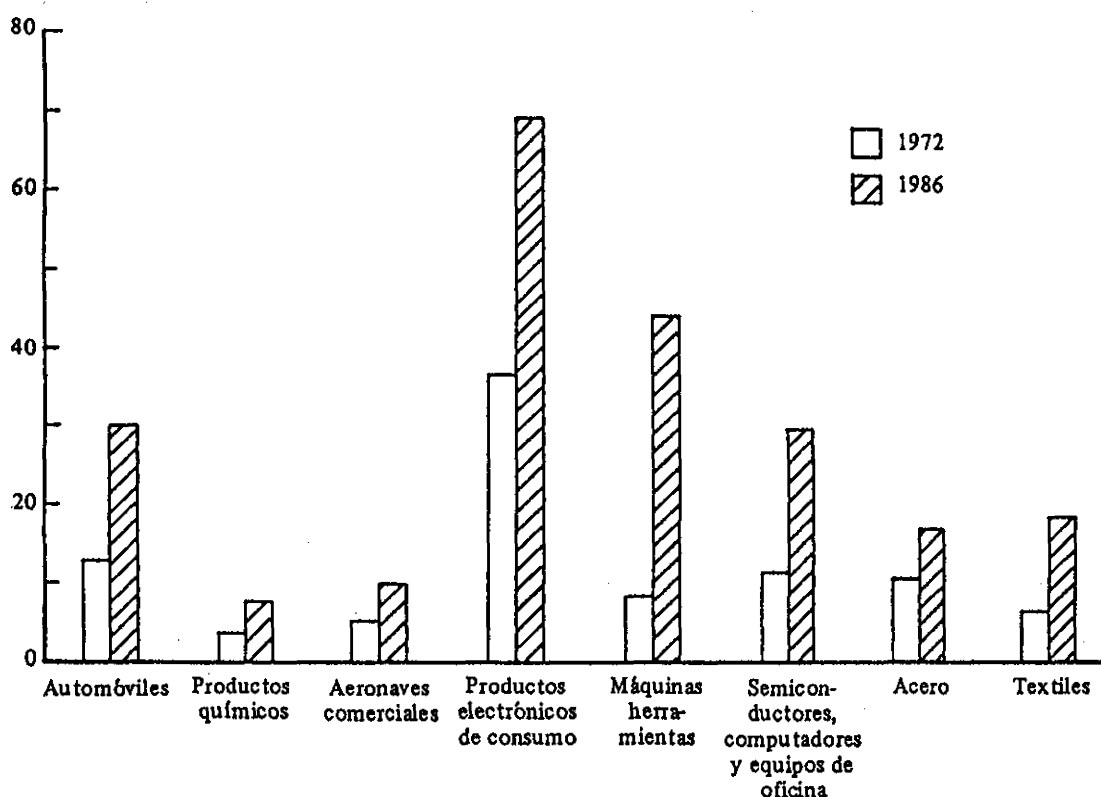
Ozawa ha señalado también que la naturaleza y la dirección (hacia adentro o hacia afuera) de la inversión extranjera directa se modifican gradualmente a la par con la transformación estructural de la economía. La etapa liderada por la utilización de los factores se traduce en la

afluencia de inversión extranjera directa caracterizada por la búsqueda de recursos o mano de obra. En la segunda etapa (la liderada por las inversiones) la inversión extranjera directa se concentra principalmente en las industrias de bienes intermedios y de capital, mientras que a la vez parte de la inversión extranjera directa se traslada a industrias intensivas en mano de obra en países de bajos salarios, y a actividades de extracción de recursos en el extranjero para países deficitarios en recursos naturales. Análogamente, la transición hacia la etapa liderada por la innovación produce simultáneamente afluencia de inversión extranjera directa a las industrias que hacen uso intensivo de tecnología, y la salida de inversión extranjera directa hacia industrias de

bienes intermedios en otros países. Con base en este esquema, y utilizando el ejemplo de la explosiva transformación de la economía japonesa en el siglo XX, Ozawa relaciona la evolución del comercio y de la inversión extranjera directa con la teoría del desarrollo competitivo por etapas de Porter. También puede pensarse que proporciona el marco para algunas de las modificaciones principales que se han producido en materia de corrientes comerciales y de inversión a nivel mundial.

Los gráficos 1 a 3 muestran hasta cierto punto la magnitud de los cambios que han tenido lugar en la penetración de las importaciones, el desempeño de las exportaciones y el saldo comercial externo de ocho importantes industrias manufactureras de los Estados Unidos, en su ma-

Gráfico 1
ESTADOS UNIDOS: IMPORTACIONES DE LOS PRODUCTOS INDICADOS, 1972 Y 1986
(Como porcentaje del mercado estadounidense de cada producto)



Fuente: Sobre la base de informaciones suministradas por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Administración de Comercio Internacional, Oficina de Información y Análisis Comercial, complementadas por datos presentados en su publicación. U.S. Industrial Outlook, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1988; e informaciones de la base de datos COMTAP de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Citado en Dertouzos y otros, 1989.

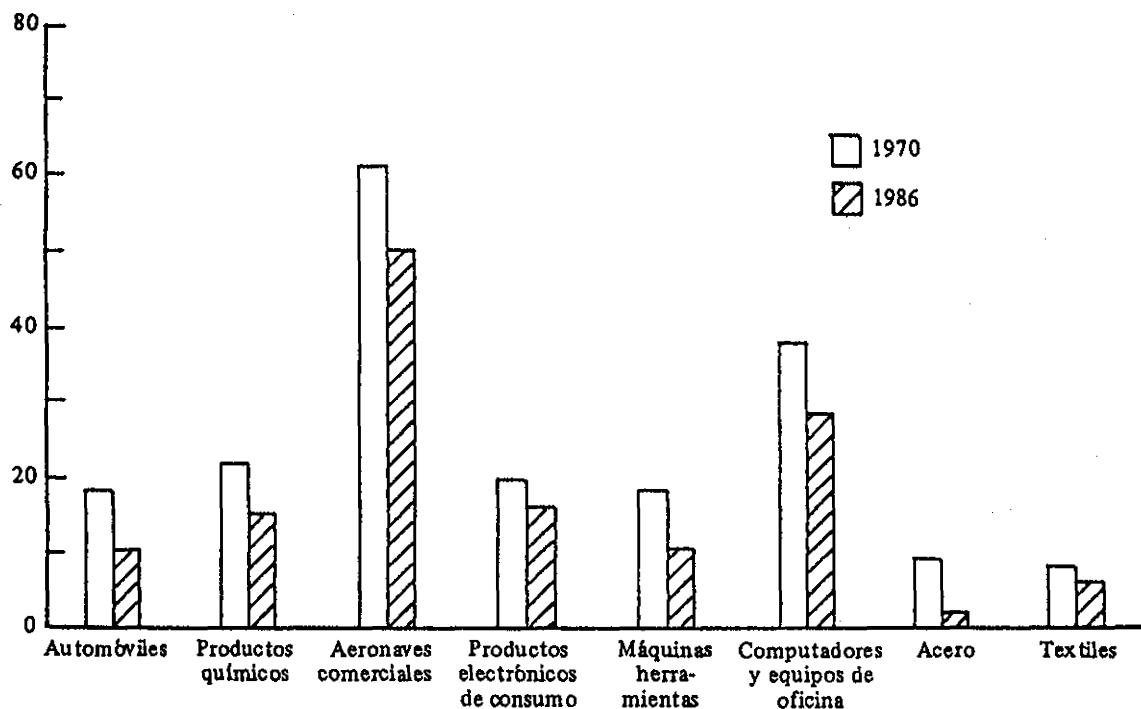
yoría consideradas "industrias estratégicas" (OCDE, 1991), entre 1970 y 1986. El mensaje es claro: las importaciones de los Estados Unidos han registrado un considerable incremento, las exportaciones estadounidenses a los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han disminuido notablemente y la balanza comercial estadounidense se ha deteriorado de manera importante. Bastará un vistazo a las cifras de *Fortune* sobre las ventas y utilidades de las 500 mayores compañías industriales de los Estados Unidos en 1991 para comprobar que 30 de las 60 empresas más grandes tuvieron menores ventas que en 1990, y 31 experimentaron una disminución de sus utilidades en comparación con este mismo año. Las mayores de las 500 com-

pañías en industrias importantes como las de vehículos motorizados y repuestos (7 500 millones de dólares), computadores y equipos de oficina (2 800 millones) y equipos industriales y agrícolas (661 millones) acusaron graves pérdidas en su conjunto (*Fortune*, 1992a).

Aun si se considera que los años de la posguerra fueron anormales (*The Economist*, 1991c), no hay manera de ocultar que los Estados Unidos han sufrido humillaciones. La preocupación de este país por promover los productos nacionales (*Made in USA*) se justifica ampliamente (Dertouzos y otros, 1989; *Fortune*, 1990). La industria estadounidense, incluso la de alta tecnología, ha perdido terreno en los mercados mundiales y se enfrenta a una mayor competencia en el mercado

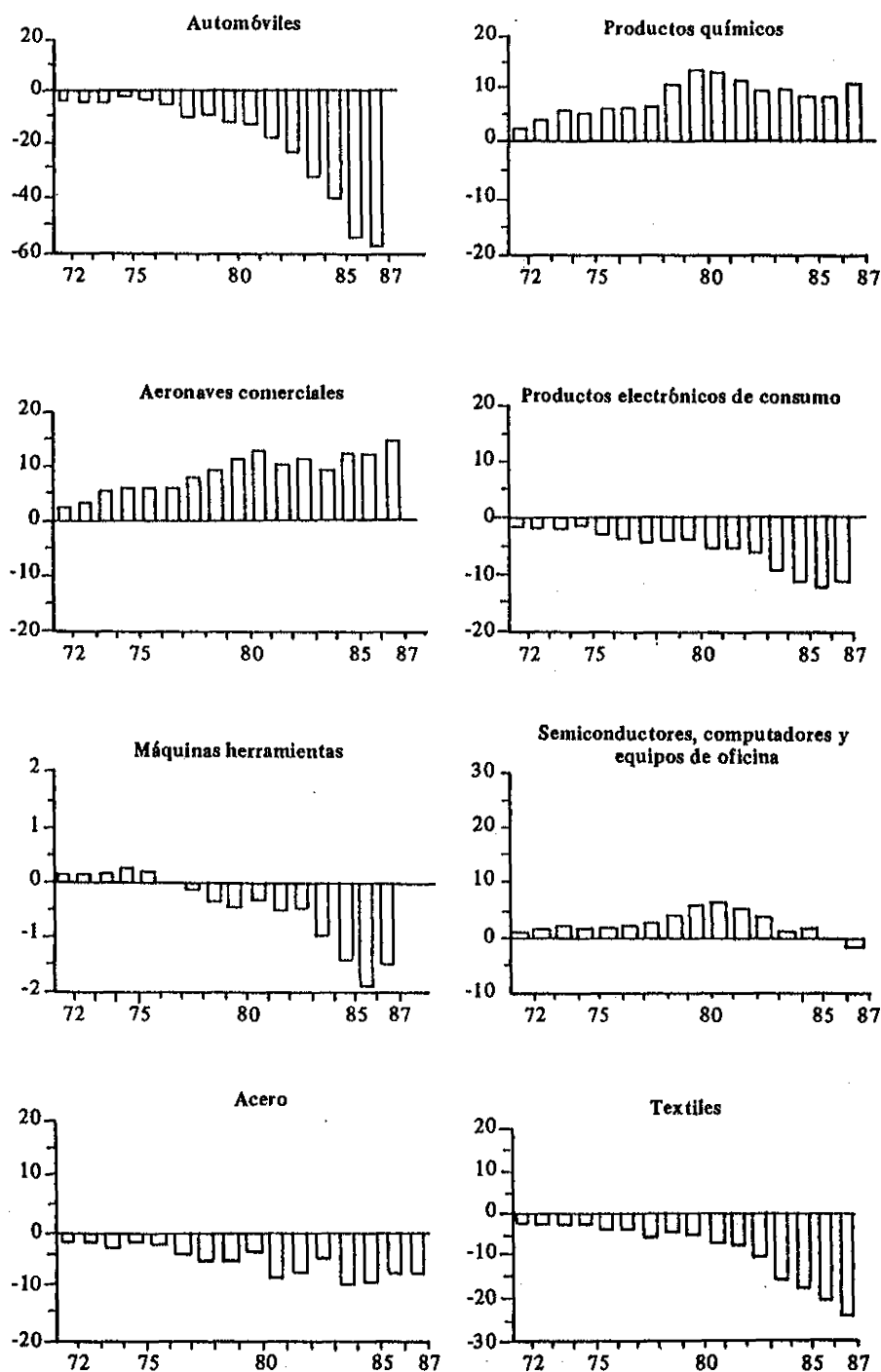
Gráfico 2

ESTADOS UNIDOS: EXPORTACIONES DE LOS PRODUCTOS INDICADOS, 1970 Y 1986
(Como porcentaje del mercado total de la OCDE para cada producto)



Fuente: Sobre la base de informaciones suministradas por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Administración de Comercio Internacional, Oficina de Información y Análisis Comercial, complementadas por datos presentados en su publicación. U.S. Industrial Outlook, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1988; e informaciones de la base de datos COMTAP de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Citado en Dertouzos y otros, 1989.

Gráfico 3
ESTADOS UNIDOS: BALANZA COMERCIAL EN LOS PRODUCTOS INDICADOS
(Miles de millones de dólares corrientes)



Fuente: Informaciones suministradas por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Administración de Comercio Internacional, Oficina de Información y Análisis Comercial. Citado en Dertouzos y otros, 1989.

interno. Además, una proporción cada vez mayor de la producción interna de los Estados Unidos es de propiedad extranjera (Estados Unidos, Departamento de Comercio, 1991). La causa de esta situación recae primordialmente en las empresas transnacionales del Japón, que en 1991 registraron un superávit en su comercio con los Estados Unidos de 22 300 millones de dólares en equipos computacionales y de telecomunicaciones, 20 500 millones en automóviles y camiones, y 9 000 millones en equipos industriales: es decir, en las tres industrias más importantes por su alta tecnología o su gravitación comercial. El incremento de la inversión extranjera en la producción de los Estados Unidos se debió más a las

empresas transnacionales europeas que a las del Japón, aunque unas y otras se mostraron muy activas. No obstante, fue el Japón el que causó mayor incomodidad a los Estados Unidos, lo que llevó a graves desavenencias entre ellos (*Fortune*, 1991a, pp. 38 a 48).

Conviene situar la fisura entre los Estados Unidos y el Japón en el contexto más amplio de los cambios en el comercio internacional y en su gemela olvidada, la inversión extranjera directa (Julius, 1991). Nos ocuparemos en primer lugar de las tendencias a la globalización y especialización del comercio internacional, y luego de las tendencias a la globalización y al regionalismo en la esfera de la inversión extranjera directa.

II

Tendencias del comercio internacional: globalización y especialización

Los cambios principales del sistema de intercambio internacional en los últimos decenios han sido su notable expansión; la irrupción de nuevos exportadores (Japón y los países asiáticos de reciente industrialización); la apertura de los Estados Unidos, y en mucho menor medida de la Comunidad Económica Europea, a mayores corrientes de importación, y el incremento de las tensiones o conflictos del sistema asociados con estas modificaciones.

Se ha elaborado un interesante sistema de clasificación para analizar sucintamente los cambios globales en materia de especialización comercial por países (Pavitt, 1984 y 1988; Guerrieri, 1991). Este análisis, junto con confirmar cuáles fueron los principales ganadores (los países asiáticos de industrialización reciente, Japón) y perdedores (la Comunidad Económica Europea, los Estados Unidos) en el comercio mundial en el período 1970-1989, ofrece elementos de juicio acerca de la especialización comercial que tiene lugar en la CEE, el Japón y los Estados Unidos.

En general, en el Japón y los Estados Unidos se produjo una importante especialización comercial en el período indicado (cuadro 2), pero

no así en la CEE. De los países principales, el Japón fue el que acusó los mejores resultados en el comercio internacional en los dos últimos decenios. Ese éxito se puso de manifiesto especialmente en dos sectores (cuadro 3): i) duplicó su participación en el mercado en las actividades industriales con base predominantemente científica (productos químicos muy puros, componentes electrónicos y telecomunicaciones), es decir, en actividades innovadoras que gastan mucho en investigación y desarrollo, que tienen amplios efectos indirectos en todo el sistema económico y que proporcionan insumos intermedios y de capital a muchos otros sectores, y ii) mostró un avance considerable en la participación de las industrias proveedoras especializadas de bienes de inversión basados en la ingeniería mecánica e instrumental (*specialized supplies industries*), es decir, en actividades caracterizadas por una gran diversificación de la oferta de insumos destinados principalmente a los sectores que producen en gran escala, y en los que predominan los proveedores, con importantes economías de alcance. La especialización comercial del Japón fue particularmente vigorosa en los sectores electrónicos que

privilegian la investigación y el desarrollo (sistemas de procesamiento de datos, componentes electrónicos y telecomunicaciones), y la industria japonesa empezó a retirarse de los sectores tradicionales.³

La contrapartida de la mayor participación

del Japón en el comercio mundial de manufacturas fue el retroceso de la participación de los Estados Unidos. Precisamente en las áreas de mayor penetración de las empresas transnacionales japonesas —la electrónica y las industrias provee-

Quadro 2
JAPON, ESTADOS UNIDOS Y CEE: DISTRIBUCION SECTORIAL DE SUS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS
COMO PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES TOTALES DE LA OCDE, 1970-1973 Y 1986-1989

Sectores	Japón		Estados Unidos		Comunidad Económica Europea ^a	
	1970-1973	1986-1989	1970-1973	1986-1989	1970-1973	1986-1989
Con base predominantemente científica	11.3	27.3	19.0	30.5	11.0	16.6
Proveedores especializados	10.4	15.3	15.9	10.5	15.2	12.9
De producción en gran escala	53.8	46.4	23.4	21.4	31.2	30.7
Con uso intensivo de recursos	2.0	2.0	5.5	5.6	6.8	6.4
Tradicionales	17.6	6.8	7.8	7.3	18.6	17.0
Industrias alimentarias	1.7	0.5	4.7	4.6	7.7	7.8
Alimentos y materias primas agrícolas	1.0	0.3	16.0	9.7	4.6	3.9
Demás sectores	2.2	1.4	7.7	10.4	4.9	4.7
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: P. Guerrieri, *Technological and trade competition: a comparative analysis of the United States, Japan and the European Community*, Universidad de Roma, mimeo, julio de 1991.

^a Nueve miembros.

doras especializadas— se produjeron los resultados más adversos para ese país. Mientras las empresas estadounidenses tuvieron éxito en fomentar la especialización en los sectores con base científica, salvo la electrónica, se enfrentaron a dificultades crecientes para transformar la capacidad de alto nivel en el campo de la ciencia y la investigación en actividades y productos novedosos con

³ Este párrafo y el siguiente se basan en gran medida en Guerrieri, 1991.

valor comercial significativo en los otros sectores manufactureros (cuadro 2).⁴ Asimismo, se de-

⁴ Es preciso reiterar que estos cambios son todos relativos. Pocos dudan de que los Estados Unidos, en conjunto, han perdido competitividad; sin embargo, incluso el organismo de planificación económica del Japón ha reconocido que los Estados Unidos llevan ventaja en muchas industrias líderes de alta tecnología. Según un estudio de 110 tecnologías de vanguardia realizado en 1991, las firmas de los Estados Unidos van a la cabeza en 43, las del Japón en 33 y las de Europa y otros países en las 34 restantes (*The Economist*, 1992c, p. 69).

Cuadro 3
JAPON, ESTADOS UNIDOS Y CEE: PARTICIPACION DE SUS EXPORTACIONES EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE MANUFACTURAS, POR
SECTORES, 1970-1973 Y 1986-1989
(Porcentajes)

Sectores	Japón			Estados Unidos			Comunidad Económica Europea ^a		
	1970-1973	1986-1989	Variación	1970-1973	1986-1989	Variación	1970-1973	1986-1989	Variación
Con base predominantemente científica	8.5	16.4	7.9	27.1	20.1	-7.0	46.4	37.8	-8.6
(Ind. Electrónica intensiva en investigación y desarrollo) ^b	(9.4)	(21.5)	(12.1)	(28.5)	(19.5)	(-9.0)	(45.0)	(29.0)	(-16.0)
Proveedores especializados	7.0	15.7	8.7	20.3	12.7	-7.6	57.2	49.9	-7.3
De producción en gran escala	15.4	16.7	1.3	12.8	9.6	-3.1	51.7	47.4	-4.3
Tradicionales	8.2	3.9	-4.3	6.9	5.4	-1.5	50.4	42.5	-7.9
<i>Total</i>	<i>9.0</i>	<i>11.6</i>	<i>2.6</i>	<i>13.5</i>	<i>11.3</i>	<i>-2.2</i>	<i>48.6</i>	<i>44.0</i>	<i>-4.7</i>

Fuente: P. Guerrieri, Technological and trade competition: a comparative analysis of the United States, Japan and the European Community, Universidad de Roma, *mimeo*, julio de 1991.

^a 12 países miembros.

^b Este subsector incluye equipos de procesamiento de datos, componentes electrónicos y equipos de telecomunicaciones.

Cuadro 4
ORGANIZACION DE COOPERACION Y DESARROLLO ECONOMICOS (ALGUNOS PAISES):
PRINCIPALES CAMBIOS EN SUS MERCADOS DE EXPORTACION, 1979 Y 1988

País exportador	Porcentaje de las importaciones de la OCDE			Clasificación de las exportaciones %				Estructura de las exportaciones %			
	1979	1988	Variación porcentual	Situación óptima ^a	Sit. de vulnerabilidad ^b	Sit. de oportunidades perdidas ^c	Sit. de retirada ^d	Recursos naturales	Energía	Manufacturas	
										Basadas en recursos naturales	No basadas en recursos naturales
I. Ganadores											
Japón	4.63	8.15	76	80	4	11	5	—	—	4	96
Portugal	0.27	0.52	93	75	12	10	3	5	2	23	71
Canadá	4.48	4.91	10	43	15	27	15	9	9	29	52
Italia	4.35	5.01	15	35	13	46	6	4	2	13	81
Grecia	0.29	0.33	14	29	26	27	17	22	7	19	52
Alemania (Rep. Fed de)	10.66	12.54	18	29	8	55	7	2	1	15	81
Francia	5.93	6.41	8	23	11	54	12	9	1	21	68
II. Perdedores											
Nueva Zelandia	0.32	0.31	-3	31	25	10	34	45	2	34	18
Países Bajos	4.54	4.49	-1	24	14	41	19	14	11	27	49
Reino Unido	5.25	5.24	...	20	17	51	12	7	11	16	66
Australia	1.15	1.06	-8	18	57	6	18	38	19	27	14
Estados Unidos	10.23	10.07	-2	11	8	66	15	12	3	13	71

Fuente: A base de F. Fajnzylber, "Inserción internacional e innovación institucional", *Revista de la CEPAL*, N° 44, agosto de 1991, cuadro 2, pp. 154-155.

^a Posicionamiento favorable de los productos y alta eficiencia de los países.

^b Posicionamiento desfavorable de los productos y alta eficiencia relativa de los países.

^c Posicionamiento favorable de los productos y baja eficiencia relativa de los países.

^d Posicionamiento desfavorable de los productos y baja eficiencia relativa de los países.

rumbo la participación relativa de los Estados Unidos en los sectores dinámicos (cuadro 3). Estos sectores experimentaron una suerte de 'des-especialización' en proveedores especializados y en sectores de producción en gran escala (industrias de automóviles, productos electrónicos de consumo y productos de consumo duraderos, así como del caucho y del acero), caracterizados estos últimos por la presencia de industrias oligopólicas con alta densidad de capital, amplias economías de escala, gran complejidad técnica y administrativa e importantes actividades de diseño técnico dentro de la empresa. Por lo demás, las empresas estadounidenses no tuvieron mucho éxito en salirse de los sectores tradicionales.

Otra manera de determinar los ganadores y perdedores en materia de comercio exterior alrededor de los años ochenta, es la utilizada por Mandeng (1991). Teniendo en cuenta que el crecimiento económico se ha caracterizado por una intensificación del comercio; que los elementos dinámicos giran alrededor de grandes empresas que producen bienes manufacturados tecnológicamente complejos para mercados globales imperfectos desde el punto de vista de la competencia, y que algunos nuevos protagonistas (Japón y los países recién industrializados de Asia) mejoran rápidamente su desempeño comercial (Ostry, 1990b), es sensato prestar atención a los cambios que acusan las importaciones globales de la OCDE.

Fajnzylber, basándose en la obra de Mandeng, no sólo define los 'ganadores' que incrementaron su participación en el mercado entre 1979 y 1988, sino que también analiza el comportamiento de los principales productos en juego para distinguir entre productos que incrementan su participación en el mercado mundial y aquellos que no lo hacen (Fajnzylber, 1991). En otras palabras, los países 'ganadores' pueden aumentar su participación en el mercado con productos 'dinámicos' (situación óptima propia de las 'estrellas nacientes') o con productos 'de menor dinamismo' (situación de vulnerabilidad, propia de las 'estrellas en decadencia'). A la inversa, los países 'perdedores' pueden ver disminuida su participación en el mercado con productos 'dinámicos' (situación definida como de 'oportunidades perdidas') o con productos 'de menor dinamismo' (situación llamada de 'retirada'). Naturalmente, en casi todos los países la combinación de pro-

ductos contiene ejemplos de los diversos tipos de situación. Sin embargo, el panorama general es revelador y el indicador es útil (cuadro 4).

Entre los principales países de la OCDE el Japón es el que ha logrado los mayores avances en el mercado. Más importante aún, el 80% de sus productos de exportación se halla en 'situación óptima' y casi todos son manufacturas que no se basan en recursos naturales. Salvo escasas excepciones (los Países Bajos y el Reino Unido), los miembros de la Comunidad Económica Europea incrementaron levemente su participación en el mercado; sin embargo, a excepción de Portugal, los 'ganadores' perdieron oportunidades en su desempeño exportador, aun cuando exportaron principalmente manufacturas que no se basan en recursos naturales. Mal les fue a Australia y Nueva Zelanda, cuyos recursos naturales, o manufacturas basadas en ellos, experimentaron situaciones de 'vulnerabilidad' o 'retirada'. Los Estados Unidos disminuyeron su participación en el mercado: en relación con los europeos, menos de sus productos se hallaron en situación óptima y más en situación de 'oportunidades perdidas'; la proporción de productos de exportación que se hallaban en situación de retirada frente a la embestida de los productos japoneses era semejante.

El cambio espectacular observado en el comercio exterior de los países de la OCDE provocó un natural descontento en los perdedores. Los europeos tuvieron una reacción positiva, la de acelerar la integración en virtud de la iniciativa Europa 1992, y una negativa, la de aplicar derechos antidumping a la avalancha de productos terminados que llegaron hasta sus puertas, complementando esta medida con la imposición de restricciones cuantitativas fijas a las importaciones en algunos sectores, como la industria automotriz. También hubo nuevas iniciativas en la política de fusiones y absorciones (Julius, 1991, p. 12). Algunos de los efectos principales fueron, en primer lugar, el de promover las instalaciones locales de ensamblaje mediante la inversión extranjera directa y, en segundo lugar, el de elevar gradualmente el contenido local en esas instalaciones.⁵ En general, mediante el empleo de procedimientos burocráticos y restricciones comer-

⁵ Sobre este punto y el párrafo siguiente, véanse Ostry (1990b, pp. 18 a 52) y Smeets (1991, pp. 66 a 69).

ciales, los miembros de la Comunidad Económica Europea se volvieron menos vulnerables y tuvieron más tiempo para adaptarse.

La economía estadounidense fue más fácil de penetrar; sin embargo, la reacción de los Estados Unidos fue más combativa, ya que recurrió crecientemente a la aplicación de tácticas unilaterales duras, mencionadas en la Ley General de Comercio y Competitividad del 23 de agosto de 1988. Esta ley autoriza al gobierno de los Estados Unidos a determinar de manera unilateral lo que define como prácticas desleales en materia de comercio y a ejercer, por consiguiente, fuertes presiones sobre sus asociados comerciales. Aunque oficialmente se ha dicho que la Iniciativa sobre Impedimentos Estructurales no tiene relación con la Ley General de Comercio y Competitividad, lo cierto es que poco después de que el Japón fuera identificado bajo la Sección 301 de dicha Ley, se dio comienzo a conversaciones entre los Estados Unidos y el Japón para superar aspectos conflictivos de sus relaciones comerciales. Así, esas tácticas unilaterales han llevado a negociaciones bilaterales para obtener beneficios recíprocos, lo que socava el proceso multilateral, y también han causado la aparición de cierto proteccionismo para resguardar productos específicos en el mercado estadounidense. La Ley General de Comercio y Competitividad reafirmó asimismo el papel activo que debe desempeñar el sector privado en las negociaciones comerciales multilaterales y la función de determinadas leyes correctivas que se aplican a petición de las empresas perjudicadas.

El ajuste de la industria de productos electrónicos de consumo, que tuvo lugar antes de la entrada en vigencia de la Ley General de Comercio y Competitividad de 1988, demostró que

la gama de instrumentos de gestión comercial de los Estados Unidos, entre los que se incluían acuerdos bilaterales de comercialización y cuotas de exportación para evitar perturbaciones en el mercado de productos específicos, no fue suficiente en ese entonces para salvar la industria (Jenkins, Sawchuk y Webster, 1989). Dicha Ley general incorporó la nueva visión que empezaba a tomar cuerpo en las empresas transnacionales de los Estados Unidos enfrentadas a la competencia en materia de importaciones: es decir, una política comercial 'estratégica' que no exigía solamente protección, sino la erección de barreras comerciales 'contingentes' para proteger el mercado nacional en caso de que los mercados extranjeros estuvieran protegidos (Milner y Yoffie, 1989). Significó un nuevo tipo de medidas de retaguardia de las empresas transnacionales estadounidenses frente a las desavenencias entre los Estados Unidos y el Japón y las exigencias de reestructuración industrial. Así, los Estados Unidos dejaron de ser el campeón más entusiasta del libre comercio y pusieron prestamente en práctica transacciones comerciales regionales, acuerdos bilaterales, gravámenes antidumping y compensatorios y medidas con arreglo a la Sección 301 (*The Economist*, 1992e, p. 72). Sin embargo, se ha hecho evidente que para convertirse en empresas competitivas o seguir siéndolo, las transnacionales estadounidenses y europeas deberán recurrir a una reestructuración industrial deliberada que eleve su competitividad internacional, y no a restricciones comerciales en sus respectivos países o un comercio más administrado en las industrias de vehículos y repuestos, semiconductores y máquinas-herramienta, o en otras industrias estratégicas (*Fortune*, 1992b, pp. 96 y 97; Thurow, 1992).

III

Tendencias en la inversión extranjera directa: globalización y regionalismo

Es evidente que en materia de inversión extranjera directa también ha habido otros cambios importantes. La integración global mediante corrientes comerciales se vio reforzada considera-

blemente en el decenio de 1980 con flujos de inversión extranjera directa. Estos flujos eran más dinámicos que las corrientes del comercio internacional y se transformaron en un nuevo motor

del crecimiento. Como se dijo, las restricciones comerciales a las importaciones llevaron a menudo a que el 'agresor' efectuase inversiones extranjeras directas. Cabe tener presente que el proceso de transnacionalización ha producido tendencias simultáneas a la globalización y al regionalismo. Y asimismo, que más de la mitad de los movimientos comerciales de los Estados Unidos y el Japón se relacionan con la inversión extranjera directa, es decir, son operaciones dentro de las propias empresas transnacionales.⁶ Estas tendencias pueden concebirse como estrategias globales de las empresas transnacionales, por una parte, y como sistemas regionales de abastecimiento o ventas, por otra. También se han originado tensiones o conflictos sistémicos debido a cambios en las corrientes globales de inversión extranjera directa.

Si se pasa revista a lo sucedido en el decenio de 1980 en relación con la inversión extranjera directa, resaltan los acontecimientos siguientes (CET, 1991a, p. 2):

- El monto de la inversión extranjera directa en el mundo se triplicó y pasó de 500 000 millones de dólares en 1980 a 1 billón 500 000 millones.
- La Comunidad Económica Europea se convirtió en la fuente más importante de las corrientes de inversión extranjera directa: 39 000 millones de dólares por año durante el período 1985-1989.
- Los Estados Unidos se transformaron en el país que recibió más inversión extranjera: 329 000 millones de dólares en 1988.
- El Japón sextuplicó su inversión extranjera, que llegó a los 111 000 millones de dólares.
- Cerca de 80% de las corrientes mundiales de inversión extranjera se concentró en los Estados Unidos, la CEE y el Japón.

Estas características de la inversión extranjera dieron origen al concepto de la tríada, que se utilizó inicialmente para derrotar la concentración (67%) del comercio mundial en los Estados Unidos, la CEE y el Japón (Ohmae, 1985) y que en la actualidad se considera aún más aplicable a

la concentración (80%) del monto de la inversión extranjera directa hecha por esos países en el mundo.

Según el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (CET, 1991b), existe dentro de la tríada un movimiento hacia la paridad. A comienzos del decenio de 1980 habría sido difícil catalogar a los Estados Unidos, la CEE y el Japón como miembros de una tríada que dominaba los montos y flujos de la inversión extranjera directa a nivel mundial; el papel del Japón era entonces relativamente menor y la CEE se hallaba demasiado fragmentada y constituía más una colección de 12 países que una economía regional integrada. En ese entonces, los Estados Unidos eran por sí solos el país de origen y recepción más importante de la inversión extranjera directa en la economía mundial. Sólo a finales de los años ochenta la existencia de una tríada se hizo evidente, al menos según los datos sobre flujos de inversión. En la base de esta naciente estructura tripolar se hallaban el rápido crecimiento de las corrientes de inversión en el exterior del Japón y la integración de la CEE, a tal punto que esta última puede hoy considerarse con propiedad como un solo miembro de la tríada. Aunque en 1990 los Estados Unidos y la CEE eran los miembros más importantes de ella, de continuar las tendencias actuales la CEE puede a la postre sobrepasar a los Estados Unidos como principal región de origen y recepción; y en el próximo decenio, el Japón podría dejar atrás a los Estados Unidos como país de origen, y también en cuanto a los montos de la inversión.

Desde el punto de vista estratégico, la inversión extranjera directa dentro de la misma tríada apunta a la creciente importancia que las empresas transnacionales atribuyen a este bloque. Esta estrategia, conocida como 'globalización', significa que las empresas transnacionales consideran cada vez más sus actividades extranjeras dentro de la tríada tan importantes como sus operaciones en sus países de origen. La estrategia reciente de las transnacionales japonesas de convertirse en 'miembros regionales' en cada segmento de la tríada está motivada por razones de eficiencia (especialización por países y economías de escala regionales) y por consideraciones de política (barreras arancelarias y no arancelarias extrarregionales). Si esta estrategia —que puede resumirse como una obsesión por los mercados y no por las utilidades—⁷ da buenos resultados, cabe pre-

⁶ Dennis Encarnation sostiene que las empresas japonesas dominan el comercio bilateral en ambas direcciones entre los Estados Unidos y el Japón. El elevado nivel del comercio dentro de las empresas transnacionales del Japón y el nivel relativamente bajo de la inversión extranjera directa de los Estados Unidos en el Japón constituyen las causas principales del persistente superávit comercial en favor del Japón (Encarnation, 1992).

guntarse si las transnacionales de la CEE y los Estados Unidos, para asegurar su supervivencia en cuanto a competitividad, tendrán asimismo que adoptar estrategias diferentes frente a cada integrante de la tríada. El incentivo para proceder de esa manera será mayor si se fortalecen los bloques regionales en Europa, América del Norte y Asia, de modo que lograr la calidad de 'miembro' sea una importante ventaja competitiva para obtener acceso a esos mercados.

En este escenario, el bajo nivel de inversión en el Japón destaca como un desequilibrio sorprendente, y puede finalmente traducirse en mayores presiones sobre ese país para que abra su economía a la afluencia de más inversiones extranjeras procedentes de los otros dos integrantes de la tríada. Asimismo, es probable que la CEE, y en especial los Estados Unidos, respondan a esta amenaza competitiva potencial a sus empresas transnacionales con presiones vinculadas al comercio internacional y la inversión extranjera directa, en un intento por lograr una 'cancha nivelada' en sus relaciones bilaterales con el Japón en esa esfera (CET, 1991a, pp. 43 y 44).

Las tendencias regionales que han acompañado a la tendencia global se refieren a dos aspectos diferentes. En primer lugar, a la perspectiva, en el contexto de la concepción globalizadora de 'un solo mundo', de que sus principales integrantes son tres —los Estados Unidos, Europa y el Japón— y que ellos ameritan consideraciones regionales, y en segundo lugar, a la índole de los diversos sistemas de suministro y comercialización que han surgido alrededor de cada integrante de la tríada.

La tendencia regional, en el primer sentido, tiene una triple importancia. Ante todo, las transnacionales globalizadoras deben concebir y poner en práctica estrategias específicas para cada

uno de los mercados principales de la tríada en materia de diseño de productos, comercialización, distribución, sistemas de abastecimiento, financiamiento, comercio e inversión extranjera. Aparte de abordar aspectos del mercado relacionados con las diferentes preferencias de los consumidores y con las distintas reglamentaciones de la tríada sobre temas básicamente de carácter técnico, como la seguridad de los productos, las empresas transnacionales no residentes que están recién llegadas o en expansión deben hacer frente a potenciales conflictos con las normas de los países receptores en cuanto a financiamiento, comercio e inversión extranjera.⁸ Como observaron Agosin y Tussie, diferencias que pueden haber pasado inadvertidas en las prácticas institucionales, así como pequeñas variaciones en la competitividad relativa, pueden tener repercusiones importantes en las corrientes internacionales de comercio e inversión. En esta época de ventajas comparativas creadas por el hombre, la competencia en términos de ubicación entre países o entre regiones ha surgido como una forma de rivalidad nueva y cada vez más contenciosa (Agosin y Tussie, 1992, p. 11).

En segundo lugar, las industrias de alta tecnología, que se han convertido en el centro de la competencia internacional, no están igualmente distribuidas en los países de la tríada o en el mundo. Esto quiere decir que en un contexto internacional de creciente competencia dentro del sector privado, los gobiernos tratan inevitablemente de impulsar a sus campeones nacionales o regionales y de complicarles la vida a sus competidores.⁹ Estas medidas pueden ir desde la decisión amplia de apuntar a otros mercados de la tríada con la colaboración de los gobiernos (como

⁷ Según *The Economist* (1992d), el sistema japonés de fijación de precios contradice la práctica de los países occidentales. Lo normal en Occidente es especificar un producto, y luego sumar el costo de sus componentes, incluidos los gastos generales y las utilidades, para determinar el precio de venta. La mayoría de las empresas japonesas comienza por elegir la participación que desea alcanzar en el mercado; luego se estima el precio que les permitirá lograr esa participación; a continuación se procede en orden inverso a bajar el costo de todo lo que comprende el producto hasta que se llega al precio. Ello tiende no sólo a bajar los costos sino también (debido a que obliga a todos a replantear su segmento de participación en el producto) a acelerar igualmente el proceso de innovación.

⁸ Consúltase, por ejemplo, CET/UNCTAD, 1991. Véase una manera novedosa de tratar las medidas comerciales relacionadas con las inversiones en CET, 1992, parte III, capítulo XI.

⁹ Según una publicación de la OCDE, en algunos casos se ha producido una convergencia notable entre los intereses de las empresas multinacionales y los intereses de los gobiernos nacionales. La convergencia se refleja en el hecho de que la lucha por obtener una participación en el mercado, en especial en los sectores de vanguardia, trasciende actualmente la competencia entre las empresas para incluir la rivalidad entre los distintos entornos socioeconómicos nacionales en los que operan las empresas, entornos que determinan en gran medida la competitividad de la economía y que las políticas gubernamentales configuran en un grado importante. (Véase OCDE, 1991, p. 8).

lo ha hecho el Japón a través del Ministerio de Industria y Comercio Internacional), hasta programas más sencillos de investigación y desarrollo con ayuda del Estado en áreas específicas, como el Programa estratégico europeo de investigación en tecnología de la información (ESPRIT) o la iniciativa de los Estados Unidos en el campo de la tecnología de los semiconductores (SEMATECH). De modo que, a nivel industrial, las vinculaciones entre la actividad empresarial y el gobierno constituyen un elemento importante en las relaciones entre los países de la tríada.

En tercer lugar, los integrantes de la tríada son quienes poseen mayor autoridad para determinar las reglas del juego del sistema multilateral, ya sea que lo hagan a través del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la OCDE, el Banco de Pagos Internacionales (BPI) o el sistema de las Naciones Unidas. De manera creciente, las políticas nacionales o regionales relativas al tipo de cambio, las tasas de interés, la protección de las importaciones, la competencia, el financiamiento externo, etc., han tendido a converger en cierto grado y han sido objeto de conversaciones periódicas del Grupo

de los Siete (Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia, el Reino Unido, Italia y Japón). Si los miembros de la tríada modificasen abruptamente sus políticas en estas áreas, se podría desorganizar considerablemente la actual situación macroeconómica internacional: testimonio de ello es la declinación del dólar en relación con el marco alemán y el yen desde 1985.

La tendencia regional dentro de la tríada pone de relieve la importancia y el carácter diferente de la relación recíproca entre las empresas transnacionales y los gobiernos a niveles distintos: la empresa, la industria y el país o bloque de países. Ello ayuda a determinar las áreas de posibles conflictos sistémicos dentro de la tríada. Una fuente importante de controversia podría ser la distinta sensibilidad de los Estados Unidos y el Japón en materia de inversión extranjera directa. Por ejemplo, el sistema japonés de los *keiretsu* básicamente impide a las transnacionales externas operar con éxito en los mercados del Japón, en tanto que las transnacionales niponas parecen devorar ávidamente a los competidores estadounidenses en los Estados Unidos mediante absorciones o fusiones (Julius, 1991, p. 13).

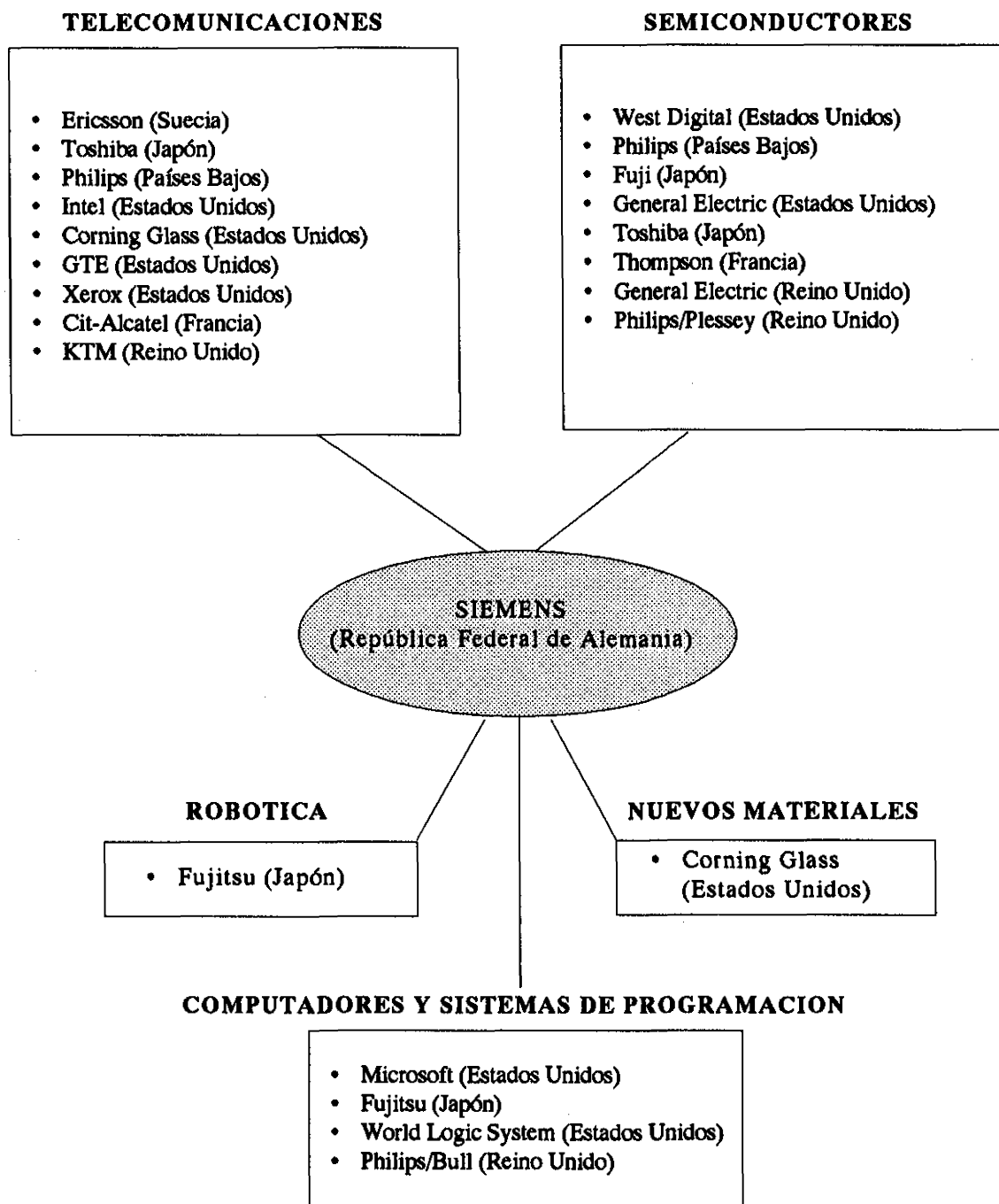
IV Consideraciones finales

Conviene ahora pasar al análisis somero de la nueva índole de la competitividad internacional. Una buena manera de comenzar es depender menos de las teorías clásicas sobre ventajas comparativas basadas en la dotación de factores, y analizar más la nueva situación desde el punto de vista de las ventajas competitivas de las empresas, haciendo hincapié en la importancia de la investigación y desarrollo, la innovación y la tecnología (Agosin y Tussie, 1992; Teece (ed.), 1987).¹⁰

La nueva situación se hace patente con mayor claridad en dos áreas bien distintas. En primer lugar, en las industrias de vanguardia que usan tecnología ultramoderna —como las de la microelectrónica, la biotecnología, los nuevos materiales, la robótica y las máquinas herramientas, los computadores y los sistemas de programación, las telecomunicaciones— la ventaja competitiva se crea en gran parte mediante cuantiosas inversiones en investigación y desarrollo y la concertación de alianzas estratégicas entre las transnacionales que utilizan tecnología avanzada. La empresa Siemens es un buen ejemplo de este caso (gráfico 4).

¹⁰ Véase *The Economist*, 1992a, pp. 17 a 20.

Gráfico 4
**SIEMENS A.G. Y SUS PRINCIPALES ACUERDOS COOPERATIVOS
INTERNACIONALES EN EL PERIODO 1984-1987**



Fuente: Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales (CET), con base en los informes anuales de las empresas y otro tipo de documentación disponible públicamente. Incluye empresas mixtas en la esfera de la investigación y el desarrollo, y en la producción, concesión de licencias y subcontratación. (Citado en CET, 1989)

En segundo lugar, para las industrias maduras que producen en serie y en gran escala y que actualmente se hallan en proceso de reestructuración —la fabricación de automóviles, artículos electrónicos de consumo, textiles, hierro y acero, etc.—, la ventaja competitiva es en gran parte adquirida mediante una combinación de progreso tecnológico e innovación organizativa. En una publicación del CET sobre este tema, se sostiene que el nuevo sistema industrial basado en la práctica óptima tiene tres características generales. La primera es la utilización de tecnologías de automatización flexibles e integradas en todos los aspectos de las actividades empresariales. La segunda es la incorporación de nuevas formas de gestión y de organización productiva dentro de las empresas, para satisfacer las normas de calidad y flexibilidad que impone el mercado. La tercera es el nuevo conjunto de relaciones entre las empresas y sus proveedores, las que se asientan en la cooperación y la confianza y reflejan una ruptura brusca con las relaciones inamistosas del pasado. A medida que el esbozo general y los principios del nuevo sistema adquieran mayor claridad, es probable que ejerzan una gran influencia en la competencia internacional y el desarrollo económico en los decenios venideros (CET, 1990, pp. 2 y 9).

Esta nueva competitividad se manifiesta asimismo en el carácter cada vez más móvil de la producción internacional de las empresas transnacionales 'globales'¹¹ y el papel creciente de la inversión extranjera directa (Cantwell y Dunning, 1991). En un informe del Grupo de los Treinta se señala que la inversión extranjera directa tiene actualmente el mismo potencial para aumentar el crecimiento y la eficiencia que tuvo el comercio internacional en los decenios de 1950 y 1960 (Julius, 1991, p. 22). El incremento de la búsqueda fuera de la empresa de elementos o servicios especializados (*outsourcing*) por parte de las empresas transnacionales refleja asimismo la modernización o especialización global en que se han empeñado aquellas que compiten en el plano internacional (*The Economist*, 1988, pp. 81 y 82, y 1991a, pp. 57 y 58).

¹¹ Véase, por ejemplo, *Fortune*, 1991c, o *Business Week*, 1990.

En cuanto a la ventaja competitiva de los países, Porter señala que es necesario centrar la atención en industrias competitivas y segmentos industriales específicos; que la única medición que tiene sentido es la productividad y que, a fin de cuentas, la competitividad de un país depende de la capacidad de innovación y perfeccionamiento de su industria (Porter, 1990a, pp. 73 y 84-85). Por su parte, Ergas señala tres conjuntos principales de factores que ayudan a explicar el diferente ritmo de innovación de los países: i) aquellos que afectan los insumos de la innovación, como la calidad de la base científica de un país, la presencia de instituciones de investigación y, sobre todo, el nivel educativo; ii) los que influyen en la demanda, como una clientela receptiva y refinada que exige innovaciones constantes, y iii) una estructura industrial que ofrece oportunidades de competencia intensa y a la vez tiene mecanismos para que las empresas compartan el financiamiento y la difusión de la investigación científica (*The Economist*, 1992b, p. 21). Fajnzylber señaló que siete importantes indicadores de competitividad internacional, relacionados principalmente con las exportaciones de manufacturas, el crecimiento de la productividad y los gastos en investigación y desarrollo, demostraron que una comparación entre el Japón, Alemania y los Estados Unidos, situaba al Japón en el primer lugar, Alemania en el segundo y los Estados Unidos en el tercero (Fajnzylber, 1988, pp. 11 y 12). Esto parece reflejar adecuadamente la mayoría de las opiniones sobre el tema, e indica igualmente la fuente principal de fricción del sistema.

En síntesis, según las informaciones estadísticas y de otro tipo disponibles en relación con el comercio exterior y la inversión extranjera, las tendencias perceptibles en materia de globalización, especialización y regionalismo apuntan a la conformación de un nuevo contexto internacional para la competencia. La perspectiva de un mundo tripolar ha contribuido a fomentar la convergencia en relación con algunos principios fundamentales de las relaciones internacionales; sin embargo, paralelamente se ha observado otra tendencia a mayores tensiones o fricciones sistémicas, debido a que por primera vez la competencia internacional se caracteriza cada vez más por una lucha frontal de las empresas por las mismas

industrias en los mismos mercados principales, y no por la búsqueda de espacios reservados o nichos en el mercado. Básicamente, unas mil empresas transnacionales predominantes se disputan una media docena de industrias de alta tecnología y otra media docena que está en reestructuración activa, y tienen en la mira los mercados de los Estados Unidos, Europa y el Japón. La situación de estos tres protagonistas no es la misma. Los ejemplos de capitalismo empresarial cooperativo de Japón y Alemania parecen llevar la delantera en la competencia internacional con el capitalismo empresarial competitivo de los Estados Unidos, lo que está obligando a la industria estadounidense a reaccionar, es decir, a reestructurarse a fin de conservar su competitividad. Esta situación difiere cualitativamente de la reestructuración industrial

que tuvo lugar en Europa occidental en los años cincuenta y que aparentemente se realizará en Europa oriental en el decenio de 1990. La situación es compleja y se ha traducido en fricciones sistémicas entre los países preponderantes.

Tal es el esbozo del nuevo orden industrial internacional. En el marco de un amplio consenso sobre las características principales de la economía política contemporánea, el aumento de la competencia entre las empresas transnacionales predominantes genera fricciones y conflictos entre los gobiernos de los principales países industriales. No está del todo claro si estos gobiernos tienen la capacidad, la voluntad o la previsión necesarias para ocuparse activamente de la situación, o si la solución se dejará en manos del mercado y el mundo empresarial.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Aglietta, M. (1979): The theory of capitalist regulation, *New Left Review*, Londres.
- Agosin, M. y Diana Tussie (1992): Globalization, regionalization and new dilemmas in trade policy for development, marzo, *mimeo*.
- Business America* (1991): World Bank: progress in developing world requires market-government interaction, vol. 112, N° 14, Washington, D.C., Departamento de Comercio, Estados Unidos, 15 de julio.
- Business Week* (1990): The 'stateless' world of manufacturing, Nueva York, McGraw Hill Inc., 14 de mayo.
- (1991): The battle for Europe: Japan muscles in on the West and a checkout begins. Nueva York, McGraw Hill Inc., 3 de junio.
- Cantwell, J.A. y J.H. Dunning (1991): Multinational enterprises, technology and the competitiveness of European industries, *Aussenwirtschaft*, N° 46, Heft I, Zürich, Rüger Verlag, abril.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1989): *Las empresas transnacionales en el desarrollo mundial: tendencias y perspectivas*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.88.II.A.7.
- (1989): The process of transnationalization and transnational mergers, *UNCTC Current Studies*, N° 8, serie A, Nueva York, febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.89.II.A.4.
- (1990): New approaches to best-practice manufacturing: the role of transnational corporations and implications for developing countries, *UNCTC Current Studies*, N° 12, serie A, Nueva York, febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.90.II.A.13.
- (1991a): Tripling of global investment driven by triad competition, *Transnationals*, vol. 3, N° 1, Nueva York, marzo.
- (1991b): *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.12.
- (1992): *World Investment Report 1992: Transnational Corporations as Engines of Growth*, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.92.II.A.19.
- CET/UNCTAD (Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales/Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1991): *The Impact of Trade-Related Investment Measures on Trade and Development: Theory, Evidence and Policy Implications*, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 91.II.A.19.
- Chandler, Jr., Alfred D. (1990): *Scale and Scope: the Dynamics of Industrial Capitalism*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press.
- Dertouzos, Michael L. y otros (1989): *Made in America: Regaining the Productive Edge*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Encarnation, Dennis (1992): *Rivals Beyond Trade: America versus Japan in Global Competition*, Nueva York, Cornell University Press.
- Estados Unidos, Departamento de Comercio (1988): *U.S. Industrial Outlook 1988*, Washington, D.C., Government Printing Office.
- (1991): *Foreign Direct Investment in the United States. Review and Analysis of Current Developments*, Washington, D.C., agosto.
- Fajnzylber, Fernando (1988): Competitividad internacional: evolución y lecciones, *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G.1537-P), Santiago de Chile, diciembre.

- (1991): Inserción internacional e innovación institucional, *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G.1667-P), Santiago de Chile, agosto.
- Ferguson, Charles H. (1988): From the people who brought you voodoo economics, *Harvard Business Review*, Boston, Mass., President and Fellows of Harvard College, mayo-junio.
- Fortune* (1990): Is 'Made in America' fading away?, Nueva York, The Time Inc. Magazine Company, 24 de septiembre.
- (1991a): The big split: Japan vs. the US, vol. 123, N° 9, Nueva York, The Time Inc. Magazine Company, 6 de mayo.
- (1991b): Why Japan keeps on winning?, vol. 124, N° 2, Nueva York, The Time Inc. Magazine Company, 15 de julio.
- (1991c): The global 500, vol. 124, N° 3, Nueva York, The Time Inc. Magazine Company, 29 de julio.
- (1992a): Fortune 500 largest US industrial corporations, vol. 125, N° 8, Nueva York, The Time Inc. Magazine Company, 20 de abril.
- (1992b): Trade: a dangerous fix for trade deficits, vol. 125, N° 9, Nueva York, The Time Inc. Magazine Company, 4 de mayo.
- Freeman, C., J. Clark y L. Soete (1982): *Unemployment and Technical Innovation: a Study of Long Waves and Economic Development*, Dover, New Hampshire, Frances Pinter Publishers, Ltd.
- Guerrieri, Paolo (1991): Technological and trade competition: a comparative analysis of the United States, Japan and the European Community, Universidad de Roma, julio, *mimeo*.
- Hoffman, K. y R. Kaplinsky (1988): *Driving Force: The Global Restructuring of Technology, Labor and Investment in the Automobile and Components Industries*, Boulder, Co., Westview Press.
- Jenkins, G.P., G.D. Sawchuk y Gloria Webster (1989): The consumer electronics industry in North America, *Trade, Protectionism and Industrial Adjustment: Three North American Case Studies*, Ottawa, septiembre.
- Julius, DeAnne S. (1991): "Foreign direct investment: the neglected twin of trade", *Occasional Papers*, N° 33, Nueva York, Grupo Consultivo sobre Asuntos Económicos y Monetarios Internacionales (Grupo de los Treinta).
- Kaplinsky, Raphael (1989): Industrial restructuring in the global economy, *IDS Bulletin*, vol. 20, N° 4, Brighton, Institute of Development Studies, University of Sussex, octubre.
- Lipietz, A. (1987): *Mirages and Miracles: the Crisis of Global Fordism*, Londres, Verso.
- Mandeng, Ousmene Jacques (1991): Competitividad internacional y especialización, *Revista de la CEPAL*, N° 45 (LC/G.1687-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Milner, Helen V. y David B. Yoffie (1989): Between free trade and protectionism: strategic trade policy and a theory of corporate trade demands, *International Organization*, vol. 43, N° 2, Cambridge, Mass., MIT Press, primavera.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1991): *Strategic Industries in a Global Economy: Policy Issues for the 1990's*, París.
- Ohmae, K. (1985): *Triad Power: the Coming Shape of Global Competition*, Nueva York, Free Press.
- Ostry, Sylvia (1990a): *Government & Corporations in a Shrinking World: Trade and Innovation Policies in the United States, Europe and Japan*, Nueva York, Council on Foreign Relations Inc.
- (1990b): The evolution of the world trading system and the future of multilateralism, trabajo presentado al Joint Canada-Germany Symposium on Regional Integration in the World Economy, Kiel, 28 de febrero - 2 de marzo, *mimeo*.
- (1991): Technology and the global economy: international responses, trabajo presentado a la International Policy Conference on Industry, Science and Technology in Canada, Montreal, OCDE, 3-6 de febrero, *mimeo*.
- Ozawa, Terutomo (1991): Japan in a new phase of multinationalism and industrial upgrading: functional integration of trade, growth and FDI, *Journal of World Trade*, vol. 25, N° 1, Ginebra, Werner Publishing Company Ltd., febrero.
- (1992): Foreign direct investment and economic development, *Transnational Corporations*, vol. 1, N° 1, Nueva York, Naciones Unidas, febrero.
- Pavitt, K. (1984): Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory, *Research Policy*, N° 13, Amsterdam, North-Holland Publishing Company.
- (1988): International patterns of technological accumulation, N. Hood y J.E. Vahlne (eds.), *Strategies in Global Competition*, Londres, Croom Helm.
- Piore, M. y C.F. Sabel (1984): *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Nueva York, Basic Books.
- Porter, Michael (1990a): The competitive advantage of nations, *Harvard Business Review*, vol. 90, N° 2, Boulder, Co., President and Fellows of Harvard College, marzo-abril.
- (1990b): *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, Free Press.
- Servan-Schreiber, Jean-Jacques (1967): *Le défi américain*, Paris, Denoel.
- Smeets, Maarten (1991): Globalization and the trade policy response, *Journal of World Trade*, vol. 24, N° 5, Ginebra, Werner Publishing Company Ltd., febrero.
- Teece, David J. (ed.) (1987): *The Competitive Challenge: Strategies for Industrial Innovation and Renewal*, Cambridge, Mass., Ballinger Publishing Co.
- The Economist* (1988): More baskets, choicer eggs, Londres, The Economist Newspaper Ltd., 21 de octubre.
- (1991a): Manufacturing. The ins and outs of outing, Londres, The Economist Newspaper Ltd., 31 de agosto.
- (1991b): A survey of the IMF and World Bank: sisters in the wood, Londres, The Economist Newspaper Ltd., 12 de octubre.
- (1991c): America: the old country, Londres, The Economist Newspaper Ltd., 26 de octubre.
- (1992a): Economic growth: explaining the mystery, Londres, The Economist Newspaper Ltd., 4 de enero.
- (1992b): Innovation: the machinery of growth, Londres, The Economist Newspaper Ltd., 11 de enero.
- (1992c): Can America compete?, Londres, The Economist Newspaper Ltd., 18 de enero.
- (1992d): Japanese business methods, Londres, The Economist Newspaper Ltd., 4 de abril.
- (1992e): Free trade's fading champion, Londres, The Economist Newspaper Ltd., 11 de abril.
- Thurrow, Lester (1992): *Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe, and America*, Nueva York, William Morrow & Co., Inc.

La inversión europea en América Latina: un panorama

*Juan Alberto Fuentes K.**

La aplicación de políticas macroeconómicas de estabilización y transformación productiva, principalmente a partir de la segunda mitad de los años ochenta y a principios de los noventa, así como las renegociaciones de la deuda externa, han dado lugar a que en un número creciente de países de América Latina se crearan condiciones favorables para la inversión extranjera en general, incluida la europea. Sin embargo, si bien las medidas de liberalización y desregulación que han acompañado a esas políticas han creado oportunidades para la inversión extranjera, también son necesarios algunos ajustes en las empresas europeas ya establecidas o por establecerse de manera que contribuyan eficazmente a aumentar la competitividad internacional de América Latina. Estos ajustes microeconómicos, ya efectuados en algunos casos y aún incipientes en otros, facilitarían la convergencia de las estrategias nacionales y empresariales en torno a una inserción diversificada —en materia de comercio e inversiones— de los países de América Latina en la economía mundial.

Este es el contexto en que se sitúa el presente trabajo, que se inicia con una consideración acerca de algunas características importantes de la inversión extranjera total en América Latina, para luego pasar a evaluar la evolución de la inversión europea en particular, analizando el efecto de los equilibrios macroeconómicos y de las operaciones de conversión de deuda en inversión, la contribución de las empresas europeas a las exportaciones de productos industriales, la función de las políticas sectoriales, el papel de la inversión europea en los servicios y su presencia en empresas privatizadas de este sector.

* Oficial de Asuntos Económicos de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL.

I El ajuste y la inversión extranjera en América Latina¹

Al evaluar la participación de la inversión extranjera en la inversión total en cada país latinoamericano resaltan las dificultades con que éstos tropiezan para alcanzar, como parte de sus programas de ajuste estructural, niveles adecuados de inversión (Corbo y Rojas, 1991; Fuentes, 1991b). El conocido problema de las expectativas inciertas (Keynes, 1936, capítulo 12; Asimakopulos, 1991, pp. 73-76) ha tenido una incidencia fundamental en este fenómeno (Dornbusch, 1990). En este contexto, los procesos de conversión de la deuda en inversión y de privatización podrían interpretarse como mecanismos de subsidio que contribuyen a desencadenar la inversión extranjera ante lo que se ha calificado como la "tiranía benevolente del *statu quo*" (Dixit, 1992), resultante de postergar las decisiones de inversión ante la existencia de riesgos (volatilidad de rendimientos) y de tasas de descuento que exigen rendimientos superiores a los "normales" para que la inversión se lleve a cabo.

Por otra parte, las oportunidades de inversión que crea el propio proceso de inversión (Scott, 1992) plantean la posibilidad de que un aumento de la inversión extranjera conduzca a un aumento de la inversión total, nacional y extranjera. Sin embargo, por la relación estrecha que a menudo existe entre las empresas transnacionales y entre éstas y los bancos transnacionales cabe suponer que las firmas extranjeras poseen mayor capacidad para aprovechar los mecanismos de conversión y de privatización, así como otras oportunidades de inversión, en que la disponibilidad de financiamien-

¹ El presente trabajo no hubiera podido realizarse sin la valiosa cooperación de los funcionarios de la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre las Empresas Transnacionales. Se agradece, en particular, el acceso a la información y el análisis que son parte de investigaciones actualmente en curso de Michael Mortimore, Alvaro Calderón y Ricardo Bielschowsky. La mayor parte de la información sobre el acervo y el flujo de inversión europea proviene, en particular, del estudio de A. Calderón.

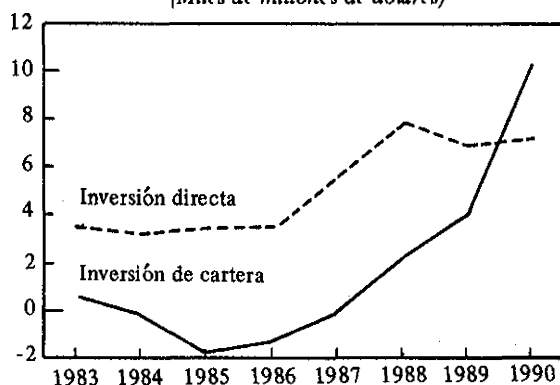
to (además de la tecnología) es una barrera de entrada importante.²

En todo caso, tal como ocurrió con la inversión total (CEPAL, 1990a, pág. 38), la llamada "década perdida" en América Latina también lo fue para la inversión extranjera. Mientras que entre 1980 y 1984 la región recibía el 12% de la inversión extranjera directa (en adelante IED) de la economía mundial en su conjunto, este porcentaje se redujo al 7% entre 1985 y 1987 y al 6% entre 1988 y 1989 (CET, 1991, p. 4). Como puede verse en el gráfico 1, la inversión directa en la región en su conjunto permaneció estancada en términos nominales entre 1983 y 1986, lo cual significó que cayó

Gráfico 1

AMERICA LATINA: INVERSION EXTRANJERA, 1983-1990

(Miles de millones de dólares)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Balance of Payments Statistics* (varios números), Nueva York.

en términos reales. La inversión de cartera no solo disminuyó sino que se volvió negativa.

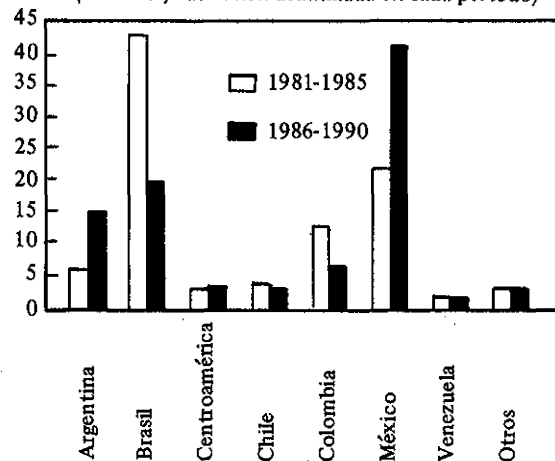
Sólo a partir de 1986 comenzó a recuperarse la inversión extranjera, tanto directa como de cartera, impulsada por las operaciones de conversión de títulos de la deuda en inversión y por un proceso exitoso de estabilización y ajuste en algunos países. Así, en los países que experimentaron menores desequilibrios macroeconómicos en el pri-

² Esto refuerza la necesidad, como medio para impulsar la inversión nacional, de otorgar un tratamiento más favorable a las empresas nacionales y de efectuar inversiones públicas que fortalezcan la base sistémica de su competitividad (CEPAL, 1990a). Este tratamiento deberá aplicarse sobre todo a las empresas medianas y pequeñas, mediante el establecimiento de mecanismos institucionales que faciliten su acceso al financiamiento (CEPAL, 1992a, capítulo VII).

Gráfico 2

AMERICA LATINA: INVERSION EXTRANJERA DIRECTA, 1981-1990

(Porcentaje inversión acumulada en cada período)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Balance of Payments Statistics* (varios números), Nueva York.

mer quinquenio de la década de 1980, como Brasil y Colombia, fue mayor el ingreso de inversión directa en esos años; en los que tuvieron grandes desequilibrios, como México, Chile y Argentina, éste fue menor (gráfico 2, basado en el cuadro 1).

En la segunda mitad de la década de 1980 Chile, seguido de México, logró consolidar su estabilización. Estos países, junto con Argentina y Brasil, también hicieron uso importante de las operaciones de conversión de deuda en inversión al mismo tiempo que se daba, en general, una liberalización de las condiciones de ingreso de la inversión extranjera. Pero mientras en Chile y México se hizo un uso intensivo de las operaciones de conversión, que sirvió para desencadenar un proceso importante de ingreso de inversión directa, que ante una estabilización consolidada y un proceso de ajuste decidido se mantuvo y aumentó considerablemente en los años subsiguientes, en Brasil la ausencia de un proceso de estabilización consolidado impidió que la inversión extranjera creciera en forma continua.³

³ En Brasil, las operaciones de conversión se llevaron a cabo en el transcurso de la década de 1980. De un 27% del total de la IED en el período 1982-1985, dichas operaciones pasaron a representar el 61% de ese total entre 1986 y 1989. En México su ciclo de vida fue más breve, concentrándose entre 1986 y 1990, y se dejó de dar curso a nuevas solicitudes después de 1988. En 1987 y 1988 representaron el 71% de la IED en esos años, y en 1989 y 1990 sólo el 8%. (Fuente: FMI (varios años)).

Cuadro 1
AMERICA LATINA:^a FLUJOS DE INVERSION EXTERNA
DIRECTA, 1981-1990
(Millones de dólares)

Países	1981-1985	1986-1990
Argentina	1 239.7	4 766.0
Bolivia	97.6	58.6
Brasil ^b	8 720.1	6 255.0 ^b
Colombia	2 716.5	2 273.0 ^c
Costa Rica	260.3	475.8
Chile ^c	881.4	1 154.0
Ecuador	238.0	387.0
El Salvador ^d	47.9	73.8 ^d
Guatemala ^d	299.1	624.9 ^d
Honduras ^d	77.7	153.0 ^d
México	4 518.2	13 033.0
República Dominicana	209.0	487.9
Panamá	144.7	-59.4
Paraguay	63.9	106.1
Perú	80.5	173.0
Venezuela	515.3	790.0
Total	20 109.9	30 751.7 ^d

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Balance of Payments Statistics*, varios números, Nueva York.

^a No se incluye Uruguay por no disponerse de datos para varios años.

^b La cifra para el período 1986-1990 incluye sólo una estimación de la IED correspondiente a 1990.

^c No se incluyen las operaciones de conversión de la deuda en inversión, que alcanzaron un valor de 3 161 millones de dólares entre 1985 y 1989.

^d No incluyen los datos para 1990, con lo cual las cifras correspondientes a estos tres países y al total para el período 1986-1990 están subestimados.

México y Chile, en cambio, dejaron de realizar operaciones de conversión al finalizar la década, pero la inversión extranjera continuó creciendo.⁴

Por otra parte, en Argentina⁵ y Venezuela⁶ se

⁴ Se plantea, entonces, la posibilidad de que en estos países una parte de la inversión extranjera asociada a los procesos de conversión se hubiera dado sin este subsidio.

⁵ En 1986, habría tenido una influencia decisiva el mecanismo establecido por el Banco Central mediante la Comunicación "A" 532 de septiembre de 1984, que impulsaba un subsidio cambiario, y que cubrió 219,5 millones de dólares de IED en ese año. En 1988 y 1989 habría sido determinante el mecanismo reglamentado por la Comunicación "A" 1109 del 27 de octubre de 1987 (con descuento de la deuda externa pública junto con la obligación de aportar un 30% de recursos propios) que cubrió 1 039 millones en inversión directa, de lo cual una cuarta parte fue, como mínimo, inversión nacional. Asimismo, la Comunicación "A" 1194 de mayo de 1988 (para préstamos y redescuentos del Banco Central) permitió convertir 488 millones de dólares de deudas, con un descuento medio del 66%, en inversión directa, y 40 millones de dólares adicionales en IED resultaron de la utilización del programa reglamentado por la Comunicación "A" 1056 de julio de

mantuvieron los procesos de conversión, a los que se agregaron los de privatización, con lo que se promovió la inversión extranjera por esta vía. En los países más pequeños se hizo menor uso de los mecanismos de conversión de la deuda en inversión, con lo que el crecimiento de la IED y de las exportaciones dependió más de las ventajas que en condiciones normales atraen la inversión extranjera a cada país, como la disponibilidad de recursos naturales, mano de obra de bajo costo, y el acceso privilegiado al mercado de los Estados Unidos (Buitelaar y Fuentes, 1991) aunque generalmente sujeto a una estabilización previa.

Con el aumento significativo del ingreso neto de capitales en 1991, a alrededor de 36 mil millones de dólares (CEPAL, 1991b), es probable que se haya interrumpido la tendencia decreciente de la participación de América Latina como destino de la inversión extranjera mundial. Diversos hechos explicarían esta situación. En ella habrían incidido factores coyunturales, en la medida que la inversión de cartera respondió a diferencias en las tasas de interés y al atractivo de adquirir las acciones subvaluadas transadas en las bolsas nacionales. Más allá de los factores coyunturales, se teme que ante la ausencia de economías estabilizadas se haya tenido que otorgar subsidios importantes mediante operaciones de conversión o a través de la privatización de activos con precios bajos para atraer la inversión extranjera, que de otra manera no habría llegado.

Pero hay otros factores que no dependen de los subsidios ni son coyunturales, como los procesos consolidados de estabilización, la renegociación de la deuda externa y el establecimiento de una estrategia de desarrollo claramente definida, que sin duda contribuyen a crear expectativas más duraderas que favorecen la decisión de invertir en la región. En particular, el restablecimiento del crecimiento y un flujo neto positivo de recursos tendrían un efecto decisivo en la inversión directa de Europa en la región (Pio, 1990).

1987, aplicado en la segunda mitad de 1988. (Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre las Empresas Transnacionales.)

⁶ El 86% de la IED que ingresó en 1989 correspondió a operaciones de conversión; en 1990 el porcentaje correspondiente fue del 67%. (Fuente: Banco Central de Venezuela.)

II

La inversión directa de Europa ante la crisis⁷

El surgimiento gradual y la importancia cada vez mayor de una tríada integrada por los Estados Unidos, Europa occidental (o la Comunidad Europea) y Japón, que a fines de la década de 1980 era el origen de alrededor del 80% del acervo mundial de IED, justifican analizar con cierto detenimiento la evolución de estos flujos de capital según su origen geográfico (CET, 1991). Así, en 1990 la proporción de inversión directa de origen europeo en América Latina era diez puntos porcentuales menor que la procedente de los Es-

que sacudió a Latinoamérica (cuadro 3 y gráfico 3). El Reino Unido y Francia aumentaron su importancia relativa dentro del total de inversión europea, y en ambos casos esto se debió en gran parte a que hicieron un uso importante de las operaciones de conversión de títulos de la deuda externa en inversiones directas. De este modo convirtieron un activo de alto riesgo y rendimiento incierto en un activo de menor riesgo y mayor rendimiento (Ffrench-Davis, 1989).

De lo anterior se deduce que la inversión

Cuadro 2
AMERICA LATINA: COMPOSICION DEL ACERVO DE IED POR ORIGEN GEOGRAFICO, 1980-1990^a
(Porcentajes)

Origen	1980	1985	1989/1990
Europa occidental	38.7	35.5	636.4
Estados Unidos	43.5	46.1	45.9
Japón	6.3	6.4	6.0
Otros	11.5	12.0	11.7
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre las Empresas Transnacionales.

^a Los datos son estimaciones y se basan en información correspondiente a Argentina (año 1989 en vez de 1990), Bolivia, Brasil, Colombia, Chile (1979 en vez de 1980), El Salvador, Guatemala (no incluye 1990), Honduras (no incluye 1980 ni 1985), México (1989 en vez de 1990), Paraguay (no incluye 1980), Perú, República Dominicana (no incluye 1980 ni 1985) y Venezuela.

tados Unidos, pero sextuplicaba la originaria del Japón, sin grandes cambios en el transcurso de la década (cuadro 2).

Además, en la década de 1980 Alemania se mantuvo, sin modificaciones importantes, como el país europeo con mayor inversión en América Latina, al aportar alrededor de la cuarta parte de la inversión total europea en la región (gráfico 3). Las empresas de los países más pequeños o de tradición de inversión extranjera más reciente, en particular Suiza y en menor medida Suecia, optaron por mantener lo que podría calificarse como una mayor reserva frente a la crisis

directa de Europa llegó a depender, en la segunda mitad de los años ochenta, del grado de exposición de sus bancos en la región, y que reflejó la disponibilidad de títulos de la deuda en los países en que se encontraban las empresas europeas. Así, el Reino Unido, cuya banca acreedora tenía mayor importancia en Chile y México, se convirtió en el principal inversionista europeo en estos países durante ese período (cuadro 4).

El caso de Brasil es particularmente ilustrativo de este fenómeno en la segunda mitad de los años ochenta. El principal usuario europeo de los mecanismos de conversión en Brasil fue Francia, porque el grado de exposición de su banca en ese país era mayor. El segundo en importancia fue el Reino Unido, su principal acreedor europeo. En cambio Alemania, no obstante ser la principal

⁷ Los datos de esta sección sólo pueden considerarse como estimaciones burdas, dado que se basan en fuentes nacionales que utilizan definiciones diferentes de la IED.

Cuadro 3
AMERICA LATINA: ORIGEN DE LA INVERSION EUROPEA, 1980 Y 1989/1990
(Porcentajes)

Países	Alemania	Italia	Suiza	Francia	Reino Unido	Otros ^a
<i>Argentina</i>						
1980	12.4	16.6	16.6	13.2	10.3	30.9
1989	14.6	17.6	17.3	14.5	8.7	27.3
<i>Bolivia</i>						
1980	48.1	2.9	1.5	28.2	2.2	17.1
1990	50.9	2.2	5.0	19.6	1.9	20.4
<i>Brasil</i>						
1980	29.6	5.8	21.4	8.5	13.5	21.2
1990	30.4	7.1	17.5	10.5	14.7	19.8
<i>Colombia</i>						
1980	11.8	1.5	38.0	10.4	14.2	24.1
1990	11.6	0.5	28.9	8.7	22.0	28.3
<i>Chile</i>						
1980	7.9	6.4	22.5	10.9	28.9	23.4
1990	5.1	0.6	6.2	9.6	29.1	49.4
<i>México</i>						
1980	34.6	1.3	24.2	5.2	13.0	-
1989	24.7	0.7	17.7	11.3	26.6	-
<i>Perú</i>						
1980	6.6	3.4	30.5	9.8	15.3	41.0
1990	8.5	7.0	30.5	6.4	14.8	32.8
<i>Venezuela</i>						
1980	2.5	3.5	32.4	9.0	21.3	31.3
1990	7.2	7.9	23.5	14.2	20.7	26.5

Fuente: Estimaciones basadas en información de la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre las Empresas Transnacionales, derivada de cifras nacionales.

^a Incluye al resto de los países europeos: Holanda, Suecia, España, Finlandia, etc.

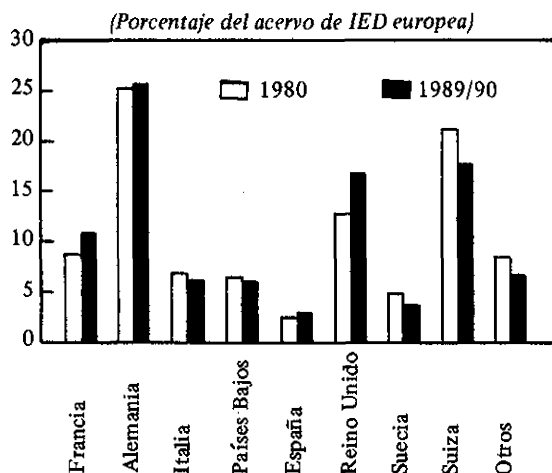
fuentes de inversión europea en Brasil y en la región, hizo uso limitado de estos mecanismos, lo cual es congruente con el menor grado de exposición crediticia de su banca en América Latina. La legislación alemana en esta materia imponía ciertas restricciones, pero las presiones conducentes a cambiarlas en contraste con las ejercidas en otros países acreedores parecen haber sido menores (CET, 1992a). En el gráfico 4 se puede apreciar la evolución de la inversión británica en Brasil, que dependió de los mecanismos de conversión, comparada con la seguida por la alemana, cuya dependencia a ese respecto fue mucho menor.

Por otra parte, durante el período en estudio (1980-1991) la IED europea privilegió al sector

industrial en mayor medida que la procedente de otras regiones, lo que es congruente con las características de la inversión directa de varios países europeos en el pasado. Se ha encontrado una correlación negativa entre la inversión alemana en los países en desarrollo y la importación de recursos naturales (Juhl, 1979). Además, las inversiones británicas de mayor antigüedad en Latinoamérica tendieron a concentrarse en los servicios públicos, con una desinversión posterior, si bien en algunos países como Brasil se ha mantenido la empresa de petróleo británico-holandesa Shell (Abreu, 1988). Incluso las empresas suecas, provenientes de un sector industrial estrechamente vinculado a la explotación de recursos

Gráfico 3

**AMERICA LATINA: INVERSION EUROPEA
DIRECTA SEGUN SU ORIGEN, 1980 Y 1989/90**



Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre las Empresas Transnacionales.

naturales, han invertido en América Latina en las industrias electrónica, metalmecánica y química, y no en la minería (Blomström, Giorgi, Tansini y Zejan, 1987; García, 1989).

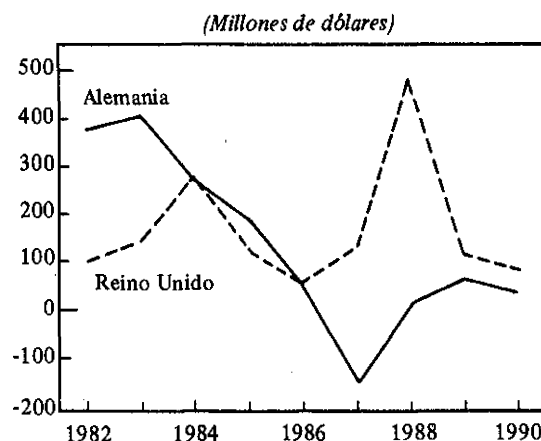
Así, durante los años ochenta la proporción de inversión directa europea en la inversión total correspondiente a *cada país* se mantuvo (Argentina y Brasil) o aumentó (México y Venezuela) en aquellos países en que la mayor parte de la IED se había concentrado en el sector industrial en el pasado (cuadro 5 y más adelante cuadro 9). En los países que muestran una mayor proporción y crecimiento del total de IED en el sector minero, como Chile, Colombia y Bolivia, la inversión directa europea se concentró en el sector secundario y —con una tendencia al alza— en el sector de servicios⁸, sin alcanzar la dinámica del resto de IED en el sector primario de estos países y, por consiguiente, perdiendo presencia en ellos. Se explica así que la inversión directa europea siga concentrándose en los países que poseen los mayores sectores industriales.

⁸ Resulta significativo que el porcentaje del total de inversión directa europea en el sector primario en Chile y Perú (en torno al 10% en ambos países al iniciarse la década de 1990) sea mucho menor que el porcentaje correspondiente a la inversión extranjera directa total (35% en el Perú y 51% en Chile). (Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre las Empresas Transnacionales.)

A su vez, la distribución de la inversión europea directa entre los países de la región se modificó de acuerdo con el dinamismo de cada uno, confirmando la relación positiva entre crecimiento e inversión europea, es decir, su carácter procíclico. Mientras Brasil continuó siendo el principal destinatario de la inversión europea directa, recibiendo más de la mitad del acervo total, México desplazó a la Argentina del segundo lugar de mayor importancia. Así, la proporción correspondiente a Argentina bajó de 20% en 1980 a alrededor del 10% en 1989-1990, mientras que la correspondiente a México aumentaba de aproximadamente el 14% a cerca del 23%. Por su parte, Venezuela y Chile también aumentaron su importancia relativa como destinatarios de la inversión directa europea, pero en menor medida (gráfico 5).

Gráfico 4

**BRASIL: INVERSION EUROPEA
DIRECTA, 1982-1990^a**



Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre las Empresas Transnacionales.

^aFlujos anuales.

Congruente con su orientación preferente hacia los países de mayor desarrollo industrial respecto a aquéllos más dependientes de la explotación de recursos naturales (véase en el cuadro 5 la drástica reducción del porcentaje de inversión directa europea dentro de la IED total de Chile), la inversión europea directa disminuyó muy levemente su proporción en Argentina, Brasil y México, los tres países más industrializados de la región, que al final de la década recibían alrededor del 90% del acervo

Cuadro 4
AMERICA LATINA (CUATRO PAISES) : PARTICIPACION DE LA IED EUROPEA EN EL TOTAL
DE SWAPS DE LA DEUDA EN IED
(Datos acumulados 1985-1989 y porcentajes)

Origen	Argentina		Brasil		Chile		México	
	%		%		%		%	
<i>Europa</i>	44		40		34		32	
Reino Unido	2	(16)	6	(17)	14	(15)	14	(17)
Alemania	2	(7)	2	(7)	1	(3)	6	(2)
Francia	5	(6)	11	(12)	4	(0)	3	(6)
España	7		1		7		3	
Suiza	8	(4)	6	(3)	5	(2)	2	(2)
Italia	11	(4)	2	(1)	2	(1)	0	(2)
Benelux	6		4		0		2	
Otros	3		8		1		2	
<i>Resto del Mundo</i>	56		60		66		68	
<i>Total</i>	100	(100)	100	(100)	100	(100)	100	(100)

Fuente: Estimaciones a base de datos de la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre las Empresas Transnacionales.

Nota: Las cifras entre paréntesis se refieren al porcentaje de la deuda total con la banca comercial, de cada país latinoamericano, correspondiente a su deuda con bancos de cada país europeo. Los datos (de 1987) corresponden a la deuda de la banca comercial que se encontraba en el Reino Unido, Alemania y Francia, y a la banca comercial suiza e italiana. (Fuente: *World Debt Tables 1989-90*, vol 2, Washington D.C. 1989; y Banco Mundial, *Financial Flows to Developing Countries. Current Developments*, Quarterly Review, Washington, D.C., diciembre de 1991).

Cuadro 5
PARTICIPACION DE LA IED EUROPEA EN EL ACERVO
TOTAL DE IED DE CADA PAIS
(Porcentajes)

Países ^a	1980	1985	1989/90
Argentina	52.8	48.9	48.0
Bolivia	13.7	11.6	10.3
Brasil	47.3	42.9	49.6
Chile	40.6	32.1	17.8
Colombia	23.7	21.6	17.1
El Salvador	14.2	17.8	17.5
México	23.1	23.8	26.3
Perú	22.0	23.0	22.5
Venezuela	17.4	24.3	28.5

Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre las Empresas Transnacionales.

^aSe aplica la nota aclaratoria del cuadro 2 a los países pertinentes.

total de inversión europea directa.⁹ El hecho de que este porcentaje se mantuviera sin grandes cambios

⁹ Aunque la concentración de la inversión procedente de otros países también se mantuvo, sufrió mayores cambios que en el caso de la inversión europea. La inversión directa estadounidense concentrada en los tres países mencionados se redujo en 6 puntos porcentuales (de 81 a 75%) y la japonesa en 5 puntos (de 97 a 92%). (Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre las Empresas Transnacionales.)

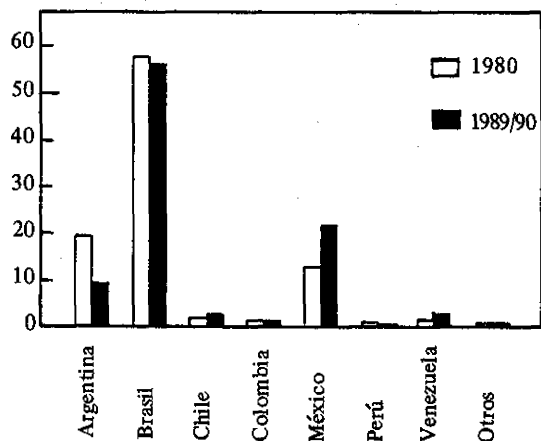
también puede tomarse como indicador de que no hubo modificaciones sustanciales de la inversión europea en la región la que, ya estando presente, privilegió el mantenimiento o la modernización de las plantas existentes en mayor medida que la ejecución de nuevos proyectos. Según algunos antecedentes sobre la IED en general, la inversión en el sector manufacturero, sobre todo cuando ha estado dirigida a un mercado grande, tiende a establecer una inercia que refuerza el patrón ya establecido (Langhammer, 1991). Y así como el riesgo puede inducir a optar por postergar las decisiones de inversión (entrada), en este caso pareciera que la opción de rendimientos futuros de la inversión ya realizada reduce el interés en la desinversión (salida), no obstante la existencia de posibles pérdidas en el presente (Dixit, 1992).

La relativa falta de dinamismo de la inversión europea directa en la región, así como su aumento en los Estados Unidos y en la propia Comunidad Europea, también se reflejó en la reducción continua de la proporción de su acervo total correspondiente a América Latina, entre la segunda mitad de los años setenta y el final de los ochenta (cuadro 6). Lo anterior apunta a una reducción de la importancia relativa de las economías latinoamericanas para Europa, contrariamente a lo que

Gráfico 5

**AMERICA LATINA: INVERSION EUROPEA
DIRECTA TOTAL, 1980 Y 1989/90**

(Distribución porcentual del acervo)



Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre las Empresas Transnacionales.

ocurre en la relación de éstas con los Estados Unidos, y a la posibilidad de que esta situación constituya un antecedente o un indicador de un proceso de integración interamericana con una participa-

Cuadro 6
**AMERICA LATINA: PARTICIPACION RELATIVA DE LA
REGION EN LA IED TOTAL
DE EUROPA Y ESTADOS UNIDOS, 1974-1989**
(Porcentajes)

Origen	1974-1979	1980-1985	1986-1989
Comunidad Europea	9.4	5.2	2.2
Alemania	13.8	7.5	4.0
España	50.8	30.0	13.5
Francia	14.0	7.5	2.1
Italia	7.7	9.9	6.8
Países Bajos	8.5	4.1	2.1
Reino Unido	5.6	2.7	0.8
Estados Unidos	11.6	19.6	10.2

Fuente: España, Ministerio de Economía y Hacienda y Agencia Española de Cooperación Iberoamericana (AECI), *El vínculo Iberoamérica-Comunidad Europea. Planes, políticas y estrategias de desarrollo*, Madrid, marzo de 1992 (cuadro 6, p. 14).

ción creciente de la inversión estadounidense y un papel decreciente de la inversión europea. También se observa una menor presencia europea en el comercio: la proporción del comercio total de la Comunidad Europea correspondiente a América Latina se redujo del 6.7% en 1980 al 5.7% en 1990 (CEPAL, 1992b).

III

El ajuste de la inversión europea en América Latina

1. Factores condicionantes globales

Como en el caso de las exportaciones, también en el de la inversión extranjera directa puede esperarse una cierta especificidad de características, resultante de las ventajas competitivas de cada país de origen (Porter, 1990). Aparte de las características específicas atribuibles a las diferencias de grado y de disponibilidad de recursos naturales, humanos y financieros, se ha comprobado el surgimiento de tres "modelos" de desarrollo *empresarial*, correspondientes a los miembros de la "tríada", mencionada anteriormente, que podrían condicionar el proceso de ajuste e innovación de las empresas de cada país o región correspondientes (Ostry, 1990). El mo-

delo europeo, en particular, habría enfrentado la posibilidad de estancamiento y retroceso frente a la competencia de los Estados Unidos, y sobre todo del Japón, al iniciarse la década de 1980, situación que se habría encarado con una política tecnológica ambiciosa y la constitución del mercado unificado en 1992 (Ostry, 1990, pp.70-72). Este contexto de transición incierta en Europa y de crisis en América Latina condicionó el desempeño de las empresas europeas que tenían inversiones en la región durante los años ochenta. A continuación se analiza la situación de las principales empresas europeas productoras de bienes existentes en América Latina, considerando su comportamiento en materia de exportaciones como indicador de su

ajuste y de su aporte a la inserción de Latinoamérica en la economía mundial.¹⁰

El análisis se basa en información sobre las 500 empresas con las mayores ventas y las 100 mayores empresas exportadoras de la región, y se ha complementado con datos sobre grandes empresas de Argentina, Brasil y México (*América Economía*, 1990a y 1991b). Esta información confirma el carácter oligopólico de la inversión europea en la región, su concentración en el Brasil y el predominio de Alemania como país de origen. En 1989, de las 60 empresas europeas con las mayores ventas, más de la mitad (34) se concentraba en Brasil, un número importante de ellas (18) se encontraba en Argentina, mientras que México reunía sólo cinco y Chile apenas tres. A su vez, una tercera parte (21) de esas empresas provenía de Alemania, 10 del Reino Unido, 8 de Italia, 5 de Suiza, 5 de Francia, 4 de Suecia, y el resto de España, Finlandia y los Países Bajos (*América Economía*, 1990a).

Sin embargo, aunque en 1989 eran 16 las filiales europeas que formaban parte del grupo de las 100 empresas nacionales y extranjeras con mayores ventas en América Latina, y cubrían casi el 14% del valor total de las ventas de ese grupo, en 1990 sólo siete figuraban entre las 100 exportadoras principales y cubrían menos del 4% del valor total de las exportaciones de este grupo (cuadro 7). En cambio, existían 22 subsidiarias estadounidenses que cubrían más del 12.5% del valor exportado por las 100 principales empresas exportadoras (*América Economía*, 1991b).

Tres razones podrían explicar el desempeño menos favorable de las empresas europeas desde el punto de vista de sus exportaciones. En primer lugar, como quedó de manifiesto al analizar la información más agregada sobre la IED, la ausencia en Europa de ventajas competitivas en materia de recursos naturales y alimentos básicos, se ha reflejado en inversiones externas limitadas en estos sectores, que tradicionalmente se han orienta-

do a la exportación. De las sesenta filiales principales establecidas por empresas transnacionales europeas en la región en 1989 sólo una operaba en la minería y dos en la explotación del petróleo (cuadro 8), y las productoras de alimentos procesados (incluida Nestlé) y tabaco se orientaban básicamente a abastecer el mercado local.

La menor importancia relativa de las empresas europeas en la explotación de los recursos naturales también estaría restringiendo las posibilidades de concertar alianzas estratégicas entre las empresas europeas y las grandes empresas latinoamericanas de exportación e inversión externa, que tienden a centrarse en los sectores minero y petrolero. Sin embargo, CEMEX (Cementos Mexicanos) y CODELCO (Corporación Nacional del Cobre de Chile) tienen inversiones en Europa, y la relación entre PDVSA de Venezuela y British Petroleum en torno al desarrollo y comercialización del carbón líquido podría calificarse como una alianza estratégica, lo cual muestra que existe cierto margen para la cooperación (*América Economía*, 1990b y 1991a).

La segunda explicación del desempeño menos favorable de las empresas europeas en materia de exportaciones es que México, donde la importancia y proporción de la inversión estadounidense es mayor, avanzó más rápidamente en su estabilización, liberalización comercial y crecimiento de sus exportaciones entre 1988 y 1991 que los países como Argentina y Brasil, que tenían una mayor presencia relativa de empresas europeas. Dada la composición por origen geográfico de la IED en México, habría un número mayor de empresas estadounidenses que europeas, presionadas y estimuladas para competir y aumentar sus exportaciones.

Específicamente, la liberalización comercial iniciada en México en la segunda mitad de la década de 1980 coincidió con una liberalización de las condiciones de ingreso de la IED. Desde 1973 se había fomentado este tipo de inversión en la industria maquiladora, siendo éste, en un comienzo, el único sector donde se permitía que esta inversión fuera 100% extranjera. Pero en 1985 se comenzó a flexibilizar la aplicación de la ley referida a la IED en general, y en los años siguientes se la estimuló de manera especial con las operaciones de conversión de la deuda en inversión. En 1989 y 1990 se extendió la autorización de propiedad del 100% para extranjeros

¹⁰ Un análisis más acabado, que está fuera de los propósitos del presente artículo, involucraría evaluar su aporte en insumos escasos como tecnología, capacidad gerencial y de comercialización y capital, además de sus costos (Helleiner, 1989). Su desempeño en materia de exportaciones vendría siendo un indicador imperfecto, dentro de ciertos límites, del aporte de las empresas al aumento de la competitividad del país en que se encuentran.

Cuadro 7
 AMERICA LATINA: VENTAS Y EXPORTACIONES DE LAS MAYORES EMPRESAS
 ESTADOUNIDENSES Y EUROPEAS DE LA REGION^a
 (Participación porcentual en las ventas y exportaciones
 de las 100 mayores empresas)

Mayores empresas	Año 1989		Año 1990	
	Nº de empresas	Ventas (%)	Nº de empresas	Exportaciones (%)
Empresas europeas	16	14	7	4
Empresas estadounidenses	11	11	22	13

Fuente: "Ranking 500", *América Economía*, N° 44, Santiago de Chile, octubre de 1990; "Ranking 100 exportadores", *América Economía*, N° 54, Santiago de Chile, septiembre de 1991.

^a Sólo se incluyen las empresas que forman parte de las 500 empresas de mayores ventas en 1989. La ponderación de las empresas de cada país puede cambiar por variaciones cambiarias.

Cuadro 8
 AMERICA LATINA: DISTRIBUCION SECTORIAL DE LAS FILIALES DE LAS MAYORES EMPRESAS
 CON CAPITAL EUROPEO, 1989

Sectores	Rep. Fed. Alemana	Italia	Reino Unido	Francia	Países Bajos	Suiza	Suecia	España	Finlandia	Total empresas
Minería									1	1
Tabaco y alimentos			2	1		3				6
Textiles			1							1
Construcción		2								2
Petróleo			2							2
Química	8	1	4	1		2				16
Siderurgia	1	2								3
Equipo pesado	3					1				4
Automotriz	6	2		2			2		1	13
Neumáticos	1		1							2
Electrónica	2	1			2		2			7
Telecomunicaciones								1	1	2
Aerolíneas						1				1
Total	21	8	10	4	2	7	4	1	3	60

Fuente: Calculado a base de "Ranking 500", *América Economía*, N° 44, Santiago de Chile, octubre de 1990.

a amplios sectores de la economía mexicana, y hubo avances similares en otros países, como Argentina y Venezuela, que agregados a Chile fueron los primeros países en eliminar las principales restricciones para repatriar ganancias y capital.

Una tercera explicación tentativa del desempeño exportador de las empresas europeas es que, en comparación con otras empresas transnacionales, han sido en general más lentas en ajustarse mediante la realización de activida-

des de maquila en otros países, o en incorporar nuevas tecnologías en un mundo más competitivo con el creciente predominio de las empresas japonesas y del Sudeste Asiático (Mortimore, 1992). Es probable que la lejanía de América Latina, los contingentes de mano de obra de bajo costo en el norte de África y una fuerte corriente de inmigración expliquen la ausencia de operaciones europeas de maquila en la región. Este hecho contrasta con las actividades de las empresas estadounidenses y ja-

ponesas en el norte de México, y con la inversión reciente de Corea, concentrada en operaciones de maquila en Centroamérica, particularmente en Guatemala (Choi, 1992). En cuanto a la incorporación más lenta de nuevas tecnologías, de ser válida esta explicación, tendría incidencia diferente según el sector de destino de la inversión, si se tienen en cuenta las ventajas competitivas de cada país europeo. Por ejemplo, el rezago tiende a manifestarse en mayor medida en la industria automotriz o en la computación, y menor medida en la química.

En síntesis, se combinaron la menor inversión europea en recursos naturales; el mayor avance en materia de estabilización, liberalización y desarrollo de las exportaciones de ciertos países latinoamericanos y, posiblemente, una racionalización y ajuste tecnológicos más lentos de las empresas europeas. El efecto combinado de estos factores se reflejó en una proporción menor de empresas grandes (en cuanto a ventas) que a su vez estaban entre las mayores exportadoras, en los casos de Brasil y Argentina y, a la inversa, en una proporción mayor de empresas que eran grandes exportadoras en países como México, Colombia y Chile. Así, mientras que de las 500 mayores empresas de América Latina (en cuanto a ventas) en 1989, sólo siete se encontraban en México, este país contaba con 13 de las 100 mayores exportadoras de la región en 1990. Las cifras correspondientes a Colombia eran, respectivamente, 2 y 8, y a Chile, 2 y 5. Y de las 13 principales exportadoras de México sólo dos eran europeas (Volkswagen y Renault), mientras que Colombia y Chile contaban sólo con una cada uno (Shell y Río Tinto Zinc) (*América Economía*, 1991b y 1990a).

2. El efecto de las políticas sectoriales

Las políticas sectoriales adoptadas por algunos países de América Latina en los años ochenta ilustran la interrelación que, en torno a una creciente integración a la economía mundial, se produce entre el comportamiento de la inversión extranjera, por un lado, y diferentes instrumentos de política, por otro, incluidos entre los últimos, requisitos de divisas, contrataciones del sector público, restricciones al porcentaje de capital extranjero, normas de origen y actividades de promoción. Estas políticas han sido de particular im-

portancia en los sectores privilegiados por la inversión directa europea, como las industrias automotriz, química y electrónica.

En el caso de la industria automotriz, sus exportaciones comenzaron a adquirir importancia en el Brasil, en parte fomentadas por un programa gubernamental de estímulos (Fritsch y Franco, 1991, p. 115) pero su crecimiento tendió a estancarse en 1990 y 1991 al mismo tiempo que lo contrario sucedía en México. En este país, en 1983 se inició un nuevo programa gubernamental de desarrollo automotriz basado en la necesidad de garantizar la autosuficiencia de la industria en materia de divisas, y simultáneamente se favoreció la reducción del número de modelos (Peres, 1990, pp. 116-7). Se consolidó así un proceso, ya en curso, de inversión y de racionalización de las fábricas establecidas en México, al mismo tiempo que se instalaron nuevas plantas, que en un comienzo estuvieron dirigidas por las subsidiarias estadounidenses (Chrysler, Ford y General Motors). Estas se veían favorecidas por su relación especial con el mercado estadounidense, y en particular por el potencial que ofrecía el comercio intraempresa, mientras se observaban cierto rezago o dificultades en las empresas europeas (Volkswagen y Renault) y japonesas (Nissan).

Ya en 1987 las subsidiarias de Chrysler, Ford y General Motors en México exportaban entre el 44% y el 61% de su producción de automóviles, mientras que Nissan sólo exportaba el 18.7% y Volkswagen el 0.1% (Peres, 1990, pp. 6-5). Por consiguiente, la política sectorial de fomento tendió a favorecer la inversión procedente de los Estados Unidos, que se encontraba mejor preparada para enfrentar el desafío que se le presentaba. Es probable que la política de apertura comercial, profundizada en 1987-1988, haya tenido un efecto similar. Sin embargo, las empresas europeas avanzaron en su proceso de racionalización, lo que se reflejó en un aumento posterior de las exportaciones de la fábrica Volkswagen, la que se convirtió en uno de los 20 mayores exportadores de la región, llegando a vender en el extranjero el 34.3% de su producción en 1990 (*Expansión*, 1991a). Por su parte la firma Renault, que había abandonado la producción de automóviles en México en 1986, se concentró en la exportación del 100% de las piezas que producía.

Así, las empresas europeas tuvieron que adaptarse a un proceso acelerado de cambio que involucraba fuertes inversiones por parte de los principales competidores, políticas de estabilización macroeconómica y apertura comercial, y requisitos sectoriales. Esto indica que es probable que la evolución de la industria automotriz de México haya reflejado la existencia de un proceso de integración con los Estados Unidos en el que las inversiones de este último país pueden haber tenido una función integradora predominante (CET, 1992b, p. 42).

En el Brasil, en cambio, las subsidiarias europeas ocupaban el primer lugar como exportadoras en la industria automotriz a mediados de los años ochenta. No obstante, las empresas estadounidenses parecen haber progresado en cierta medida en el transcurso de la década, ya que tras cubrir el 25.6% de las exportaciones de las principales empresas en 1980, llegaron al 34% diez años más tarde.¹¹ Sin embargo, lo anterior se dio en un contexto de grandes desequilibrios macroeconómicos, incluido un tipo de cambio sobrevaluado, que resultó en una drástica reducción de la exportación de camiones y de automóviles. Estos desequilibrios redujeron las exportaciones aunque se tenía acceso garantizado a algunos mercados externos. Por ejemplo, no obstante el acceso preferencial a un mercado cautivo, el de Italia, la menor competitividad de los automóviles Fiat producidos en Brasil en 1990-1991 redujo su capacidad de exportarlos. En este caso es evidente que la ausencia de una economía estabilizada terminó por neutralizar, no obstante las inversiones ya realizadas, cualquier estímulo que pudiera haber resultado de una política sectorial.

Los desequilibrios macroeconómicos y las diferentes perspectivas de largo plazo también han obstaculizado el aprovechamiento de los acuerdos sectoriales de complementación entre Argentina y Brasil. La presencia importante de inversión directa de origen europeo en ambos países, que corresponde a alrededor de la mitad del acervo de inversión extranjera en cada caso, podría facilitar la integración económica simultáneamente mediante la adopción de medidas de política y a través de la

inversión (CET, 1992b, pp. 35-36). En particular, la inversión conjunta de Volkswagen y Ford en AUTOLATINA y la perspectiva subregional adoptada por Nestlé (CET, 1992b, p. 26) podrían ser ejemplos de convergencia de políticas sectoriales (automotriz y agroindustria) y de integración promovida mediante inversiones, en la medida en que existe una efectiva liberalización del flujo de comercio e inversiones entre ambos países. Además de los desequilibrios macroeconómicos, diferencias existentes entre los gobiernos de los países miembros del MERCOSUR en materia de regulaciones y protección frente a terceros, en particular en el sector automotriz, se han reflejado en dificultades para alcanzar soluciones comunes (Worcel, 1992).

Por otra parte, los sectores de las industrias química y electrónica ilustran los efectos de las políticas que restringieron el acceso, en diverso grado, de la inversión extranjera directa. Así, en 1989 las empresas europeas tenían un papel predominante entre las grandes empresas de los sectores químico y petroquímico, sobre todo en Brasil y Argentina, pero no así en México, donde por motivos estratégicos se restringió ese tipo de inversión, en el sector petroquímico en particular. No obstante lo anterior, un número considerable de empresas mexicanas figuraban entre las principales exportadoras del país y tuvieron un coeficiente de exportación alto (promedio no ponderado del 50.4%) (*Expansión*, 1991a). A diferencia del sector de la computación en el Brasil, en la petroquímica la tecnología requerida no era excesivamente compleja o cautiva, y la competitividad de las empresas dependía ante todo de la disponibilidad de un recurso natural, el petróleo.

En la industria electrónica brasileña, las empresas europeas tuvieron un comportamiento más favorable en materia de exportaciones en comparación con las empresas estadounidenses y japonesas, a pesar de que a nivel internacional éstas son las empresas líderes del sector (Cantwell y Dunning, 1991). Es probable que este hecho se deba a que las empresas europeas se encontraban principalmente en el subsector de telecomunicaciones (Ericsson, Siemens y Pirelli), donde al ajustarse a los requisitos del Gobierno del Brasil de aumentar la participación de capital nacional en sus empresas a través de empresas conjuntas, se beneficiaron de contrataciones importantes de TELEBRAS (Fritsch y Franco, 1991, p. 93), lo que a su vez les permitió generar economías de

¹¹ El total de empresas consideradas comprende las tres de los Estados Unidos y la Volkswagen, Fiat, Mercedes Benz, Scania y Volvo. (Calculado a base de datos de la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre las Empresas Transnacionales.)

escala y exportar¹². Ante una restricción parcial de la inversión extranjera directa, la flexibilidad de las empresas europeas era compensada con contrataciones favorables del sector público. En el subsector de la industria de computación, en cambio, los estrictos requisitos de reserva del mercado nacional para empresas totalmente nacionales limitaban las posibilidades de operación de las empresas como IBM, y, por otro lado, las altas exigencias tecnológicas y la política de protección restringían las posibilidades de exportación de las empresas brasileñas.

La experiencia de México en la industria electrónica ilustra la importancia que pueden adquirir las actividades de ensamblaje, cuyas perspectivas de mayor integración y desarrollo tecnológico endógeno son inciertas cuando se combinan empresas extranjeras con una ventaja tecnológica absoluta y empresas nacionales débiles (Cantwell y Dunning, 1991). En este caso se observa cierto rezago de las empresas europeas en materias de exportación y de ajuste efectuado a través de la realización de operaciones de ensamblaje, que contrasta con el mayor coeficiente de exportación/ventas de las tres empresas estadounidenses (entre un 65.9 y un 31.5%) que, siendo parte de las 500 empresas mayores de América Latina figuraban entre las principales exportadoras mexicanas. En cambio la única empresa europea que cumplía con estas condiciones tenía un coeficiente considerablemente menor (4.5%). Por otra parte, tres empresas japonesas, exportadoras de televisores y otros aparatos electrónicos de uso doméstico, figuraban entre las cinco mayores maquiladoras de México en 1990 (*Expansión*, 1991c).

3. Nuevas orientaciones de la política sectorial

Con la desregulación y fomento de la inversión extranjera en América Latina a partir de la segunda mitad de los años ochenta, tendieron a perder importancia las políticas tradicionales de regulación de ese tipo de inversión a nivel sectorial. Sin embargo, se observan dos tendencias relativas a la inversión europea en la región que podrían adquirir creciente importancia en materia de política sectorial: la aplicación de

reglas que discriminan según el origen geográfico del capital, como pueden hacerlo de hecho las normas de origen, y la promoción sectorial de la IED.

A pesar del posible dilema entre exportación e integración nacional (Peres, 1990, cap. 3), en el caso de México ante el NAFTA (Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte)¹³ resulta paradójico que las reglas de origen tengan para las empresas europeas y japonesas un efecto análogo al de los antiguos requisitos de contenido nacional, aunque en este caso discriminatorio. En general, su efecto es contradictorio, y puede manifestarse en tres escenarios diferentes. Primero, la imposición de normas aunadas a la necesidad de exportar podría convertirlas -dentro de cierto margen- en instrumentos que estarían contribuyendo al desarrollo de una mayor competitividad, reflejada simultáneamente en mayores exportaciones y en sectores industriales más integrados y eficientes,¹⁴ lo que tendería a ocurrir en los países de mayor desarrollo industrial. En segundo término, pueden fomentar la constitución de enclaves que involucren sectores integrados a través de un comercio intrafirma efectuado entre subsidiarias extranjeras establecidas en los países que se integran, lo cual tendería a ocurrir en los sectores en que el retardo tecnológico de la capacidad de la empresa nacional respecto a la empresa extranjera es mayor.

En tercer lugar, el hecho de que las normas impliquen obstáculos o costos adicionales puede desincentivar la inversión extranjera directa dirigida a la exportación, y promover su concentración en los mercados más grandes. Esto puede ser importante a la luz de la Iniciativa de las Américas, en que las normas de origen aplicadas de acuerdo con el origen del capital significarían discriminar en contra de países con una mayor presencia de IED no estadounidense. En general, se corre el riesgo de que las normas de origen se conviertan en un instrumento de política sectorial cada vez más restrictivo y discriminatorio, cuando lo conveniente sería lo contrario (Fuen-

¹³ Canadá, México, Estados Unidos.

¹² La empresa Philips, por su parte, al estar involucrada en la producción de bienes electrónicos de uso doméstico tenía mayor flexibilidad y acceso a los insumos importados a través de sus operaciones en la Zona Libre de Manaus.

¹⁴ En esta dirección se orientaban las decisiones de inversión en México de Nissan para aumentar la producción local de autopartes y refacciones, y de Volkswagen, de pasar de un contenido nacional de 60% a uno de 80% (*Expansión*, 1991b).

tes, 1991a). Es más, el creciente uso de las normas de origen con fines proteccionistas es un argumento válido para fijar aranceles externos comunes como medio para reducir su incidencia. Además, existe el peligro de que se apliquen otras reglas de inversión con un criterio discriminatorio, como en el caso de las fusiones y adquisiciones (Inside US Trade, 1992), si bien por la ausencia de un marco multilateral en esta materia los acuerdos regionales pueden ser los cimientos de ulteriores acuerdos multilaterales (CET, 1992b, pp. 44-45).

Por otra parte, ni siquiera las empresas más grandes evalúan el conjunto de situaciones u oportunidades de inversión existentes a nivel mundial, sino que tienden a seguir, más bien, a otras empresas con las que compiten (Bélot y Weigel, 1991, p. 53). Esta realidad es un argumento en favor de los programas que tienen diversos países desarrollados, incluso los europeos y

la Comunidad Europea, para promover la inversión extranjera. El programa de la Comunidad Europea contempla, en particular, brindar apoyo para identificar sectores, países y empresas que puedan dar lugar a proyectos, y financiamiento para estudios, inversión y capacitación (Comisión de las Comunidades Europeas, 1991). Sin embargo, la conveniencia de focalizar los esfuerzos de promoción, la existencia de economías de escala en estas actividades y la experiencia exitosa de algunos países como Costa Rica y la República Dominicana en atraer IED a sectores como los de las industrias textil y electrónica, indican la conveniencia de impulsar programas *sectoriales* de promoción para países específicos y, a la vez, vincular y coordinar los programas de promoción de los organismos internacionales, de los países desarrollados y de los países en desarrollo (Bélot y Weigel, 1991, pp. 56-57 y 64-65).

IV

Los servicios, las privatizaciones y la inversión europea

Ante el estancamiento o retroceso del crecimiento industrial experimentados en los años ochenta, disminuyó la participación relativa de la IED en ese sector en la gran mayoría de países de la región (cuadro 9). Como contrapartida aumentó la proporción correspondiente a los servicios en los países más grandes (Argentina, Brasil, México y Perú), destacándose en particular el caso de México. Además de mayores inversiones extranjeras en el turismo, México, al igual que Argentina, Chile y Venezuela, recibía un flujo importante de inversión extranjera en las telecomunicaciones, como resultado de las operaciones de privatización en ese sector. El incremento de la IED en los servicios en estos países es congruente con su evolución a nivel internacional, en particular de la europea (CET, 1991, pp. 18-20). En el resto de los países, incluidos Bolivia, Colombia, Costa Rica y Chile, aumentó la concentración de la IED

en el sector primario, como resultado de una inserción internacional basada en el aprovechamiento de las ventajas comparativas naturales de la región.

El interés por invertir en los servicios ha aumentado en años recientes ante las iniciativas de desregulación y de privatización que se han emprendido en la región, y que tienen importantes repercusiones en la competencia, el desempeño tecnológico y la discriminación. Dentro de los servicios, el de las *telecomunicaciones* ha sido un área privilegiada por la inversión extranjera, pues se han combinado en ella procesos de privatización con grandes inversiones, en que el riesgo es menor y mayor el rendimiento como consecuencia de marcos regulatorios que aseguran cierto grado de monopolio (concesiones exclusivas o restringidas) y tarifas altas y previsibles, con sanciones que se limitan al retiro de la concesión (CEPAL,

Cuadro 9
AMERICA LATINA: DISTRIBUCION SECTORIAL DEL ACERVO DE IED TOTAL, 1980 Y 1990
(Porcentaje)

Países	Primario	Secundario	Terciario	Total
Argentina				
1980	14.9	62.8	22.3	100.0
1989	14.0	60.4	25.6	100.0
Bolivia				
1980	67.2	14.8	18.0	100.0
1990	71.4	13.2	15.4	100.0
Brasil				
1980	3.7	74.4	21.9	100.0
1990	2.9	69.3	27.8	100.0
Chile				
1983	41.2	25.3	33.5	100.0
1990	50.6	19.8	29.6	100.0
Colombia				
1980	6.1	70.7	22.9	100.0
1990	45.9	42.4	11.6	100.0
Costa Rica				
1980	45.8	43.2	11.0	100.0
1990	51.8	36.4	11.8	100.0
El Salvador				
1980	1.7	52.8	45.5	100.0
1990	1.3	54.2	44.5	100.0
México				
1980	5.1	77.5	17.4	100.0
1990	1.9	62.3	35.8	100.0
Panamá				
1980	14.3	50.3	35.4	100.0
1990	9.0	25.1	65.9	100.0
Perú				
1980	43.8	34.3	21.9	100.0
1990	34.7	34.2	31.1	100.0
Venezuela				
1980	1.8	61.7	29.3	100.0
1990	5.0	70.7	16.3	

Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre las Empresas Transnacionales.

1991a). Además está la posibilidad de obtener ganancias resultantes de captar parte del descuento con que se convierten los títulos de la deuda externa, cuando éstos están involucrados. A lo anterior se agregan las perspectivas favorables de la valorización de las acciones de las empresas privatizadas, tanto en los mercados de valores nacionales como internacionales. Como consecuencia de lo anterior, la inversión europea en los procesos

de privatización de las telecomunicaciones ha sido significativa (cuadro 10).

En estos procesos de privatización llaman la atención varios aspectos. En primer lugar, con la excepción de Techint, todas las empresas europeas que aparecen en el cuadro son estatales, lo cual resulta un tanto paradójico tratándose de casos de privatización. En segundo lugar, dado que la propiedad de alrededor del 20% de las

acciones puede tomarse como un indicador relevante de control cuando se trata de consorcios en que hay múltiples participantes,¹⁵ la presencia europea pareciera determinante en cinco de los siete casos de privatización. En tercer lugar, es notable la participación de Telefónica de España, presente en cinco de los siete casos, aunque con una participación claramente minoritaria en CANTV de Venezuela. En cuarto lugar, la segmentación de los mercados no siempre ha logrado estimular la competencia, al menos a través de la

posibilidad que tendría el gobierno de comparar el desempeño de empresas en el mismo sector. Argentina lo logró, gracias a que dividió el mercado en términos geográficos, pero en Chile la fragmentación vertical del mercado, entre llamadas locales y de larga distancia, no logró evitar el peligro de cierto control monopólico por parte de Telefónica de España.

Finalmente, la privatización de las empresas de telecomunicaciones ha alterado las relaciones con los proveedores tradicionales de equipo, habi-

Cuadro 10
AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE EMPRESAS EUROPEAS EN LA PRIVATIZACION DE LAS TELECOMUNICACIONES EN CINCO PAISES

Empresa de telecomunicaciones y año de privatización	Empresas europeas	% de las acciones
1. Telefónica de Argentina (1990)	Telefónica de España Techint (Italia)	20 6
2. Telecom Argentina (1990)	France Telecom STET (Italia)	18 18
3. Co. de Teléfonos de Chile (1986-1988)	Telefónica de España	43
4. ENTEL de Chile (1986-1988)	Telefónica de España	20
5. Teléfonos de México (Telmex) (1990)	France Telecom	5
6. CANTV de Venezuela (1991)	Telefónica de España	6
7. PRTC de Puerto Rico (1991: serv. larga distancia)	Telefónica de España	100

Fuente: *Latin Finance*, N° 36, Miami, Florida, abril de 1992; *América Economía*, N° 59, Santiago de Chile, marzo de 1992.

¹⁵ En Argentina, Telefónica de España y Techint forman parte del grupo Cointel, en el cual también participa Citicorp, que tiene en conjunto el control del 60% de las acciones de Telefónica de Argentina. Un grupo local, formado por J.P. Morgan, France Telecom y STET de Italia, es propietario del 60% de las acciones de Telecom Argentina.

En México, France Telecom, junto con una empresa estadounidense (Southwestern Bell), es parte de un consorcio que incluye a un grupo local y que como resultado de la operación es propietaria del 20% de las acciones.

En Venezuela, Telefónica de España forma parte de un consorcio al que también pertenecen dos empresas estadounidenses (GTE y AT&T) y empresas locales, y que como resultado de la operación tiene un 40% de las acciones.

tualmente europeos, y se prevé un aumento de la competencia en este sector. En el Brasil, el fin del monopolio público de servicios como los de transmisión de la información, los teléfonos celulares y la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, ha promovido la competencia entre una amplia gama de empresas japonesas, estadounidenses y europeas. En México también existe la posibilidad de que termine la práctica de Telmex de comprar la mayor parte de su equipo a empresas de Suecia y Francia, y favorezca en mayor grado a empresas japonesas o estadounidenses en el futuro (*Business Latin America*, 1991).

Dada la importancia que reviste el acceso al financiamiento como barrera de ingreso, se corre el peligro de que desplace a las ventajas tecnológicas de las empresas en la ponderación de los factores determinantes de su ingreso a nuevos mercados. En el caso de Argentina (y también de ENTEL de Chile), por ejemplo, se asoció el proceso de privatización con operaciones de conversión de la deuda en inversión, lo que limitó el número de propuestas debido a que los oferentes debían tener capacidad suficiente para adquirir pagarés de la deuda por montos de cierta consideración, exigencia que se enfrentó integrando dos bancos (Morgan y Citibank) a los grupos empresariales cuyas ofertas fueron aceptadas.

Otro sector de los servicios afectado por las medidas de desregulación y privatización ha sido el de las *líneas aéreas*. Aparte de la línea escandinava SAS, la única otra línea europea con inversiones directas en líneas aéreas de América Latina a principios de 1992 era la línea española Iberia. Como parte de una estrategia decidida para consolidar su presencia en la región, donde al iniciarse el año 1992 atendía 18 destinos, Iberia adquirió acciones mediante operaciones comerciales regulares de empresas privadas que no eran las mayores en sus respectivos países de origen (Austral y Ladeco), y se convirtió en el principal accionista de las otras (Aerolíneas Argentinas y VIASA) a través de su participación en los procesos de privatización (cuadro 11). El acceso al financiamiento como barrera de ingreso se hizo evidente en el caso argentino, en que la operación de privatización involucró pago al contado, pagos a plazo y la compra de títulos de la deuda externa, con algunos retrasos y complicaciones posteriores por las dificultades que tuvieron los integrantes del consorcio para contar con los recursos financieros necesarios.

En general, por su expansión, Iberia se perfilaba como una de las dos líneas aéreas con mayor presencia en un oligopolio regional concentrado que estaría surgiendo, con perspectivas de eventuales quiebras, alianzas o fusiones de las líneas aéreas latinoamericanas. De acuerdo con la experiencia de los Estados Unidos en la desregulación de las líneas aéreas, éste es un sector con economías de escala y barreras de entrada importantes, justificándose la aplicación de una política en materia de competencia para regular los acuerdos horizontales sobre rutas y las vinculaciones vertica-

les entre las líneas y las agencias de viajes (Bradburd y Ross, 1991). La naturaleza transfronteriza del proceso de concentración en este caso, justifica evaluar la posibilidad de armonizar o coordinar las políticas de desregulación y competencia a nivel regional. Por otra parte, la inversión japonesa en el turismo y en la línea aérea de Costa Rica, el acuerdo de cooperación de Lufthansa con Aerovías de México y su inversión en un consorcio importante de turismo en este país, y el establecimiento de una sucursal regional de Iberia en la República Dominicana, permiten vislumbrar la posibilidad de una progresiva integración vertical entre las actividades de las líneas aéreas y los servicios de turismo (hotelería, arrendamiento de automóviles, transporte interno) en la región, aunque la tendencia todavía no se perfila claramente.

En el caso del *turismo* dos hechos llaman la atención. En primer lugar, México y Cuba aparecen como los países privilegiados por la inversión en el turismo en los últimos años; el primero favorecido en parte por las operaciones de conversión de la deuda en inversión, con una participación importante de inversión inglesa y española, y el segundo con un aumento de la inversión española en hotelería. En segundo término, el aumento de la IED en Cuba evidencia la amplitud de la flexibilización de la legislación sobre inversión extranjera en América Latina, que también se extiende a Cuba.

La *banca* extranjera en la región probablemente fue el sector de inversión extranjera más afectado por la crisis de la deuda externa (CEPAL, 1989) y por un ciclo de procesos de nacionalización bancaria, que se inició en Nicaragua en 1979, prosiguió en México en 1982 y culminó en el Perú en 1989. Estos procesos se revirtieron con posterioridad, si bien la nacionalización inicial explica la ausencia de operaciones regulares importantes de la banca extranjera en los tres países mencionados al iniciarse la década de 1990. A su vez, los procesos de renegociación de la deuda con la banca comercial y la reducción de las restricciones¹⁶ abrieron posibilidades de cierta expansión de la banca comercial extranjera en los demás países.

A principios de los años noventa, la banca europea de mayor importancia en América Latina

¹⁶ En el caso del Brasil, por ejemplo, se permitió ampliar el número de sucursales. (Véase Bodin de Morães (1990).)

Cuadro 11
AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE LINEAS EUROPEAS EN LINEAS
AEREAS DE LA REGION

Líneas aéreas de América Latina	Líneas aéreas europeas	Participación en el capital (%)	Monto de la operación ^a (millones de dólares)
1. Ladeco (Chile)	Iberia	35	10.5
2. Austral (Argentina)	Iberia	100	20
3. Lan Chile	SAS	37	
4. Aerolíneas Argentinas	Iberia	49	600
5. VIASA (Venezuela)	Iberia	45	145

Fuente: *América Economía*, N° 57, Santiago de Chile, diciembre 1991/enero 1992; Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre las Empresas Transnacionales; *Latin Finance*, N° 26, Miami, Florida, mayo de 1991; Salomon Brothers, *Private Capital Flows to Latin America*, 12 de febrero de 1992.

^a Estimaciones aproximadas. Incluyen conversión de deuda descontada, en el caso de Argentina, y el valor total de la operación, tanto en Aerolíneas Argentinas como en el caso de VIASA, que además de Iberia involucró al Credit Suisse y al First Boston en Venezuela, y a otros participantes en el consorcio liderado por Iberia en Argentina.

era la de Francia y el Reino Unido, que fueron los países europeos que en mayor grado participaron en las operaciones de conversión de la deuda en inversión durante el segundo quinquenio de los años ochenta. En el cuadro 12 se han ordenado los bancos extranjeros más grandes en la región

de acuerdo con el monto del total de los préstamos otorgados por sus filiales en cada país latinoamericano, destacándose la presencia de la banca europea, en particular del Reino Unido (Lloyds Bank), Francia (Crédit Lyonnais), España (Santander), Francia e Italia (Sudameris), y Alemania

Cuadro 12
AMERICA LATINA: PRINCIPALES BANCOS COMERCIALES EXTRANJEROS, 1989 y 1990

1989			1990		
Orden ^a	Nombre	País de origen	Orden ^a	Nombre	País de origen
1	Citibank	Estados Unidos	1	Citibank	Estados Unidos
2	Sudameris	Francia/Italia	2	Sudameris	Francia/Italia
3	Lloyds ^b	Reino Unido	3	Boston	Estados Unidos
4	Boston	Estados Unidos	4	Crédit Lyonnais	Francia
5	Santander	España	5	Santander	España
6	Deutsche Bank	Alemania	6	Lloyds ^b	Reino Unido
7	Chase Manhattan	Estados Unidos	7	Deutsche Bank	Alemania

Fuente: *América Economía*, Santiago de Chile, octubre de 1990^a y de 1991^b.

^a El ordenamiento es tentativo pues se basa en estimaciones y en información incompleta, de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

^b En 1989 se consideraron las operaciones de Lloyds en Argentina y Brasil, mientras que en 1990 sólo se incluyeron las realizadas en Brasil, lo que explica que del tercer lugar descendiera al sexto entre esos años.

(Deutsche Bank). Estos cinco bancos tenían sucursales de importancia tanto en Argentina como en Brasil a principios de la presente década. Aparte de los bancos mencionados cabría destacar la presencia de la banca holandesa (Algemeen Bank Nederland, ABN y la Nederlandsche Middenstands Bank, NMB) en varios países de la región, y la mayor presencia de la banca italiana (Banca N. del Lavoro, Banco di Napoli) en Argentina.

El inicio de la década de 1990 también coincide con cierto dinamismo de la banca española en la región, que después de la crisis de la deuda adoptó una posición que favorecía en mayor medida el cambio de la deuda en el mercado secundario que la reprogramación. Con ello redujo a una sexta parte los préstamos pendientes en la región (*América Economía*, 1989). La banca española también aumentó sus inversiones en los servicios financieros en México, y convirtió a España, junto con el Reino Unido, en la principal fuente de inversión en servicios financieros en Chile después de 1974.¹⁷ En México la privatización de la banca no significó un ingreso significativo al país de la banca extranjera, si bien un banco español participa en forma minoritaria en uno de los nuevos bancos privatizados. En general, una libe-

ralización intrarregional de los servicios financieros en América Latina encontraría a la banca europea en una situación privilegiada para aprovechar su presencia, si bien su grado de concentración también justificaría contemplar la posibilidad de aplicar una política regional de supervisión.

Por otra parte, y no obstante la importancia de los bancos europeos, la banca de origen estadounidense continuó predominando en la región (CEPAL, 1989). El Citibank tenía un monto de préstamos que duplicaba el del banco Sudameris, que le seguía en orden de importancia. Además, el Citibank de Brasil y el de Argentina eran los principales bancos extranjeros al considerar por separado las operaciones de los bancos extranjeros en cada país, seguidos del banco Sudameris y del Lloyds en Brasil, y del Santander en Chile (*América Economía*, 1991b). Tres de las cinco mayores empresas extranjeras de servicios financieros en México en 1988 eran europeas, pero el predominio absoluto de una empresa estadounidense en el grupo se reflejaba en que las entidades europeas sólo cubrían el 15% del valor total de las operaciones de las cinco empresas ese año (CEPAL, 1990b).

V

Conclusiones

En América Latina se advierte cierta preocupación en torno a la posible desviación de la inversión europea. Las causas de esta preocupación son la creación del mercado único en Europa, la reunificación de Alemania, el apoyo brindado a Europa central y oriental, y la incorporación de los países a la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) a la Comunidad Europea. Sin embargo, el análisis de la evolución de la IED en su conjunto, y en particular en países como México y Chile hasta 1991, indica la existencia de una posible trayectoria ascendente y el surgimiento gradual de expectativas cada vez más favorables para la inversión europea y del resto del mundo en América Latina.

¹⁷ Al Reino Unido le correspondió el 39% de la inversión materializada en los servicios financieros entre 1974 y 1991, y a España el 28%. (Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras de Chile.)

Concebida de manera esquemática, esta trayectoria se inicia con una etapa en que la inversión extranjera directa se subsidia mediante mecanismos de conversión de la deuda en inversión. En este caso, el subsidio incorporado en las operaciones de conversión tiende a compensar la percepción de riesgo derivada de la crisis, y puede cumplir un papel desencadenante de la IED, sobre todo de aquella procedente de países cuya banca comercial es acreedora importante del país de que se trate. A estos países les interesa convertir un activo de poco rendimiento y alto riesgo (títulos de deuda) en otro con menor riesgo y rendimiento potencial mayor (inversión directa).

La necesidad de recurrir a este subsidio como medio de atraer la inversión extranjera disminuye en la medida que se estabilizan las economías, consolidándose mediante reformas fiscales y

acuerdos de renegociación de la deuda externa, ya que se vuelven atractivas otras oportunidades de inversión. Así, por ejemplo, la revaluación de las acciones en los mercados de valores, ante expectativas de crecimiento futuro, contribuyen al ingreso de inversión extranjera de cartera. Las operaciones de privatización también contribuyen a atraer capital de cartera y una mayor inversión directa, no sólo por las oportunidades de rendimiento que ofrecen en sí mismas, sino también por las señales que transmiten en materia de estrategia de desarrollo.

Es posible que con un tratamiento especial a la inversión nacional se podría contribuir a desencadenar esta inversión también, y tanto las inversiones nacionales como las extranjeras estarían creando nuevas oportunidades de inversión. En todo caso, en la medida que se afirme una nueva estrategia de desarrollo, con una orientación clara, podrían formarse expectativas de más largo plazo favorables para la inversión extranjera, en particular de nuevos proyectos de inversión directa, con períodos de gestación más largos. En esta trayectoria ascendente de expectativas, la integración económica de la región, sea a nivel hemisférico, subregional o bilateral, podría reafirmar aún más esta orientación favorable.

Como parte de este proceso, aún incipiente o incompleto en la gran mayoría de los países de América Latina, se han dado cambios en la situación de la inversión europea en la región. Por una parte, las empresas europeas hicieron un uso importante de los mecanismos de conversión de la deuda en inversión durante la segunda mitad de los años ochenta, en particular las empresas de origen británico en México y Chile, y las de origen francés en Brasil. Este hecho, y el uso limitado que de este mecanismo hicieron las empresas alemanas, indican que la importancia relativa de la deuda latinoamericana con la banca comercial europea, y no el rendimiento de la inversión directa *per se*, fue el principal factor determinante de la intensidad con que cada país europeo hizo uso de las operaciones de conversión y, por consiguiente, de las inversiones que realizó en la región en el pasado.

Basándose en esta dinámica y asistida por su acervo tecnológico, la inversión europea siguió la política de mantenerse sin grandes transformaciones, en los sectores industriales latinoamericanos, caracterizados por su falta de dinamismo.

La situación de estos sectores y el predominio de la inversión europea en países como Argentina y Brasil, donde se había avanzado menos en estabilización y ajuste en la segunda mitad de los años ochenta, así como la vigencia de políticas sectoriales con efectos discriminatorios en algunos casos, coincidieron con un proceso más lento de modernización y desarrollo de sus exportaciones por parte de las empresas europeas en comparación con otras empresas extranjeras en la región. El desempeño exportador de estas empresas ha comenzado a cambiar en la medida en que la aplicación de políticas de estabilización y transformación productiva ha promovido un proceso de racionalización más acelerado de las empresas en general, como en México, o ante las expectativas de una inevitable y creciente inserción de todos los países de América Latina en la economía mundial.

Por otra parte, la inversión europea se mantuvo en gran medida ausente del sector de los recursos naturales, destino importante de la inversión extranjera en varios países de la región, por lo que su participación relativa en estos países se redujo, particularmente en Chile. Sin embargo, el capital europeo aumentó posteriormente su presencia en el sector de los servicios, atraído por las operaciones de conversión y en especial por los procesos de privatización. En estos últimos llama la atención la presencia de empresas europeas estatales, así como el crecimiento de la inversión española en las telecomunicaciones, el transporte aéreo y los servicios financieros. En general, la entrada de inversión extranjera que acompaña a los procesos de desregulación y liberalización en Latinoamérica plantea la necesidad de evaluar el tema de la supervisión y de las políticas de competencia a nivel regional.

Los países latinoamericanos están facilitando la transformación productiva y el ingreso de la inversión extranjera no sólo a través de modificaciones de las políticas macroeconómica y comercial, sino también mediante cambios en las políticas sectoriales. Sin embargo, puede surgir un obstáculo en este proceso si se aplican reglas de inversión restrictivas que discriminen según el origen geográfico del capital, como puede ocurrir con las normas de origen, con lo que existe el peligro de que los acuerdos de libre comercio o de bloques regionales puedan desin-

centivar la inversión europea. Cabría esperar que la progresiva globalización de las actividades de las empresas transnacionales facilite la armonización de las reglas de inversión extranjera, de ma-

nera que constituyan un cimiento y no un escollo para alcanzar un orden económico transparente en que prevalezcan los arreglos multilaterales (CET, 1992b, p. 45).

Bibliografía

- Abreu, M. (1988): "British investment in Brazil: the relevant century, 1850-1950", Texto para discusión N° 192, Río de Janeiro, Pontificia Universidade Católica do Río de Janeiro, Departamento de Economía.
- América Economía* (1989): N° 28, Santiago de Chile, diciembre.
- (1990a): N° 44, Santiago de Chile, octubre.
- (1990b): N° 46, Santiago de Chile, diciembre.
- (1991a): N° 54, Santiago de Chile, septiembre.
- (1991b): N° 55, Santiago de Chile, octubre.
- (1991/92): N° 57, Santiago de Chile, diciembre-enero.
- (1992): N° 59, Santiago de Chile, marzo.
- Asimakopulos, A. (1991): *Keynes's General Theory and Accumulation*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- Banco Mundial (1989): *World Debt Tables 1989-90*, vol. 2, Washington, D.C.
- (1991): *Financial Flows to Developing Countries, Current Development*, Quarterly Review, Washington, D.C., diciembre.
- Bélot, T. y D.R. Weigel (1991): *Programs in Industrial Countries to Promote Foreign Direct Investment in Developing Countries*, World Bank Technical Paper Number 155, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Blomström, M., E. Giorgi, R. Tansini y M. Zejan (1987): *Inversiones nórdicas en América Latina*, Gotemburgo, Universidad de Gotemburgo.
- Bodin de Moraes, P. (1990): "Foreign banks in the Brazilian economy during the 1980s", Texto para discusión, N° 241, Río de Janeiro, Pontificia Universidade do Río de Janeiro, Departamento de Economía.
- Bradburd, R. y D. Ross (1991): *Regulation and Deregulation in Industrial Countries. Some Lessons for LDCs*, Policy, Research and External Affairs Working Paper, N° 699, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Buitelaar, R. y J.A. Fuentes (1991): La competitividad de las economías pequeñas de la región, *Revista de la CEPAL*, N° 43 (LC/G. 1654-P), Santiago de Chile, abril.
- Business Latin America* (1991): Nueva York, Business International Corporation, 19 de agosto.
- Cantwell, J.A. y J. Dunning (1991): Multinational enterprises, technology and competitiveness of European industries, *Aussenwirtschaft*, 49 Jahrgang, Heft I, Zürich, Verlag Rüegger, abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1989): *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 76, Santiago de Chile, Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre las Empresas Transnacionales, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.12.
- (1990a): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- (1990b): Directorio sobre inversión extranjera y empresas transnacionales: caso de México (LC/R.865/Add.8), Santiago de Chile, 25 de julio.
- (1991a): Información y telecomunicaciones: vector de la transformación productiva con equidad (Un libro verde de la CEPAL) (LC/R.1102), Santiago de Chile, 18 de diciembre.
- (1991b): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1991* (LC/G.1696), Santiago de Chile, 18 de diciembre.
- (1992a): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701), (SES.24/4), Santiago de Chile, 6 de febrero.
- (1992b): *La política comercial de la Comunidad Europea después de 1992: implicaciones para América Latina* (LC/R.1139), Santiago de Chile, 28 de abril.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales) (1991): *World Investment Report 1991, The Triad and Foreign Direct Investment*, Nueva York, Naciones Unidas, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.91.II.A.12.
- (1992a): *Transnational Banks and the External Indebtedness of Developing Countries*, UNCTC Current Studies, Series A., N° 22, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.92.II.A.10.
- (1992b): *World Investment Report 1992, Transnational Corporations as Engines of Growth*, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.92.II.A.19.
- Choi, D.W. (1992): "Las relaciones económicas entre América Latina y el Sudeste Asiático: de la inserción comercial hacia una integración productiva en la Cuenca del Pacífico", Santiago de Chile, abril, mimeo.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1991): Dirección General XXIII, política de la empresa, comercio, turismo y economía social, dirección B, medidas comunitarias en favor de las empresas, Unidad 2, mejora de la cooperación y el desarrollo transnacional de las PYMES, Bruselas, Centro de Cooperación Empresarial, noviembre.
- Corbo, V. y P. Rojas (1991): *World Bank-Supported Adjustment Programs. Country Performance and Effectiveness*, Policy, Research and External Affairs Working Papers, WPS 623, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- Dixit, A. (1992): Investment and hysteresis, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, N° 1, Nueva York, American Economic Association, invierno.
- Dornbusch, R. (1990): Policies to move from stabilization to growth, *Proceedings of the World Bank, Annual Conference*

- on *Development Economics 1990*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- España, Ministerio de Economía y Hacienda/ AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional) (1992): *El vínculo Iberoamérica Comunidad Europea. Planes, políticas y estrategias de desarrollo*, Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Madrid, 22 al 26 de marzo.
- Expansión (1991a): vol. XXIII, N° 575, México, D.F., Expansión, S.A., 2 de octubre.
- (1991b): vol. XXIII, N° 576, México, D.F., Expansión, S.A., 16 de octubre.
- (1991c): vol. XXIII, N° 577, México, D.F., Expansión, S.A., 30 de octubre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (varios años): *Balance of Payment Statistics*, Nueva York.
- Ffrench-Davis, R. (1989): *Debt-equity swaps in Chile*, Notas técnicas, CIEPLAN, N° 129, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), mayo.
- Fritsch, W. y G. Franco (1991): *Foreign Direct Investment in Brazil: Its Impact on Industrial Restructuring*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Fuentes, J.A. (1991a): Ajuste o inversión: ¿la luz al final del túnel?, *Banca Central*, N° 11, Ciudad de Guatemala, octubre-diciembre 1991.
- (1991b): Compatibilidad entre la integración subregional y la hemisférica, *Revista de la CEPAL*, N° 45 (LC/G. 1687-P), Santiago de Chile, diciembre.
- García, R. (1989): *Transnacionales e inversiones directas suecas en América Latina*. Informes de investigación, N° 61, Estocolmo, Instituto de Estudios Latinoamericanos, marzo.
- Helleiner, G.K. (1989): Transnational corporations and direct foreign investment, H. Chenery y T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, Nueva York, Elsevier Science Publishing Co., Inc.
- Inside U.S. Trade (1992): *NAFTA Text on Investment*, 27 de marzo.
- Juhl, P. (1979): On the sectorial patterns of west German manufacturing investment in less developed countries: The impact of firm size, factor intensities and protection, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 115, Heft 3, Kiel, Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Keynes, J.M. (1936): *The General Theory of Employment Interest and Money*, Londres, Macmillan Publishing Co., Inc.
- Langhammer, R.J. (1991): Competition among developing countries for foreign investment in the eighties -Whom did OECD investors prefer? *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 127, Heft 2, Kiel, Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Latin Finance (1991): N° 26, Miami, Florida, Latin American Financial Publications, Inc., abril.
- (1992): N° 36, Miami, Florida, Latin American Financial Publications, Inc., abril.
- Mortimore, M. (1992): "TNCs and industrial restructuring in Latin America", Santiago de Chile, Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre las Empresas Transnacionales, febrero, mimeo.
- Ostry, S. (1990): *Governments and Corporations in a Shrinking World*, Nueva York, Council of Foreign Relations Press.
- Peres, W. (1990): *Foreign Direct Investment and Industrial Development in Mexico*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Pio, A. (1990): The impact of the 1993 single european market on investment flows between the European Community and developing countries: The case of Latin America, *The European Journal of Development Research*, vol. 2, N° 2, Londres, Frank Cass & Co. Ltd., diciembre.
- Porter, M.E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press.
- Salomon Brothers (1992): *Private Capital Flows to Latin America*, 12 de febrero.
- Scott, M.F.G. (1992): Policy implications of a new view of economic growth, *The Economic Journal*, vol. 102, N° 412, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishers, mayo.
- Worcel, G. (1992): *El MERCOSUR en el período de transición: funcionamiento institucional, participación empresarial e impacto sobre el comercio*, documento de trabajo N° 44 (LC/BUE/L.126), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, mayo.

Una evaluación del comercio intraindustrial en la región

*Renato Baumann**

La información disponible revela que el comercio intraindustrial ha alcanzado niveles muy significativos para los países de América Latina en los últimos años. La complementariedad de sus estructuras productivas con las de sus contrapartes comerciales dentro y fuera de la región es indicación de competitividad específica y de capacidad de acceso a determinados mercados. Sin embargo, un mayor comercio intraindustrial debería elevar la especialización sectorial específica y exigir a la vez una actualización técnica constante, lo que debería afectar el ingreso de los factores quizá de manera más intensa que si el intercambio fuese menos especializado.

Un alto grado de intercambio intraindustrial podría afectar también a las políticas de comercio y producir efectos de consideración en las variables conexas -como los precios internos relativos, el presupuesto público, las políticas sectoriales y otras- vinculadas directa o indirectamente con el crecimiento del producto nacional.

Por último, y aunque no menos importante, es posible que una mayor participación del comercio intraindustrial con países de la región u otros, tenga repercusiones en el proceso de integración regional.

En este trabajo se presentan algunas estimaciones recientes del comercio intraindustrial latinoamericano en los años ochenta. En la sección I se compara la tendencia ascendente de su incidencia regional con la tendencia más estable que exhibe la OCDE; en la sección II se analizan varios índices sectoriales de determinados países latinoamericanos, en tanto que en la sección III se presentan algunas observaciones finales.

* Oficial de Asuntos Económicos de la División de Estadística y Proyecciones de la CEPAL.

Introducción

Cada vez son más los especialistas que se percatan de que las teorías convencionales sobre el comercio internacional no pueden explicar buena parte de las corrientes de comercio recientes. Las deficiencias más visibles de esas formulaciones teóricas derivan de los hechos siguientes: gran parte del comercio mundial se realiza entre países (industriales) que poseen una dotación similar de factores; la expansión del intercambio en la posguerra ha tenido lugar sin una reasignación importante de recursos ni cambios marcados en la distribución del ingreso, y una proporción significativa del comercio es de tipo intraindustrial, es decir, toma la forma de intercambio bilateral de productos similares.

La importancia de tener en cuenta estas nuevas características del comercio desborda la perspectiva puramente académica. Los cambios en la composición sectorial del comercio pueden también producir variaciones en los efectos internos de él. Las diferentes elasticidades de los sectores; la posibilidad de que los agentes de diversos sectores puedan tener distinta propensión al ahorro; las diferentes intensidades de los efectos secundarios sobre la producción global a causa de los eslabonamientos sectoriales, y otros aspectos pertinentes -como la propiedad del capital, la concentración de los mercados, la eficacia de los sindicatos, etc.-, son factores que contribuyen a modificar los posibles efectos de la diferenciación comercial, afectando la tasa de crecimiento de la economía.

I

Antecedentes básicos

El comercio intraindustrial¹ es producto del auge sin precedente de las corrientes de comercio

¹ En el presente artículo no nos ocuparemos del debate acerca de la manera más apropiada de medir el comercio intraindustrial. En las páginas siguientes, los índices de comercio intraindustrial se refieren al índice Grubel-Lloyd, propuesto en Grubel y Lloyd (1975). Este índice, en su versión de promedio ponderado por el comercio total, se describe como:

$$ITT = \frac{\sum_i \sum_j \sum_k [(X_{ijk} + M_{ijk}) - |X_{ijk} - M_{ijk}|]}{\sum_i \sum_j \sum_k [X_{ijk} + M_{ijk}]} \times 100$$

en que X_{ijk} es igual a las exportaciones del producto i por el país j al país k , y M_{ijk} equivale a las importaciones del produc-

internacional en los años sesenta, cuando las corrientes comerciales entre las economías industrializadas crecieron a tasas muy altas. La competencia en mercados más vastos, la diversificación de productos y las economías de escala resultantes de la integración regional contribuyeron, entre otros factores, a esa nueva característica que es el intercambio recíproco de productos industriales.

Existen muchos datos empíricos que muestran que el comercio intraindustrial adquirió importancia en los decenios de 1960 y 1970, pero los

indicadores más recientes señalan modalidades relativamente más estables en los últimos decenios (cuadro 1). Para siete de los 11 países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) incluidos en dicho cuadro, el índice de comercio intraindustrial fue mayor en 1975 que en 1970; para nueve, fue más elevado en 1980 que en 1975; pero sólo para cinco los índices fueron más altos en 1985 que en 1980, y aun así, en la mayoría de los países las diferencias entre los correspondientes a 1985 y 1980 fueron muy pequeñas.

Cuadro 1
ALGUNOS PAISES DE LA ORGANIZACION DE COOPERACION Y DESARROLLO ECONOMICOS (OCDE): COMERCIO INTRAINDUSTRIAL
(Índices)^a

	1970	1975	1980	1985
Estados Unidos	0.65	0.67	0.67	0.63
Japón (Rep. Fed. de)	0.40	0.29	0.31	0.30
Alemania	0.62	0.62	0.69	0.70
Reino Unido	0.66	0.74	0.83	0.81
Canadá	0.69	0.65	0.67	0.75
Italia	0.63	0.66	0.71	0.68
Bélgica	0.81	0.86	0.87	0.90
Holanda	0.73	0.73	0.77	0.76
Noruega	0.62	0.69	0.61	0.63
Finlandia	0.40	0.48	0.59	0.60
Australia	0.33	0.37	0.41	0.39

Fuente: S. Globerman y J. W. Dean (1990), Recent trends in intraindustry trade and their implications for further trade liberalization, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 126, Heft 1, Kiel, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, 1990, cuadro 2, p. 29.

^a Índices Grubel-Lloyd no ajustados para la sección 3 más las secciones 5 a 9 de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI). (Véase Grubel y Lloyd, 1975).

Esto sugiere que, para la OCDE, los índices del comercio intraindustrial de varias industrias en diversos países habían dejado de crecer y en algunos casos quizá hayan comenzado a descender.

Es muy significativo que los indicadores correspondientes a América Latina muestren un desem-

peño distinto, con índices crecientes de comercio intraindustrial en los decenios de 1970 y 1980. En el cuadro 2 las cifras globales ofrecen un panorama general de las tendencias que exhiben las corrientes comerciales entre América Latina y las dos principales regiones con las que comercia: América del Norte y Europa occidental,² que en 1987 repre-

to i por el país j provenientes del país k . Este índice es igual a 1 (es decir, el comercio es en su totalidad del tipo intraindustrial) en el caso límite en que $X_{ijk} = M_{ijk}$ para cada i, j y k , y es igual a cero (no hay comercio intraindustrial) en la situación opuesta en que no exista similitud entre las exportaciones e importaciones de cada producto ($X_{ijk} \neq M_{ijk}$).

² A menos que se indique otra cosa, en el resto de las secciones del presente trabajo América Latina comprende los 11 países que constituyen la Asociación Latinoamericana de Integración: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Por Euro-

sentaron respectivamente 64% y 21% del comercio total de manufacturas (exportaciones más importaciones) de América Latina. A diferencia de las que aparecen en el cuadro 1, estas cifras muestran las tendencias ascendentes del comercio intraindustrial inclusive después de la crisis de 1982, que tuvo consecuencias tan severas para la región.

Pueden aducirse varias razones para explicar por qué se dieron simultáneamente la estabilización de los índices del comercio intraindustrial en los países de la OCDE y el aumento de los índices del comercio intraindustrial latinoamericano. La más obvia es la creciente proporción de productos manufacturados en las exportaciones

Cuadro 2
AMERICA LATINA: COEFICIENTES DEL INTERCAMBIO INTRAININDUSTRIAL *
DE LA REGION EN RELACION CON SU COMERCIO TOTAL (%) CON AMERICA DEL NORTE
Y EUROPA OCCIDENTAL, POR PRODUCTOS EN 1970, 1983 Y 1987

	Estados Unidos/Canadá			Europa occidental		
	1970	1983	1987	1970	1983	1987
<i>Total de manufacturas</i>						
Productos químicos	2.6	9.4	12.8	2.0	6.5	8.6
Maquinaria	3.6	6.5	10.1	3.8	7.1	8.8
Material de transporte	2.2	15.4	17.4	2.3	8.6	8.6
<i>Otras manufacturas</i>	2.6	5.3	9.0	1.3	4.2	9.5

Fuente: Estimaciones obtenidas de la base de datos de la CEPAL.

* Índice del promedio ponderado por el comercio total de Grubel-Lloyd.

de América Latina; pero limitar a ella el análisis significaría dar excesiva importancia a efectos exclusivamente estadísticos.

La teoría indica más bien que la participación del comercio intraindustrial en el comercio total entre dos países (o regiones) debería ser mayor, a igualdad de otras condiciones: i) cuanto menor sea la diferencia del ingreso por habitante

entre los dos países (o regiones); ii) cuanto menor sea la diferencia de dotación de factores entre los dos países (o regiones); iii) cuanto menores sean las barreras comerciales y los costos de transporte; iv) cuanto mayor sea la diferenciación de los productos en cada industria; v) cuanto mayores sean las economías de escala en el sector de los bienes transables en el mercado internacional, y vi) cuanto mayor sea el potencial de diferenciación tecnológica o vertical, entre otros factores determinantes.

Este no es el lugar apropiado para verificar tales hipótesis. Más bien, vale la pena subrayar que el incremento de los indicadores del comercio intraindustrial indica que los países latinoamericanos (al menos algunos de ellos) han logrado ser competitivos en sectores específicos. Esto quizá sea el resultado de la diversificación de la estructura productiva de estas economías, del tipo

pa occidental queremos significar los países que conforman la Comunidad Económica Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio: Alemania (República Federal de), Austria, Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. América del Norte incluye las cifras agregadas de los Estados Unidos y Canadá, en tanto que Asia sudoriental comprende Japón, la República de Corea, Filipinas, Hong Kong, Malasia, Singapur, Tailandia, Taiwán (China) e Indonesia.

Cuadro 3
 AMERICA LATINA (SEIS PAISES): IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS SECTORES^a
 CON UN INDICE DE COMERCIO INTRAINDUSTRIAL (ICI)^b
 SUPERIOR A 0.5

Países	Número de sectores con ICI > 0.5 en el comercio bilateral		Ponderación de los sectores con ICI > 0.5 en el comercio bilateral (%)				
	1980	1988	Productos industrializados		Comercio total		
			1980	1988	1980	1988	
ARGENTINA							
	América del Norte	14	24	20.5	12.6	17.8	7.7
	Europa occidental	6	14	1.9	4.9	1.3	2.1
	Asia sudoriental	6	10	16.5	0.4	12.8	0.3
	América Latina	11	32	20.2	23.2	15.2	14.0
BRASIL ^c							
	América del Norte	27	40	30.2	22.3	20.0	15.6
	Europa occidental	10	8	12.0	2.6	8.2	1.6
	Asia sudoriental	8	8	13.3	3.2	11.0	2.2
	América Latina	16	30	16.8	31.3	11.2	14.7
MEXICO ^d							
	América del Norte	21	41	7.2	37.6	3.5	21.6
	Europa occidental	5	4	0.4	0.6	0.4	0.5
	Asia sudoriental	6	9	1.0	15.7	0.9	13.4
	América Latina	10	6	24.0	16.5	18.7	15.0
COLOMBIA							
	América del Norte	16	12	6.2	13.3	3.7	2.7
	Europa occidental	3	3	1.8	0.8	1.6	0.2
	Asia sudoriental	2	1	3.7	23.9	3.7	20.2
	América Latina	16	6	11.5	7.7	10.1	1.5
CHILE							
	América del Norte	8	14	3.0	28.1	1.9	3.2
	Europa occidental	4	2	2.7	1.5	0.7	0.1
	Asia sudoriental	1	3	0.0	21.3	0.0	1.1
	América Latina	6	6	7.1	28.2	3.1	5.7
URUGUAY							
	América del Norte	3	9	0.7	11.7	0.6	3.9
	Europa occidental	4	4	2.0	1.3	1.4	0.5
	Asia sudoriental	2	-	-	-	-	-
	América Latina	19	17	18.3	18.4	12.7	5.9

Fuente: Estimaciones establecidas de conformidad con la base de datos de las Naciones Unidas sobre el comercio internacional de productos básicos (COMTRADE).

^a CUCI (3 dígitos).

^b Índice medio del comercio intraindustrial ponderado por el comercio total (Índice de Grubel-Lloyd).

^c 1987. CUCI, Rev. 2.

^d 1987. CUCI, Rev. 1.

de agentes económicos que intervienen en cada sector (es posible que las empresas de propiedad extranjera hayan hecho un aporte significativo a este respecto), de acuerdos específicos sobre comercio bilateral, o de otras causas.

Sea como fuere, los datos disponibles acerca del diferente desempeño comercial de los distintos países de América Latina indican que las cifras globales pueden ser engañosas y que vale la pena examinar los indicadores de cada país.

Eso es precisamente lo que se hace en el cuadro 3, cuyas cifras se refieren a todos los productos industrializados señalados con tres dígitos en la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI)³ e incluyen, por lo tanto, varios productos semimanufacturados que no están comprendidos en la definición estricta de manufacturas (secciones 5 a 8 de la CUCI); si las estimaciones se hiciesen de conformidad con la definición estricta, serían aún más altas.

Vale la pena observar que algunas de las corrientes comerciales presentan un fuerte componente -20% o más- de comercio intraindustrial (cuadro 3). Si se consideran sólo en relación con el comercio en los sectores en que las transacciones de productos industrializados representan más de la mitad del intercambio sectorial, estos por-

centajes pueden aproximarse al 40% (como en el comercio de México con América del Norte) y en varios casos (comercio regional de Argentina, Brasil y Chile; comercio del Brasil con América del Norte; comercio de Colombia y Chile con Asia Sudoriental) constituyen más de la quinta parte de las corrientes de comercio bilateral.

También es interesante verificar que, en varios casos, entre 1980 y 1988 aumentó apreciablemente el número (y por consiguiente la importancia relativa) de los sectores en que predominó el comercio intraindustrial (cuadro 3), lo que confirma las indicaciones anteriores de que el comercio bilateral cobra creciente importancia para los países de América Latina.

Las cifras presentadas en el cuadro 3 son lo suficientemente amplias como para considerarlas en los análisis de la región en su conjunto, ya que el comercio exterior de los seis países incluidos representa la mayor parte del de América Latina. La razón fundamental para examinarlos por separado se basa precisamente en que sus experiencias en materia de desempeño comercial son muy distintas. En lo que resta del presente trabajo, ofreceremos los índices de intercambio intraindustrial de cada uno de estos países por separado.

II

Indices sectoriales

En las estimaciones recientes de los índices del comercio intraindustrial de algunos países latinoamericanos que figuran más adelante se tiene en cuenta la diversidad de experiencias mencionada antes -de ahí que los índices de los distintos países se presenten por separado para cada corriente de comercio recíproco con las regiones consideradas- y también la importancia del comercio bilateral en cada una de esas corrientes, de manera que el análisis se limita a los sectores en que una proporción considerable de cada co-

rriente de comercio bilateral es de índole intraindustrial (hemos fijado arbitrariamente en 50% o más la proporción considerada significativa).

El objetivo principal del presente ejercicio es el de encontrar, en los índices del comercio intraindustrial, indicios de una estructura de especialización en el comercio bilateral de cada una de las corrientes de intercambio examinadas.

La teoría existente no ayuda mucho a evaluar los índices del comercio intraindustrial en un contexto de múltiples industrias. Además, puesto que la muestra en cuestión comprende solamente sectores en que dicho comercio constituye más de la mitad del valor comercial de cada corriente de intercambio bilateral, se estima que en todos los sectores presentados hay un comercio bilateral significativo, de manera que no tiene mucho sentido

³ Un total de 96 productos industriales incluidos en la CUCI, Rev. 1, utilizada para las estimaciones de 1980 (y 1987 para México) y un total de 138 productos en la CUCI, Rev. 2, utilizada para las estimaciones de 1988 (1987 en el caso del Brasil).

tratar de ordenarlos, por ejemplo, según la magnitud de los índices estimados.

En vez de eso, el enfoque metodológico adoptado en este caso para identificar una estructura de especialización subraya la doble perspectiva de estabilidad y frecuencia de los índices como reveladora de esa estructura. Se supone que en las industrias donde los índices del comercio intraindustrial se han mantenido altos en el comercio bilateral, cabría prever la existencia de una complementariedad relativamente estable entre los productores de los dos países o, por el lado de la demanda, la presencia de condiciones específicas de diferenciación de productos y comportamiento de los consumidores que se mantienen a lo largo de diferentes períodos. Además, se considera asimismo que -cualquiera sea la importancia sectorial relativa, medida por los valores comerciales- la incidencia de índices elevados de comercio intraindustrial por sector revela cuáles son los sectores con comercio intraindustrial más intenso.

Este razonamiento lleva a hacer hincapié en los grupos de productos que presentan altos índices de comercio intraindustrial al comienzo y al final de los años ochenta, así como en la distribución sectorial de esos índices en 1988, último año para el que se dispone de la información necesaria para efectuar este cálculo.

El cuadro 4 sintetiza las estadísticas básicas en relación con el número de sectores que presentaban un índice de comercio intraindustrial superior a 0.5 en 1980 y 1988, a nivel de grupos de productos. (CUCI, 3 dígitos). El modelo de índices sectoriales estables de la OCDE mencionado antes quizá refleje una estructura sectorial de producción y comercio bien definida, de manera que los márgenes para beneficiarse de economías de escala adicionales se vuelven más estrechos.

Con base en las cifras del cuadro 4 podría razonarse quizás de modo similar para los grupos de productos que presentaban altos índices de comercio intraindustrial al comienzo y al final del decenio de 1980. La última columna del cuadro revela que el número de industrias que satisfacen esos requisitos es pequeño en comparación con el número de industrias con índices elevados de comercio intraindustrial en sólo uno de estos años.

Si un indicador de esa índole revelara un patrón de especialización sectorial, lo haría -lo que no es de extrañar- precisamente en el comercio intrarregional, y aún más en las corrientes de

intercambio entre cada uno de los países considerados y América del Norte, donde la incidencia de altos índices de comercio intraindustrial en ambos años es más marcada. Las cifras más significativas se refieren al comercio de Brasil, México y Argentina con América del Norte y al comercio de Brasil y Argentina con otros países latinoamericanos.

La diversificación sectorial y geográfica cada vez mayor de la estructura del comercio latinoamericano en los últimos años -compárense, por ejemplo, en el cuadro 3 las cifras de varios sectores con un índice de comercio intraindustrial superior a 0.5 y su importancia relativa en 1980 y 1988- explica indudablemente las cifras relativamente bajas del cuadro 4. Pero sea como fuere, quedan por determinar los sectores en que de hecho existen indicios de un comercio bilateral sistemático de magnitud importante.

A fin de facilitar la identificación de esos sectores, las cifras se presentan agrupadas según las divisiones de la CUCI (código de dos dígitos). El cuadro 5 muestra aquellas divisiones en las que al menos un grupo de productos (de tres dígitos) presentó un índice de comercio intraindustrial superior a 0.5 en esos dos años.

Una observación general que cabe formular respecto del cuadro 5 es que en conjunto los grupos de productos que presentan sistemáticamente un elevado índice de comercio intraindustrial comprenden manufacturas (es decir, productos clasificados en las secciones 5 a 8 de la CUCI), salvo en el caso de las manufacturas de tabaco y las bebidas en Argentina, las legumbres y frutas en conserva en Brasil y las bebidas y manufacturas de tabaco en Uruguay, que suelen considerarse productos semimanufacturados.

Una segunda observación general es que la mayoría de las industrias enumeradas en el cuadro 5 están incluidas en las secciones 6 y 8 de la CUCI, lo que significa que son productoras de manufacturas clasificadas principalmente según el material, o bien productoras de manufacturas diversas. Cabe destacar, además, que sólo los productores de maquinaria y equipo de transporte del Brasil (sección 7 de la CUCI) presentaron altos índices de comercio intraindustrial en ambos años. De hecho, se trata de la sección con el mayor número de menciones para ese país. Esto es muy sorprendente, ya que como se sabe en 1987 México no sólo era el segundo exportador

Cuadro 4
 AMERICA LATINA (SEIS PAISES): GRUPOS DE PRODUCTOS (CUCI, TRES DIGITOS)^a CON INDICE DE
 COMERCIO INTRAINDUSTRIAL SUPERIOR A 0.5 EN TODO EL COMERCIO BILATERAL SECTORIAL
 TANTO EN 1980 COMO EN 1988
 (Número)

Países	Número de grupos de productos con índice > 0.5		
	1980	1988	Ambos años
ARGENTINA			
América Latina	11	32	5
América del Norte	14	24	6
Europa occidental	6	14	1
Asia sudoriental	6	10	-
BRASIL^b			
América Latina	16	30	7
América del Norte	27	40	12
Europa occidental	10	8	1
Asia sudoriental	0	8	1
MEXICO^b			
América Latina	10	6	1
América del Norte	21	41	8
Europa occidental	5	4	-
Asia sudoriental	6	9	1
COLOMBIA			
América Latina	16	16	1
América del Norte	16	12	5
Europa occidental	3	3	-
Asia sudoriental	2	1	-
CHILE			
América Latina	6	6	-
América del Norte	8	14	1
Europa occidental	4	2	-
Asia sudoriental	1	3	-
URUGUAY			
América Latina	19	17	4
América del Norte	3	9	2
Europa occidental	4	4	-
Asia sudoriental	2	-	-

Fuente: Estimaciones establecidas de conformidad con la base de datos de las Naciones Unidas sobre el comercio internacional de productos básicos (COMTRADE).

^a Correspondientes al código de tres dígitos en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI).

^b 1980 y 1987.

de bienes de capital en América Latina, sino que también realizaba el intercambio más intenso (importaciones y exportaciones) de esos productos con una sola contraparte comercial, los Estados Unidos (CEPAL, 1991). Ello revela que la intensificación del comercio de bienes de capital

entre México y América del Norte es un fenómeno relativamente reciente, aunque importante.

Lo anterior apunta a una determinada estructura de especialización sectorial. La cantidad de índices altos de comercio bilateral con América del Norte, en comparación con el número corres-

Cuadro 5
 AMERICA LATINA (SEIS PAISES): DIVISIONES (CUCI, DOS DIGITOS)* CON INDICE
 DE COMERCIO INTRAINDUSTRIAL SUPERIOR A 0.5 EN TODO EL COMERCIO BILATERAL
 SECTORIAL, TANTO EN 1980 COMO EN 1988

		Código de la CUCI	División
ARGENTINA	América Latina	12	Tabaco y sus manufacturas
		59	Materiales y productos químicos
		88	Aparatos y materiales fotográficos y artículos de óptica
	América del Norte	11	Bebidas
		51	Productos químicos orgánicos
		52	Productos químicos inorgánicos
		69	Manufacturas de metales, n.e.p.
	Europa occidental	55	Aceites esenciales y productos de perfumería
BRASIL ^b	América Latina	05	Legumbres y frutas (en conserva)
		51	Productos químicos orgánicos
		66	Manufacturas de minerales no metálicos
		77	Maquinaria eléctrica
		85	Calzado
		87	Instrumentos profesionales y científicos
		88	Aparatos fotográficos
	América del Norte	63	Manufacturas de corcho y de madera
		65	Hilados y tejidos
		66	Manufacturas de minerales no metálicos
		71	Maquinaria y equipo generadores de fuerza
		76	Equipos para telecomunicaciones
		77	Maquinaria eléctrica
		78	Vehículos de carretera
		79	Otro equipo de transporte
		89	Artículos manufacturados diversos
	Europa occidental	55	Aceites esenciales y productos de perfumería
	Asia sudoriental	77	Maquinaria eléctrica
MEXICO ^c	América Latina	72	Maquinarias especiales para determinadas industrias
		33	Petróleo (derivados)
	América del Norte	53	Materias tintóreas, curtientes y colorantes
		55	Aceites esenciales y productos de perfumería
		65	Hilados y tejidos
		72	Maquinarias especiales para determinadas industrias
		82	Muebles
		84	Prendas de vestir
		89	Artículos manufacturados diversos
	Asia sudoriental	59	Materias y productos químicos, n.e.p.
CHILE	América del Norte	64	Papel y cartón
COLOMBIA	América Latina	67	Hierro y acero
		66	Manufacturas de minerales no metálicos
	América del Norte	84	Prendas de vestir
		89	Artículos manufacturados diversos
URUGUAY	América Latina	11	Bebidas
		12	Tabaco y sus manufacturas
		69	Manufacturas de metales, n.e.p.
	América del Norte	65	Hilados y tejidos
		82	Muebles

Fuente: Estimaciones establecidas de conformidad con la base de datos de las Naciones Unidas sobre el comercio internacional de productos básicos (COMTRADE).

* Correspondientes al código de dos dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI).

^b 1980 y 1987.

^c 1980 y 1987: Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Revisión 1.

pondiente de índices del comercio con América Latina, suscita reservas respecto de las hipótesis que hacen hincapié en la proximidad geográfica para explicar el comercio intraindustrial. De hecho, hay otros factores que también tienen importancia.

Queda por evaluar la concentración sectorial del comercio intraindustrial en el último período. En los grupos de productos correspondientes a tres dígitos de la CUCI, cuyo comercio intraindustrial constituyó en los años ochenta más de la mitad de cada una de las corrientes de comercio bilateral, los índices observados sobrepasan con mucho ese nivel. Esto refuerza la importancia del análisis: el comercio bilateral predomina ampliamente en varias industrias.

A fin de tener una visión global del grado de concentración del comercio intraindustrial a fines del decenio entre cada uno de los seis países y las cuatro regiones considerados en el presente artículo, hemos elaborado una estadística de frecuencia de los índices para cada una de las corrientes de comercio bilateral, a nivel de las secciones (un dígito) de la CUCI (cuadro 6).

Las cifras del cuadro 6 muestran que -como se dijo anteriormente- el comercio intraindustrial más importante corresponde a las secciones 5 a 8 de la CUCI. Puede observarse que en cada corriente de intercambio que figura en dicho cuadro hay señales de índices de comercio intraindustrial elevados en la sección 6, que comprende manufacturas clasificadas principalmente según el material, de las cuales las más importantes para nuestros fines son los productos textiles, los productos de papel y las manufacturas de metales.

Los altos índices de comercio intraindustrial pueden reflejar el carácter complementario de las estructuras productivas o (principalmente en el caso de los bienes de consumo final) la posibilidad de sustitución en los patrones de consumo. La interpretación exacta de las cifras presentadas requiere un análisis más detallado a nivel de los productos. Sin embargo, en general, la incidencia de los altos índices de comercio intraindustrial en la sección 6 puede, en principio, interpretarse como una reafirmación de la ventaja comparativa de la región en productos basados en recursos naturales, los que constituyen la mayor parte del comercio de productos de papel y manufacturas de metales (así como de algunos textiles).

La sección de la CUCI con la segunda frecuencia de figuración en el cuadro 6 corresponde a los artículos manufacturados diversos, principalmente prendas de vestir y calzado, juguetes y apa-

ratos fotográficos. Los altos índices en estos sectores -de aceptarse los argumentos antes mencionados- pueden estar vinculados a las modalidades específicas de la demanda y la diferenciación de los productos finales. Es difícil formular algún comentario a este nivel de agregación: una vez más, se precisa un análisis por sectores específicos.

Un tercer conjunto de industrias de las que vale la pena tomar nota está integrado por las que se agrupan en la sección 7: maquinaria y equipo de transporte, principalmente maquinaria eléctrica y no eléctrica y vehículos de carretera. En ella se encuentran la más alta incidencia del comercio bilateral (entre Brasil y América del Norte) y también otras corrientes comerciales muy intensas: entre Brasil y América Latina, Argentina y América Latina, Argentina y América del Norte, y México y América del Norte.⁴ Habida cuenta de la modalidad característica de barreras comerciales adoptadas por estos países y el tipo de productos incluidos, cabría prever que estas cifras voluminosas obedecieran al carácter complementario de la producción más que a cualquier otro factor.

Por último, de las cifras del cuadro 6 se desprende también la incidencia del comercio intraindustrial en la sección 5 de la CUCI: productos químicos y conexos, principalmente aceites esenciales y productos de perfumería y productos químicos orgánicos e inorgánicos. En esta sección figura una cantidad importante de industrias con un intenso comercio intraindustrial entre México y América del Norte, así como entre Argentina y América del Norte, Argentina y América Latina, y entre Brasil y otros países latinoamericanos. Una evaluación amplia de estas cifras indica no sólo que es difícil sacar conclusiones genéricas respecto de esta sección, sino que, al parecer, hay patrones diferentes tanto en los distintos países como en su intercambio con áreas diversas. Así queda de manifiesto, por ejemplo, al confrontar el comercio que realiza Argentina con otros países latinoamericanos (en el cual hay una incidencia importante de altos índices de comercio intraindustrial en productos químicos inorgánicos y materias químicas), y el comercio que realiza México con América del Norte (que comprende productos de perfumería, así como medicinas, materias colorantes, productos de plástico y otros).

⁴ En los dos primeros casos, el convenio comercial entre el Brasil y la Argentina ciertamente ha desempeñado un papel importante.

Cuadro 6
 AMERICA LATINA (SEIS PAISES): SECCIONES (CUCI, UN DIGITO)^a CON INDICE
 DE COMERCIO INTRAINDUSTRIAL SUPERIOR A 0.5 EN TODO EL COMERCIO BILATERAL
 SECTORIAL, 1988

		Código de la CUCI	Sección	Número de grupos de productos con índice > 0.5
ARGENTINA	América Latina	0	Productos alimenticios y animales vivos destinados principalmente a la alimentación	(3)
		1	Bebidas y tabaco	(3)
		5	Productos químicos y conexos, n.e.p.	(4)
		6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(4)
		7	Maquinaria y equipo de transporte	(8)
		8	Artículos manufacturados diversos	(10)
	América del Norte	1	Bebidas y tabaco	(1)
		4	Aceites de origen animal y vegetal	(1)
		5	Productos químicos y conexos	(5)
		6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(10)
		7	Maquinaria y equipo de transporte	(5)
		8	Artículos manufacturados diversos	(2)
	Europa occidental	0	Productos alimenticios y animales vivos destinados principalmente a la alimentación	(2)
		5	Productos químicos y conexos	(3)
		6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(3)
		7	Maquinaria y equipo de transporte	(3)
		8	Artículos manufacturados diversos	(3)
	Asia sudoriental	3	Combustibles y lubricantes minerales	(1)
		5	Productos químicos y conexos	(1)
		6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(3)
		7	Maquinaria y equipo de transporte	(3)
		8	Artículos manufacturados diversos	(2)
BRASIL	América Latina	0	Productos alimenticios y animales vivos destinados principalmente a la alimentación	(2)
		5	Productos químicos y conexos	(4)
		6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(8)
		7	Maquinaria y equipo de transporte	(9)
		8	Artículos manufacturados diversos	(7)
	América del Norte	1	Bebidas y tabaco	(1)
		5	Productos químicos y conexos	(3)
		6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(11)
		7	Maquinaria y equipo de transporte	(17)
		8	Artículos manufacturados diversos	(8)
	Europa occidental	5	Productos químicos y conexos	(1)
		6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(2)

(Continúa en pág. 97)

Cuadro 6 (continuación)

		Código de la CUCI	Sección	Número de grupos de productos con índice > 0.5
MEXICO	Asia sudoriental	7	Maquinaria y equipo de transporte	(1)
		8	Artículos manufacturados diversos	(4)
		6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(4)
		7	Maquinaria y equipo de transporte	(3)
	América Latina	8	Artículos manufacturados diversos	(1)
		5	Productos químicos y conexos	(1)
		6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(1)
		7	Maquinaria y equipo de transporte	(2)
	América del Norte	8	Artículos manufacturados diversos	(2)
		0	Productos alimenticios y animales vivos destinados principalmente a la alimentación	(1)
		2	Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles	(1)
		3	Combustibles y lubricantes minerales	(2)
		5	Productos químicos y conexos	(7)
		6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(13)
		7	Maquinaria y equipo de transporte	(6)
		8	Artículos manufacturados diversos	(11)
	Europa occidental	0	Productos alimenticios y animales vivos destinados principalmente a la alimentación	(1)
		6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(2)
		8	Artículos manufacturados diversos	(1)
	Asia sudoriental	5	Productos químicos y conexos	(1)
		6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(3)
		7	Maquinaria y equipo de transporte	(3)
		8	Artículos manufacturados diversos	(2)
CHILE	América Latina	2	Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles	(1)
		6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(3)
		7	Maquinaria y equipo de transporte	(1)
		8	Artículos manufacturados diversos	(1)
	América del Norte	4	Aceites de origen animal y vegetal	(1)
		5	Productos químicos y conexos	(1)
		6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(9)
		8	Artículos manufacturados diversos	(3)
	Europa occidental	6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(1)
		8	Artículos manufacturados diversos	(1)
	Asia sudoriental	6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(3)

(Concluye en pág. 98)

Cuadro 6 (conclusión)

		Código de la CUCI	Sección	Número de grupos de productos con índice > 0,5
COLOMBIA	América Latina	6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(3)
		7	Maquinaria y equipo de transporte	(2)
		8	Artículos manufacturados diversos	(1)
	América del Norte	0	Productos alimenticios y animales vivos destinados principalmente a la alimentación	(1)
		1	Bebidas y tabaco	(1)
		5	Productos químicos y conexos	(1)
		6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(4)
		8	Artículos manufacturados diversos	(5)
	Europa occidental	6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(2)
		8	Artículos manufacturados diversos	(1)
	Asia sudoriental	6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(1)
URUGUAY	América Latina	1	Bebidas y tabaco	(2)
		4	Aceites de origen animal y vegetal	(1)
		6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(9)
		8	Artículos manufacturados diversos	(5)
	América del Norte	5	Productos químicos y conexos	(1)
		6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(6)
		8	Artículos manufacturados diversos	(2)
	Europa occidental	4	Aceites de origen animal y vegetal	(1)
		6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	(1)
		8	Artículos manufacturados diversos	(2)

Fuente: Estimaciones establecidas de conformidad con la base de datos de las Naciones Unidas sobre el comercio internacional de productos básicos (COMTRADE).

^a Correspondientes al código de un dígito de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI). Revisión 2.

III

Observaciones finales

Este artículo se ha propuesto presentar algunas estimaciones recientes de los índices de comercio intraindustrial de las economías latinoamericanas con más gravitación en el comercio internacional, y subrayar la importancia de tener en cuenta estos nuevos elementos para analizar los

efectos internos del comercio exterior y planificar las relaciones comerciales futuras.

En primer lugar, se mostró que para varios países latinoamericanos el comercio intraindustrial es un componente importante y cada vez mayor del comercio bilateral con otras regiones y

con otros países de la región. Esto es en sí un hecho que invita a continuar la investigación, más aún porque tiene lugar en un momento en que indicadores similares revelan modalidades relativamente estables en los países de la OCDE.

Además, el hecho mismo de que en 1988 el número de industrias latinoamericanas que tenían un comercio predominantemente bilateral con contrapartes importantes fuese mucho mayor que en 1980 indica que hubo modificaciones significativas en el sector externo de varias economías de la región, aunque el fenómeno permanece en gran medida inexplorado, y también que estos cambios -ocurridos en un período tan crítico- han contribuido a confirmar la percepción de que América Latina aún presenta una estructura de especialización comercial indefinida, al menos en lo que se refiere a las manufacturas.

No se puede tener la misma certeza acerca de los factores que determinan los indicadores mostrados. Pero los índices sectoriales entregados en este trabajo constituyen sin duda una buena orientación para investigaciones más detalladas.

Restar significación a este tema aduciendo la importancia general que el comercio intraindustrial tiene en las relaciones externas globales puede inducir a error (y llevar a estériles polémicas, por ejemplo sobre qué se entiende por "grande"). También puede ser muestra de falta de visión sacar conclusiones basadas exclusivamente en los índices de comercio intraindustrial, y no tener en cuenta la importancia relativa del comercio frente a la producción interna total de las industrias en que estos índices son más significativos, ni las peculiaridades de los mercados internacionales de cada industria (el comercio bilateral puede ser una tendencia general para varios productos).

Por el contrario, se espera que las cifras analizadas en el presente documento persuadan de que los niveles ya alcanzados en el comercio bilateral y su tendencia ascendente en los últimos años, influirán significativamente en la formulación de políticas comerciales, en los procesos de integración regional y en varios otros temas.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1991): *Latin America: Trade of Capital Goods and the Need for Export Financing* (LC/R.967/Rev. 1), Santiago de Chile, 10 de abril.
- Globerman, S. y J. W. Dean (1990): Recent Trends in intra-industry trade and their implications for future trade

liberalization, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 126, Heft 2, Kiel, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

- Grubel, H. G. y P.J. Lloyd (1975): *Intra-Industry Trade. The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products*, Nueva York, MacMillan Publishing Co. Inc.

Políticas industriales en Centroamérica

*Larry Willmore**

Los países centroamericanos llevan cuatro décadas de cooperación en virtud de tratados bilaterales y multilaterales, el más importante de los cuales es el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que estableció en 1960 el Mercado Común Centroamericano. Sin embargo, las políticas industriales aplicadas en ellos a partir de entonces se caracterizan por su falta de uniformidad.

Este artículo describe sucintamente las políticas en vigor a mediados de 1992 en cinco países —Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua— en materia de inversión extranjera, registro de nuevas inversiones, protección arancelaria e incentivos a las exportaciones extrazonales, factores todos que influyen en la competitividad relativa de las empresas industriales de la subregión. Asimismo, pasa revista a otros factores que afectan la capacidad de competencia de estos países, como el costo de la mano de obra, de la energía y del agua.

* Oficial de Asuntos Económicos (Industria y Turismo), en la Subsección de la CEPAL para el Caribe. Este artículo se basa en un informe del autor para el Proyecto CAM/91/009, ejecutado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), con fondos del Programa Especial de Cooperación para Centroamérica (PEC) que administra el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Introducción

Tradicionalmente, los gobiernos de Centroamérica han seguido políticas de “puertas abiertas” para la inversión extranjera y los países incluso han competido entre ellos con el afán de atraer inversiones foráneas.¹ Sin embargo, hoy hay diferencias importantes entre ellos en el tratamiento que dan al capital extranjero. De los cinco países analizados, Guatemala es el único que no distingue entre inversión nacional y extranjera. En El Salvador y Honduras se prohíbe la inversión extranjera en pequeña escala. En Nicaragua se imponen algunas restricciones a toda inversión foránea, mientras que en Costa Rica, El Salvador y Honduras se estimula dicha inversión dándole acceso preferencial a divisas al tipo de cambio oficial.

Largos trámites burocráticos pueden obstaculizar tanto la inversión extranjera como la nacional. En Centroamérica el tiempo necesario para el registro de una nueva empresa fluctúa entre dos y tres meses (Costa Rica) y doce meses (Honduras). En Nueva York la misma gestión demora cuatro horas.

En economías pequeñas como las centroamericanas, el arancel externo suele influir más que la estructura del mercado en establecer el tipo de competencia que prevalece, porque es el precio de las importaciones, reales o potenciales, el que determina el precio de las manufacturas locales. Por concentrada que esté la producción en una industria, la posibilidad de importar constituye un medio de regulación, pues inhibe el ejercicio del poder de los productores en el mercado.

En los años sesenta, los cinco países mantenían un solo arancel externo para proteger a las industrias del Mercado Común Centroamericano (MCCA). A finales de 1970, Honduras abandonó el MCCA, negoció tratados bilaterales en reemplazo del multilateral y estableció su propio aran-

¹ Gert Rosenthal (1975, p. 273) notó hace dos décadas que “se ha producido una especie de competencia entre los países para atraer dicho capital, como una manera de mejorar su participación en las exportaciones intrarregionales de artículos manufacturados. De ahí que a nivel nacional se siga una política de ‘puertas abiertas’ a la inversión extranjera directa, con limitadísimos casos de regulación o control de la misma”. (El artículo original fue publicado en 1972). Véase también Willmore, 1976.

cel externo. A mediados de los años ochenta, los cuatro países restantes dejaron de mantener un arancel externo común e iniciaron un proceso unilateral de desgravación arancelaria. Pero recientemente los cinco países acordaron restablecer un arancel externo común que comenzará a regir a principios de 1995. El nuevo instrumento será menos proteccionista que el del pasado, con un piso de 5% *ad valorem* y un techo de 20% *ad valorem*.

Las restricciones y los impuestos a la importación crean un sesgo antiexportador: los incentivos a la producción para el mercado nacional (o subregional) son mayores que para exportar a terceros países. Todos los países de la subregión han intentado compensar este sesgo, al menos en parte, mediante la promoción de exportaciones no tradicionales, sobre todo de manufacturas.

La promoción de las exportaciones varía mucho de un país de la subregión a otro, pero en

cuatro de ellos hay regímenes de importación temporal, y en todos regímenes de zonas francas industriales y estímulos a los exportadores que producen básicamente para los protegidos mercados locales. Más adelante se resumen tanto las diferencias como las semejanzas entre los cinco países en este campo.

Así como son heterogéneas las políticas de los países centroamericanos en materia de inversión extranjera, inscripción de empresas, protección arancelaria e incentivos a las exportaciones, también lo son los costos de la mano de obra, la energía y el agua. En Costa Rica se pagan los salarios más altos, que casi duplican a los de los otros países. El precio de la electricidad es relativamente uniforme, pero la gasolina es notablemente más cara en Nicaragua y Guatemala, el diesel en Honduras y Guatemala, y el agua potable en Costa Rica y Honduras.

I

Inversión extranjera

Guatemala no dispone de legislación específica sobre la inversión extranjera en el sector manufacturero; por eso, las empresas de propiedad nacional y extranjera reciben el mismo trato ante la ley. Sin embargo, existe un registro voluntario para empresas de capital estadounidense que deseen acogerse al Convenio sobre Garantías suscrito entre los gobiernos de Guatemala y los Estados Unidos.

En Costa Rica las leyes tampoco discriminan entre empresas nacionales y extranjeras en el sector manufacturero, pero el Banco Central mantiene un registro de inversiones foráneas. Las empresas que voluntariamente registran su capital extranjero tienen acceso a divisas al tipo de cambio oficial para: i) pagar préstamos (intereses y amortización) cuyo plazo no sea inferior a cinco años; ii) repatriar capital (normalmente después de cuatro años, aunque puede hacerse antes); iii) repatriar utilidades, previa declaración para los fines del impuesto sobre la renta; iv) pagar regalías, sujetas a un impuesto de 20%, y v) pagar asistencia técnica, con un impuesto de 30% y una comisión de 10%. Este acceso a divisas al tipo de cambio oficial es importante cuando existe gran diferencia entre

el tipo de cambio bancario y el del mercado "negro" o paralelo. En estas circunstancias, las empresas extranjeras registradas aventajan a las no registradas y a las nacionales, ya que los empresarios nacionales no tienen la opción de registrar sus inversiones. De ahí que las políticas costarricenses aplicadas por el Banco Central mediante reglamentos internos y no por el Poder Ejecutivo a través de leyes y decretos resulten discriminatorias, al favorecer la inversión extranjera.

En Honduras una nueva Ley de Inversiones decretada por el Congreso Nacional en junio de 1992 considera que "la inversión extranjera es complementaria de la inversión nacional en el desarrollo económico y requiere de un tratamiento no discriminatorio". Sin embargo, la ley es discriminatoria en dos de sus artículos. Primero, el artículo 20 estipula que "la industria y el comercio en pequeña escala es patrimonio exclusivo de los hondureños y las sociedades mercantiles integradas en su totalidad por hondureños". Aún falta el reglamento que defina lo que se entiende por "pequeña escala", pero la restricción de inversiones extranjeras a la industria grande y mediana tiene importancia potencial. Segundo, el artículo 4 ga-

rantiza al inversionista el acceso a la compra de moneda extranjera para los siguientes fines: la "importación de aquellos bienes y servicios necesarios para la operación de la empresa, incluyendo el pago de regalías, rentas y asistencia técnica"; el "pago de deudas contraídas en el exterior para las operaciones de la empresa y los intereses devengados por las mismas", y el "pago de los dividendos y la repatriación de capitales sobre las inversiones extranjeras registradas bajo la presente ley".

Aunque este artículo discrimina a favor de la inversión foránea, ya que solamente el extranjero tiene garantizadas divisas para repatriar (o expatriar) su capital y sus ganancias, la ventaja que otorga es mínima, porque en el mismo artículo se garantiza la "apertura de cuentas en moneda extranjera en los bancos del sistema nacional, pudiendo los inversionistas nacionales y extranjeros retirar sus depósitos en forma parcial o total en la misma moneda en que los efectuaron."

Las leyes salvadoreñas, así como la nueva legislación hondureña, combinan restricciones con estímulos a la inversión foránea. La Constitución de 1950 establece que "el comercio y la industria en pequeño son patrimonios de los salvadoreños por nacimiento y de los centroamericanos naturales." El decreto 505 del 15 de diciembre de 1961 (Ley de Protección del Comercio y la Industria en Pequeño) define como "pequeña" a toda empresa con menos de 10 000 dólares de capital y prohíbe la inversión de extranjeros salvo en "aquellas industrias [que] ... no sean explotadas por salvadoreños o centroamericanos naturales", en cuyos casos se puede otorgar un permiso válido por 10 años, renovable a su término, siempre y cuando no existan empresas salvadoreñas en la misma actividad.

En la Ley de Fomento y Garantía de la Inversión Extranjera de El Salvador se exige que toda inversión foránea sea registrada en el Ministerio de Economía. Al capital extranjero registrado se le otorgan los beneficios siguientes, no concedidos a empresas nacionales: i) tenencia de cuentas bancarias en moneda extranjera que no pueden ser convertidas a moneda nacional sin autorización del propietario; ii) crédito fiscal para efectos de pago del impuesto sobre la renta, cubierto por la sociedad en la cual se haya efectuado la inversión, y iii) acceso a divisas extranjeras al tipo de cambio oficial para repatriar ganancias, para

pagar préstamos extranjeros, así como regalías y asistencia técnica hasta por un 10% de las ventas netas, y para repatriar capital. Como se puede advertir, estos beneficios son más generosos que los otorgados en Costa Rica y similares a los otorgados en Honduras; en todo caso, su valor para el inversionista depende de que haya una diferencia entre el tipo de cambio oficial y el paralelo. Esta diferencia no existe hoy en El Salvador, pero podría reaparecer en el futuro, lo que daría ventaja a los empresarios extranjeros sobre los salvadoreños.

Actualmente, los extranjeros no pueden invertir legalmente en Nicaragua. Existe un proyecto de ley de inversiones extranjeras que contempla la creación de un comité de inversiones extranjeras, cuya misión sería la de aprobar o rechazar las solicitudes de inversionistas y supervisar su conducta. La Asamblea Nacional aprobó una versión de esta ley el 12 de abril de 1991, la que fue vetada por el Poder Ejecutivo, básicamente porque establecía un comité de inversiones extranjeras con nueve miembros en vez de los cinco que había solicitado el Poder Ejecutivo. A juicio de éste, un comité en el que participen el Ministro del Trabajo, el Director del Instituto Nicaragüense de Recursos Naturales y del Ambiente, un miembro de la Cámara de Industrias y el alcalde del municipio donde se ubique la inversión, dificulta la aprobación de una solicitud. Con esta ley, los principales beneficios para un inversionista, una vez aprobado su plan de inversión, serán: i) "indemnización rápida, adecuada y efectiva en caso de expropiación", y ii) acceso a divisas al tipo de cambio oficial para repatriar ganancias y, después de tres años, capital. Además, el comité de inversiones extranjeras "podrá eximir total o parcialmente el pago de impuestos fiscales y aduaneros". En cambio, el inversionista extranjero estará obligado a convertir las divisas que reciba de sus exportaciones en moneda nacional, al tipo de cambio oficial.

En síntesis, en Costa Rica, El Salvador y Honduras se estimula la inversión extranjera otorgándole acceso preferencial a divisas al tipo de cambio oficial, aunque en El Salvador y Honduras se excluye al extranjero de la pequeña industria. En Guatemala se da al inversionista extranjero igual tratamiento que al nacional, mientras que en Nicaragua se le imponen algunas restricciones.

II

Formación de nuevas empresas

Las nuevas inversiones significan creación de nuevas empresas o ampliación de las existentes. La burocracia estatal puede obstruir este proceso haciendo costoso y lento el registro de nuevas empresas. Hernando de Soto, autor del ya famoso libro *El otro sendero*, cita en otras de sus obras (De Soto, 1992), como una de las causas del subdesarrollo de su país, el hecho de que "en el Perú, una persona tardaba 289 días en registrar una empresa frente a las cuatro horas que necesitan en la ciudad de Nueva York."

En este aspecto, Centroamérica se sitúa cerca del Perú y muy lejos de Nueva York. En Honduras, el tiempo mínimo para registrar una nueva empresa es de doce meses, y en Guatemala de diez a doce meses. En ambos países, si una empresa desea ampliar su capital social, el trámite

burocrático es casi tan largo y costoso como lo es formar una nueva empresa. La barrera que enfrenta el inversionista en El Salvador y Costa Rica es menor, ya que estos países permiten el registro de sociedades anónimas de capital variable. Los trámites burocráticos requieren "sólo" de cuatro a cinco meses en El Salvador y de dos a tres meses en Costa Rica. No disponemos de información sobre los trámites para registrar empresas o inversiones en Nicaragua.

Algunos gobiernos centroamericanos están conscientes de que los trámites burocráticos desalientan la inversión, y están intentando simplificar el sistema. El congreso guatemalteco acaba de emitir una ley creando una "ventana única" para el inversionista. La Ley de Inversiones en Honduras pretende hacer lo mismo.

III

Protección contra las importaciones

Durante más de tres décadas, en los países de Centroamérica se siguió una estrategia de desarrollo "hacia adentro". En consecuencia, se aplicaron aranceles altos a los bienes de consumo final y se exoneró la importación de maquinaria, materia prima y bienes intermedios para uso de las industrias manufactureras.

Hoy día en los países centroamericanos se han eliminado todas las exoneraciones arancelarias y todos los aranceles específicos (por peso o unidad), y están bajando paulatinamente los aranceles *ad valorem* sobre la importación de bienes que compiten con la industria local. Esta reforma arancelaria empezó en 1986 en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, en 1987 en Nicaragua y en 1990 en Honduras. En los cinco países se han tomado muchas medidas unilaterales, pero se ha asumido el compromiso de volver a un arancel externo común dentro de dos años y medio.² El nuevo arancel centroamericano será menos pro-

teccionista que el del pasado. Habrá sólo cuatro tasas: 5% para maquinaria, materias primas y bienes intermedios no producidos en la subregión; 10% para maquinaria, materias primas y bienes intermedios producidos en la subregión; 15% para bienes de consumo final no producidos en la subregión, y 20% para bienes finales producidos en la subregión.

La protección arancelaria que rige en los cinco países y los niveles previstos para 1993, 1994 y 1995 se presentan en el cuadro 1. El arancel máximo, que sería de 20% en 1995, no

² Los presidentes centroamericanos, en el punto 28 de la Declaración de San Salvador, del 17 de julio de 1991, prometieron instrumentar el 31 de diciembre de 1992 un arancel uniforme centroamericano con un "techo de 20% y un piso no menor de 5%"; pero los países pueden definir "una lista reducida de productos que alcanzarán los niveles acordados a más tardar el 31 de diciembre de 1994, para los cuales se establecerá un programa de desgravación".

impide la imposición de tasas mayores que gravan el consumo por razones fiscales o de salud. Los cigarrillos y los perfumes, por ejemplo, podrían pagar un arancel de 100%; pero de ser producidos localmente para el mercado interno pagarán impuestos de 80% sobre su valor puesto en fábrica. Esto asegurará que los altos gravámenes cobrados en la aduana no se conviertan en aranceles de alta protección.³

Costa Rica mantiene actualmente aranceles que van desde el 5%, aplicado a la maquinaria y los repuestos, hasta el 46% para "rubros sensitivos" (textiles y calzado). El gobierno mantiene, por razones fiscales, un "piso" arancelario de 10% para la importación de materia prima y bienes intermedios. Este coloca a la industria costarricense en desventaja competitiva frente a productores del resto de Centroamérica; sin embargo,

Cuadro 1
CINCO PAISES CENTROAMERICANOS: ARANCELES DE IMPORTACION
(Porcentajes)

	1992	1993	1994	1995
Costa Rica	5 a 46 ^a	5 a 40	5 a 31	5 a 20
El Salvador	5 a 30	5 a 25	5 a 20	5 a 20
Guatemala	5 a 30 ^b	5 a 20	5 a 20	5 a 20
Honduras	5 a 35 ^c	5 a 20	5 a 20	5 a 20
Nicaragua	5 a 60 ^d	5 a 20	5 a 20	5 a 20

Fuente: Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), *Políticas económicas vigentes en los países centroamericanos a enero de 1992*, Guatemala, febrero de 1992, e información proporcionada por los ministerios de economía de cada país.

^a En marzo de 1992 se eliminó una sobretasa temporal de dos puntos porcentuales para importaciones extrarregionales. El Banco Central de Costa Rica exigió depósitos previos hasta finales de 1991.

^b Incluye una sobretasa de tres puntos porcentuales sobre las importaciones extrarregionales.

^c Incluye una sobretasa general (excepto para maquinaria y equipos) de cinco puntos porcentuales, y una adicional de diez puntos porcentuales para productos finales.

^d Incluye impuestos selectivos de consumo de hasta 40 puntos porcentuales, que funcionan como aranceles de importación.

la situación está mejor que la que se presentó en 1991, cuando el "piso" de 10% se aplicó también a la maquinaria y los repuestos, y se cobró además una sobretasa de 10 puntos porcentuales a

³ El punto 28(2) de la Declaración de San Salvador permite la elaboración de "una lista limitada de excepciones de bienes de carácter fiscal que podrán tener un arancel superior a 20%". Si la producción local (actual o potencial) está exenta del pago de los aranceles excepcionales, el resultado podría ser el fomento de la producción de estos "bienes de carácter fiscal" con la consiguiente pérdida de ingresos fiscales.

toda importación extrarregional. Cabe esperar que al final de 1994 rija un arancel meta con tasas *ad valorem* de entre 5% y 20%.

En El Salvador, actualmente los aranceles de importación se hallan entre el 5% y el 25%, excepto para los textiles y el calzado de cuero, que soportan tasas hasta de 30%. A mediados de 1993 la tasa máxima bajará a 20% (25% para textiles y calzado). En junio de 1994 todos los aranceles se situarán entre el 5% y el 20%. El gobierno salvadoreño no aplica cuotas, sobretasas ni exigencias de depósito previo a las importaciones, y mantiene un tipo de cambio único y libre.

En Guatemala, la estructura arancelaria es muy parecida a la salvadoreña. Al presente, las tasas oscilan entre 5% y 30% (incluida una sobretasa de tres puntos porcentuales) y el ministro de economía tiene programado bajarlas a un máximo de 20% al principio de 1993.

En Honduras los aranceles legales ya están entre el 5% y el 20%. Sin embargo, se aplican sobretasas de cinco puntos porcentuales a las importaciones de cualquier bien (excepto bienes de capital), y de 10 puntos adicionales a los bienes de consumo final. En efecto, los productores de Honduras, igual que los de Costa Rica, pagan un arancel mínimo de 10% para la importación de materias primas y bienes intermedios. No se sabe aún con certeza cuando se eliminará el cobro de sobretasas a las importaciones, pero se supone que esto sucederá en 1993.

Algunos gobiernos hondureños, a semejanza de otros en la subregión, han utilizado en ocasiones licencias o permisos de importación y exportación para proteger a ciertos productores o favorecer a los consumidores. Es interesante notar

que el actual gobierno, en el artículo 4 de la Ley de Inversiones, garantiza al empresario "libertad en la importación y exportación de bienes y servicios sin requerimientos de autorizaciones o permisos administrativos previos" y promete respetar "la libre determinación de precios de los productos o servicios que ofrece."

Nicaragua redujo el arancel máximo en 1990 a 20%. Simultáneamente introdujo numerosos "impuestos selectivos de consumo". Muchos de ellos, como los cobrados a licores, cigarrillos, bebidas gaseosas y cervezas, son efectivamente impuestos de consumo, porque gravan tanto el producto nacional como el importado. Otros, sin embargo, son en realidad "sobretasas selectivas a los aranceles" porque el producto nacional está exento del impuesto. Estos "aranceles disfrazados" se cobran sobre importaciones de cualquier origen (aun de Centroamérica) y agregan hasta 40 puntos porcentuales (como sucede con las galletas finas) al arancel legal. De todos modos, se trata de una medida transitoria: cada seis meses los "impuestos selectivos" bajan, y todos desaparecerán en enero de 1993.

IV

Incentivos para las exportaciones

La protección de los mercados nacionales o del subregional crea dos tipos de sesgo antiexportador. El primero viene del hecho de que la maquinaria, los equipos, la materia prima y los bienes intermedios se compran a un precio más alto que el de los mismos bienes en el mercado internacional; mientras más alto es el "piso" arancelario, más elevado resulta el costo de estos insumos para el exportador actual o potencial. El segundo sesgo deriva del hecho de que un producto vale más en el mercado local protegido que en los competitivos mercados de exportación, por lo que resulta más atractivo sustituir las importaciones que exportar. Por ambas razones, el volumen de exportaciones resulta menor que el que se observaría en un régimen de libre comercio.

1. Zonas francas

La creación de zonas francas industriales es una manera de eliminar en gran parte este sesgo antiexportador, al menos para las empresas que allí

se instalan. Hay zonas francas en cada uno de los cinco países, aunque en Honduras las llaman "zonas procesadoras para las exportaciones". En Nicaragua no hay legislación actualizada ni inversiones recientes en este campo, pero existe una zona franca constituida antes de la Revolución Sandinista y que ahora es administrada por un organismo del gobierno, la Corporación Industrial del Pueblo (COIP).

Las empresas instaladas en estos enclaves especiales llamados "zonas francas" laboran habitualmente como si estuvieran en un régimen de libre comercio, con facultad de comprar sus insumos en cualquier parte del mundo, manejar sus cuentas en las divisas que deseen y exportar sus productos a otros países. Además, disfrutan de otros privilegios, como la reducción de impuestos y la ausencia de los reglamentos que afectan a la industria en el resto del país. La clave del éxito de una zona franca es la libre importación de insumos, con la condición de que éstos se reexporten o se

transformen en productos para la exportación. Como bien explica un estudioso de las zonas francas (Warr, 1989, p. 34), "aunque los detalles ... varían, una característica universal es la ausencia casi por completo de gravámenes o de reglamentaciones de importación de bienes intermedios a las zonas".

La legislación costarricense se aleja de esta "característica universal" de las zonas francas porque el gobierno protege a los productores de insumos, permitiéndoles presentar sus quejas a la Dirección General de Industria. Si esta entidad determina que los productores nacionales pueden igualar las importaciones en términos de precio, calidad y tiempo de entrega, la empresa de la zona franca tendrá que "dar prioridad" al uso de los insumos nacionales.

Con estas restricciones, Costa Rica se aparta del resto del mundo en cuanto a legislación sobre zonas francas. Los empresarios que eligen instalar su planta en una zona de esa índole están motivados, principalmente, por la posibilidad de aumentar su competitividad al quedar fuera de la jurisdicción aduanera del país, y poder comprar en cualquier parte del mundo materia prima y bienes

intermedios de la calidad deseada y a los mejores precios. Si en Costa Rica se aplicara la legislación al pie de la letra, la competitividad de esas empresas se vería perjudicada. Y si no se pretende aplicar la ley, sería preferible modificarla para no desanimar a los inversionistas. La legislación es totalmente prescindible, porque ninguna empresa va a importar insumos si puede conseguirlos localmente en las mismas condiciones.

Todos los gobiernos de la subregión exigen a las empresas en las zonas francas del 100% de los impuestos sobre las ganancias (cuadro 2). Muchos imponen un límite de 10 o 12 años a estas exenciones, el que suele no ser respetado en la práctica. Las empresas que se instalan en zonas francas son internacionalmente móviles (*footloose*): las que dejan de producir en un país suelen migrar a una zona franca en otro país donde las condiciones sean más favorables. Así, la exención del pago del impuesto sobre las ganancias de estas empresas es casi siempre prorrogada al final del período inicial. También se las exime, por lo menos en parte, de gravámenes menores como los impuestos territoriales y los impuestos sobre el capital instalado.

Cuadro 2
CUATRO PAISES CENTROAMERICANOS: REGIMENES DE ZONAS FRANCA INDUSTRIALES

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras
<i>Exoneración de impuestos</i>				
Importación de maquinaria e insumos	100%*	100%	100%	100%
Ganancias	100%, 8 años 50%, 4 años	100%, 10 años, prorrogable	100%, 12 años	100%
Ventas al mercado local	Hasta 40%, sujeto a aprobación	Sin límite, sujeto a aprobación	Hasta 20%, sujeto a aprobación	Sin límite "cuando no haya produc- ción nacio- nal de las mismas" sujeto a aprobación

Fuente: Leyes de cada país.

* Normalmente no hay restricciones para importaciones a la zona, pero se puede llegar a restringir las de materia prima o insumos si la Dirección General de Industria determina que productores nacionales pueden satisfacer las condiciones de precio, calidad y plazo de entrega requeridas por las empresas importadoras.

Las empresas de zonas francas reciben sus privilegios con la condición de que exporten su producción, que ésta se utilice dentro de la zona o que se reexporten todos los productos importados. Sin embargo, las leyes de la subregión permiten la venta de parte de la producción a compradores en el territorio nacional, sujeta, desde luego, al pago de la totalidad de los aranceles correspondientes. En Guatemala se permite la venta de hasta un 20% de la producción en el mercado local, y en Costa Rica, hasta un 40%. En El Salvador y en Honduras, la ley no fija límites, pero las ventas al mercado nacional deben ser aprobadas siempre por las autoridades gubernamentales (cuadro 2).

Un requisito que hace menos atractiva una zona franca para las empresas es el de que se instalen físicamente en un área determinada. Sin embargo, los países se muestran flexibles ante situaciones de esta índole. Actualmente, de las casi 100 empresas que operan en las zonas francas de Costa Rica, dos tercios han construido "plantas satélites" fuera del área física de la zona franca, debido a dificultades en la contratación de mano de obra o, en algunos casos, a problemas de contaminación ambiental que justifican alejarse de otras plantas industriales. En El Salvador, el Decreto N° 461 del 15 de marzo de 1990, es más explícito; de hecho, constituye una Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales según

la cual las "empresas que exporten la totalidad de su producción ... y que por razones técnicas no estén ubicadas en zona franca, podrán solicitar que su establecimiento sea declarado recinto fiscal ..." (artículo 20), y los exportadores que operen en recinto fiscal disfrutarán de los mismos incentivos fiscales que aquellos que operan en zona franca (artículo 22).

2. Importación temporal

El régimen de importación temporal tiene cierta ventaja sobre el de zonas francas en cuanto permite la instalación en cualquier parte del país de plantas que ensamblan o "maquilan" insumos importados para la exportación, lo que permite aprovechar la infraestructura existente, sin necesidad de inversiones costosas en nuevos parques industriales. Este régimen es similar al de "recintos fiscales" de El Salvador, pero mucho más flexible. El industrial tiene que garantizar que los insumos importados temporalmente se exportarán dentro de un plazo determinado, normalmente de un año. No hay ninguna otra restricción en la subregión para importaciones de esta índole. Con excepción de El Salvador, los países permiten también la importación sin impuestos de maquinaria y equipos. Igual que para las empresas en zona franca, cada país exonera esta actividad del pago del impuesto sobre las ganancias (cuadro 3).

Cuadro 3
CUATRO PAISES CENTROAMERICANOS: REGIMENES DE IMPORTACION TEMPORAL (MAQUILA, REINTEGRO)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras
<i>Exoneración de impuestos</i>				
Importación de maquinaria	100%	-	100%	100%
Importación de insumos	100%	100%	100%	100%
Ganancias	100% ^a	100%, 10 años, prorrogable	100%, 10 años	100%, 10 años
<i>Ventas al mercado local</i>	No	Sin limite, con sólo pagar los impuestos correspondientes	Sin limite, con sólo pagar los impuestos correspondientes	No
<i>Incentivos para las exportaciones</i>	No	Reintegro de 8% del valor agregado	No	No

Fuente: Leyes de cada país.

^a En el caso de inversiones extranjeras registradas, al repatriar las ganancias se cobra un impuesto de 15%.

Las ventas al mercado local están prohibidas para plantas que operan con el régimen de importación temporal en Costa Rica y Honduras. El Salvador y Guatemala permiten ventas sin límites y sólo exigen el pago de los impuestos arancelarios vigentes que afectan al producto final. El maquilador en El Salvador recibe además un bono de 8% del valor agregado, pero sólo cuando exporta su producción fuera de la subregión. En Nicaragua no hay por el momento legislación explícita para esta actividad, ni proyecto de ley alguno al respecto.

Universalmente, la importación temporal ha sido concebida para apoyar a los exportadores que utilizan muchos insumos importados con poco valor agregado nacional, pero las leyes de los países de la subregión no definen con claridad los requisitos para hacer uso de este régimen. Una manera de definir si una actividad es o no de maquila es determinar qué porcentaje del valor agrega esta actividad al producto. En Guatemala, el Decreto N° 29-89 define la actividad de maquila "como aquella orientada a la producción y/o ensamble de bienes, que ... contengan como mínimo el cincuenta y uno (51%) por ciento de mercancías extranjeras", es decir, un máximo de 49% de valor agregado nacional. Pero la diferencia entre las actividades que son de maquila y las que no lo son carece de importancia en Guatemala, porque cualquier empresa puede aprovechar los beneficios del régimen de admisión temporal.

3. Incentivos generales

Las empresas que producen en zonas francas o con regímenes de importación temporal lo hacen casi exclusivamente para la exportación. Aun cuando se le permita vender en el mercado local, el productor enfrenta aranceles iguales a los que gravan a una fábrica localizada en el extranjero. La gran mayoría de las empresas industriales de Centroamérica produce para el protegido mercado local, y algunas de ellas tienen la posibilidad de exportar al menos una parte de su producción. Existe legislación más flexible para estos "exportadores parciales" en cada país de la subregión.

El cuadro 4 resume los incentivos para la exportación de manufacturas no tradicionales en cada uno de esos países. Estos incentivos no se aplican a exportaciones destinadas a países de la subregión, pero sí a las que se realizan a empresas en zonas francas. La legislación salvadoreña

es, sin duda, la más simple: consiste en otorgar en efectivo el "8% del valor libre a bordo o valor f.o.b. como compensación, tanto sobre los impuestos de importación como de otros indirectos generados por la actividad exportadora" (artículo 3 del Decreto N° 460 del 15 de marzo de 1990). Esta simplicidad es su principal virtud, porque facilita los trámites burocráticos. Además, con este sistema El Salvador incentiva a los exportadores sin liberarlos del pago de aranceles de importación, estimulando así el uso de insumos nacionales. Sin embargo, el sistema tiene una desventaja: como no todos los insumos pagan el mismo arancel ni toda producción enfrenta el mismo sesgo antiexportador, la tasa de compensación única puede ser excesiva para unas actividades e insuficiente para otras.

Los demás países ofrecen diversos estímulos a sus exportadores. Todos permiten la importación libre de impuestos de maquinaria, equipos e insumos utilizados en la producción de bienes para los mercados de exportación. También en todos se exonera a las empresas, aunque en diferente medida, del pago de impuestos sobre las ganancias generadas por la actividad exportadora. En Nicaragua sólo se las exime del 80% de los impuestos; en Guatemala y Honduras se limita la exoneración a 10 años.

En Costa Rica, desde 1972, se otorgan Certificados de Abono Tributario (CATs) que originalmente valían 15% del valor fob (valor puesto en el barco o avión sin flete ni seguros) de las exportaciones no tradicionales. Como este estímulo resultó muy costoso para el Estado, el gobierno decidió eliminar gradualmente la emisión de CATs en los próximos años.⁴ Actualmente Costa Rica ofrece CATs de 8% del valor fob de las exportaciones cuando el valor agregado nacional es de 35% a 40%, e incrementos de 1% por cada cinco puntos adicionales de valor agregado, hasta un máximo de 12% para exportaciones que incorporan 55% o más de valor agregado nacional. En Nicaragua se

⁴ Hoffmaister (1992) calcula que entre 1984 y 1989 cada dólar gastado en CATs generó 1.34 dólares en exportaciones brutas, y 80 centavos de dólar en insumos importados que se incorporaron en los bienes exportados. Así, un dólar en subsidios generó, en promedio, exportaciones netas de solamente 54 centavos. En este período la mayoría de las exportaciones no tradicionales recibió CATs de 15%, sujetos solamente al requisito de un mínimo de 35% de valor agregado nacional.

ofrece un CAT del 15% del valor fob de las exportaciones, cualquiera sea el valor agregado nacional de ellas. Esto podría significar un estímulo excesivo

para las actividades de ensamblaje o maquila, pero sólo transitoriamente, ya que bajará a 10% en 1993, 5% en 1995 y a cero en 1997.

Cuadro 4
CINCO PAISES CENTROAMERICANOS: INCENTIVOS PARA LAS EXPORTACIONES DE
MANUFACTURAS NO TRADICIONALES

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
<i>Exoneración de impuestos</i>					
Importación de maquinaria e insumos	100%	-	100%	100%	100%
Ganancias	100% ^a	-	100%, 10 años	100%, 10 años	80%
<i>Impuestos a las exportaciones</i>	-	-	1.5%	1%	-
<i>Certificado de abono tributario (CAT)</i>	Hasta 12% del valor fob ^b	-	-	-	15% del valor fob ^c
<i>Reintegro en efectivo</i>	-	8% del valor fob	-	-	-
<i>Requisitos</i>	Mínimo 35% de valor agregado nacional	-	-	Proporcionar por lo menos 25 empleos directos	Exportar por lo menos 25% de su producción

Fuente: Leyes de cada país.

^a En el caso de inversiones extranjeras registradas, al repatriar las ganancias se cobra un impuesto de 15%.

^b Baja cada año y desaparecerá en el año 1997.

^c Bajará a 10% en 1993, a 5% en 1995 y desaparecerá en 1997.

Guatemala y Honduras son los únicos países de la subregión que no ofrecen a los exportadores de manufacturas ni bono en efectivo ni certificado de abono tributario. Además, son los únicos en gravar estas exportaciones. El impuesto es pequeño (1.5% y 1% del valor, respectivamente), pero su existencia no ayuda a eliminar el sesgo antiexportador, ya que deja abierta la posibilidad de un alza de la tasa en algún momento futuro.

Dos de los países -El Salvador y Guatemala- ofrecen incentivos a todos los exportadores de manufacturas no tradicionales, por pequeño que sea el volumen de las exportaciones o el porcentaje de valor agregado nacional. El Salvador, en la misma ley de reactivación de las exportacio-

nes, ofrece incentivos hasta a los exportadores de productos tradicionales (definidos como café, azúcar y algodón) si los someten a un proceso de transformación que agregue un mínimo de 30% de valor agregado nacional. En Costa Rica se exige que las exportaciones tengan un mínimo de 35% de valor agregado nacional para recibir incentivos en la forma de CAT. Honduras limita los beneficios a empresas relativamente grandes, con la exigencia de que las exportaciones proporcionen por lo menos 25 empleos directos. En Nicaragua, algunos exportadores potenciales no reciben estímulo, porque los incentivos son sólo para aquellas empresas que exportan el 25% o más de su producción.

V

Costo de la mano de obra, la energía y el agua

Los salarios mínimos vigentes en cada país centroamericano se indican en el cuadro 5 junto con las prestaciones sociales que encarecen la mano de obra. Conviene destacar que el concepto de salario mínimo se refiere al sector industrial en su totalidad, y no a empresas específicas. Numerosas empresas, sobre todo las grandes, y las que exportan gran parte de su producción, pagan salarios más altos, pero también contratan personal más capacitado o con mayores posibilidades de capacitarse.

Es interesante advertir la gran dispersión de salarios y de prestaciones sociales en Centroamérica. Los salarios más altos son los de Costa Rica, alrededor del doble de los de los otros cuatro países. Las vacaciones anuales establecidas por ley son relativamente generosas (30 días) en Nicaragua y los feriados (17 días) también. Las prestaciones totales como porcentaje del salario base son más altas en Nicaragua (64%) que en cualquier otro país, debido en parte a la costumbre

Cuadro 5
CINCO PAISES CENTROAMERICANOS: COSTO DE LA MANO DE OBRA, LA ENERGIA Y EL AGUA^a

	El				
	Costa Rica	Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Salario mínimo mensual (dólares)	153.31	83.00	68.00	85.00 ^b	76.00
Seguro social (%)	14.0	13.25	10.0	7.0	12.0
Otros impuestos (%)	8.0	-	1.3	1.0	2.0
Feriados pagados (días/año)	6	11	12	11	17 ^c
Vacaciones pagadas (días/año)	15	15 ^d	15	10 ^e	30
Aguinaldo anual (días)	30	10 ^f	30	30	30
Canasta de alimentos (%)	-	-	-	-	26.3
Total prestaciones (%)	36.7	26.6	28.5	27.3	64.2
Costo total por mes (dólares)	209.57	105.08	87.38	108.20	124.79
Semana laboral (horas)	48	44	44	44	48
Costo total por hora (dólares)	1.02	0.56	0.46	0.57	0.60
Tipo de cambio por dólar	138.30	8.10	5.09	5.40	5.00
Electricidad (dólar/kWh) ^g	0.06	0.05	0.07	0.05	0.06
Gasolina regular (dólar/galón)	1.29	1.45	1.76	1.32	1.90
Diesel (dólar/galón)	1.09	0.87	1.17	1.19	1.10
Agua potable (dólar/m ³) ^h	0.60	0.08	0.11	0.31	0.10

Fuente: Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), *Precios que inciden en los costos de producción del sector industrial de los países del istmo centroamericano a enero de 1992*, Guatemala, febrero de 1992, e investigación propia.

^a Los datos corresponden al principio de 1992.

^b Salario mínimo legal para empresas con más de 15 empleados; para aquellas con 6 a 15 empleados, el salario mínimo es 14% más bajo; para aquellas hasta con cinco empleados, es 30% más bajo.

^c Solamente en Managua; en el resto de Nicaragua son 15 los días feriados pagados por ley.

^d Las vacaciones anuales requieren de un pago adicional de 30% del salario correspondiente.

^e Para empleados con menos de dos años laborados; con dos años las vacaciones pagadas son de 12 días; con tres años son de 15 días, y con cuatro años o más, de 20 días.

^f Este es el bono anual para personas con menos de tres años laborados; para las personas con 3 a 10 años o más laborados, el bono es de 15 días de salario; para las personas con 10 años en adelante, el bono legal es de 18 días de salario.

^g Promedio aproximado para uso industrial.

^h Costo en la ciudad capital de cada país.

de entregar a los operarios cada mes una canasta familiar de productos básicos; las más bajas corresponden a Honduras y El Salvador (27%).

Hay un costo adicional cuando una empresa despidе una persona por razones ajenas a su comportamiento, lo cual no está incluido en los cálculos del cuadro 5. En cada país centroamericano, estas prestaciones legales son de un mes de salario por cada año trabajado.

El costo de la energía y el agua afecta, al igual que el costo de la mano de obra, la competitividad de la industria manufacturera en Centroamérica. Las tarifas eléctricas difieren poco

entre un país y otro, pero son más altas en Guatemala, seguidas de las de Costa Rica y Nicaragua. Empresas con alto consumo de electricidad pagan menos por kWh, y aquellas con poco consumo pagan mucho más que los promedios indicados en el cuadro 5. También es importante destacar que en el precio no se considera el costo de las interrupciones de la electricidad, que son frecuentes en El Salvador y Nicaragua. El precio de la gasolina es notablemente más alto en Nicaragua y Guatemala, el del diesel en Honduras y Guatemala y el del agua potable en Costa Rica y Honduras.

Bibliografía

- De Soto, Hernando (1992): Para hacer empresa en democracia, *Revista INCAE* vol. 5, N° 2, Costa Rica, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE).
- Hoffmaister, Alexander (1992): The cost of export subsidies: evidence from Costa Rica, *IMF Staff Papers*, vol. 39, N° 1, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), marzo.
- Rosenthal, Gert (1975): Algunos apuntes sobre el grado de participación de la inversión extranjera directa en el proceso de la integración centroamericana, en Eduardo Lizano (ed.), *La integración económica centroamericana*, Lecturas 13, tomo I, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- SIECA (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana) (1992a): *Políticas económicas vigentes en los países centroamericanos a enero de 1992*, Ciudad de Guatemala, febrero.
- (1992b): *Precios que inciden en los costos de producción del sector industrial de los países del istmo centroamericano a enero de 1992*, Ciudad de Guatemala, febrero.
- Warr, Peter (1989): Zonas francas industriales y política comercial, *Finanzas y Desarrollo*, vol. 26, N° 2, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI)/Banco Mundial, junio.
- Willmore, Larry (1976): Direct foreign investment in Central American manufacturing, *World Development*, vol. 4, N° 6, Nueva York, Pergamon Press Ltd., junio.

Participación y medio ambiente

*Tonci Tomić**

El patrón de producción basado en el petróleo terminó por orientarse hacia un callejón sin salida, en que el deterioro de la calidad de los recursos naturales -como consecuencia de su forma de uso y apropiación- comenzó a poner en duda su viabilidad misma. La alerta recurrente en torno a este punto dio lugar a una creciente sensibilización, o conciencia ecológica, que lleva a la sociedad a vetar cada vez más el sistema que tiende a basarse en la destrucción o degradación de los recursos naturales, arriesgando así la sustentabilidad del desarrollo.

Por otra parte, diversos factores, algunos tan dispares como las restricciones financieras y la demanda de profundización de la democracia, han conducido a una reestructuración del sistema institucional. Uno de sus efectos más inmediatos ha sido la reducción del ámbito estatal frente a la presencia y el accionar de la sociedad civil, y una consecuencia retardada, la desconcentración del poder político.

Estos dos hechos obligan a vincular el problema de la sustentabilidad ambiental y el de la participación social, como una fórmula para dar respuestas operativas al desafío del desarrollo en los países de la región.

En el artículo se analiza una forma de abordar el problema ambiental, se planean algunas hipótesis acerca de la dinámica social e institucional, se reseña una visión del origen y las formas del poder político y se formulan algunas propuestas de acción. El texto apunta a lo rural, y por lo tanto las sugerencias se orientan en dicho sentido, a pesar de que podrían hacerse extensivas a otros ámbitos. Las propuestas tienen más bien el carácter de medidas previas para iniciar una acción sólida y profunda a fin de evitar la degradación de los ecosistemas y el deterioro de los recursos naturales en la región, lo que no es posible sin la participación activa de los sectores sociales ligados a esos recursos.

* Consultor de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Introducción

La relación entre participación, medio ambiente y desarrollo sostenible tiene gran relevancia futura. Según la Declaración de Río de Janeiro, "los problemas ambientales son mejor administrados con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel pertinente. A nivel nacional todos los individuos deben tener acceso adecuado a las informaciones concernientes al medio ambiente que estén en poder de las autoridades públicas, incluyendo informaciones sobre materiales y actividades peligrosas en sus comunidades, y la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones. Los Estados deben facilitar y estimular la concientización y participación pública, tornando las informaciones ampliamente disponibles. Debe ser proporcionado el acceso a los procedimientos judiciales y administrativos, incluyendo compensación y reparación".¹ Sin embargo, el trecho por recorrer para poner en práctica este tipo de preceptos es sin dudas largo. De hecho, conceptos como medio ambiente, participación y desarrollo sostenible aún no tienen una definición consensualmente perfilada respecto de su aplicabilidad, lo que hace aún menos evidente su interacción recíproca y la forma operativa en que podrían instrumentalizarse. Por otra parte, son crecientes la demanda y la necesidad de incorporar estas dimensiones a la vida corriente de manera real, rápida y eficaz, para prevenir procesos degradativos quizás irreparables de prevalecer la situación actual, cuestión que está implícita en la Declaración citada.

Una restricción fundamental para avanzar hacia una mayor y más precisa elaboración conceptual y metodológica es la ausencia, en vastos campos, de información relativa a los ecosistemas y al estado y evolución del medio ambiente. Por ejemplo, muchas especies vegetales que conforman la vegetación de la Amazonia aún no están descritas, y por lo tanto no se conoce a cabalidad el comportamiento de esos ecosistemas. Esto impide valorar la base de fármacos potencialmente contenidos en algunas de esas especies por descubrir. La falta de información se da tanto en materia de diag-

¹ Punto 10 de la Declaración de Río de Janeiro firmada por los Presidentes en el marco de la reciente Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Brasil, junio de 1992).

nóstico como de seguimiento, es decir, no se conoce el estado actual de los agroecosistemas de la región, ni se cuenta con metodologías ni sistemas probados institucionalmente para recolectar información sobre ellos que permita seguir su evolución cualitativa y cuantitativa y evaluar los efectos de diferentes medidas y políticas.

El análisis teórico propiamente tal de este tema debe poder manejar altos niveles de complejidad y de abstracción, por las muchas especificidades de los procesos, el gran número de variables involucradas y la interacción de las mismas, todo esto sesgado además por el contexto en que ocurren. De lo contrario se corre el riesgo de caer en definiciones extremadamente simplificadas y lineales sobre la forma en que deben participar los diversos actores sociales para articular un sistema de vida y producción propicio a la explotación sostenible de los recursos silvoagropecuarios y pesqueros.

En las siguientes páginas se tratará de inducir al debate a partir de la reflexión, en un determinado contexto, sobre ciertos aspectos que habría que considerar en el momento en que la sociedad, a través de los agentes del caso, comienza a plantearse acciones participativas en el tema del desarrollo sostenible en los sectores agrícola, forestal y pesquero.

En términos generales, respecto a la vinculación entre participación y medio ambiente se postulará que la participación social es posible tanto desde el sistema político convencional como desde la sociedad civil, y que estos dos espacios

deben ser cubiertos, dadas las características constitutivas de las sociedades latinoamericanas. Estas -valga la redundancia- son excesivamente socializadas y marginalizadas,² de modo que es aún incipiente la emergencia de la individualidad³ como un elemento base de la sociedad civil.

En la actualidad se observa cierta tendencia a pensar que la participación desde la sociedad civil es más "eficaz" o "efectiva" que las formas convencionales indirectas de participar. El problema reside en que América Latina presenta sociedades civiles débilmente constituidas y que, por el contrario, muestra una mayor "fortaleza" y consolidación en su sistema político tradicional. Por lo tanto, parte de los esfuerzos debe encaminarse a fortalecer las sociedades civiles, buscando incrementar así la participación directa. Por otra parte, no se debe desear la participación tradicional por la vía de los partidos políticos, ya que ella puede contribuir de manera indirecta a fortalecer las diversas instancias de la propia sociedad civil. En definitiva, no se trata de un ejercicio de reemplazo entre uno y otro tipo de participación, sino de favorecer su integración y de ampliar su radio de acción potencial, reconociendo las especificidades de cada uno de ellos en el marco de la realidad latinoamericana.

Dentro del tema que aquí se analiza, y con miras a construir algunas bases para un desarrollo agrícola y rural sostenible, se sugieren tres áreas de acción en las que podría promoverse la participación: la información, el avance tecnológico, y, por último, la vigilancia del medio ambiente.

I

El problema ambiental: naturaleza y formas de abordarlo

El deterioro y la degradación de los ecosistemas agrícolas en la región constituyen un problema que se podría llamar "consecuencial": no deriva de una decisión explícita de dañar el medio ambiente tomada por algún agente social, sino que es el efecto no buscado de una determinada forma de apropiación y uso de los recursos naturales. En un sentido más amplio, se puede afirmar que las decisiones de agentes económicos y políticos han llevado asociadas externalidades negativas⁴ no detectadas por el sistema de asignación de recursos del mercado, y

por lo tanto no corregidas por la vía de asignar un valor a la degradación del medio ambiente.

² Haciendo una caricatura, algunos antropólogos plantean que nuestra sociedad aún conserva rasgos de tribu en los mecanismos de interacción social.

³ Entendida como el conjunto de características particulares y complejas que diferencian a las personas (los deseos, las aptitudes y la capacidad creativa), y no como individualismo.

⁴ Estudios ordenados por el Banco Mundial han mostrado que las políticas, especialmente de crédito y subsidios, han favorecido la deforestación amazónica sin mayores beneficios para los países. Ver Mahar (1989) y Binswanger (1989).

Este proceso tiene dos orígenes: uno de índole estructural, vinculado a la distribución social de los recursos, y otro de carácter funcional, ligado al uso de los recursos, principalmente en relación con el ámbito tecnológico.

Uno de los aspectos más contradictorios de la destrucción del medio ambiente es que, siendo consecuencia directa de su explotación económica, no es el beneficiario inmediato de esa explotación el que asume el costo del deterioro, sino la sociedad. En la forma tradicional de evaluar proyectos, el valor de un recurso se estima por el flujo neto de ingresos actualizados que genera, suponiendo que el recurso mismo permanece inalterado; de este modo, en la evaluación económica no se incorpora el valor de la destrucción o deterioro del recurso como un costo del proyecto.⁵ Cabe suponer entonces que un número importante de proyectos de inversión en el área de los recursos naturales sólo son rentables en la medida en que no incluyen los costos derivados de la destrucción de los recursos naturales utilizados.

Parte del problema dice relación con que el ritmo de las innovaciones tecnológicas supera la capacidad de reacomodo institucional; en efecto, como resultado de la acelerada difusión del progreso técnico, y de la expansión económica, la acumulación de externalidades negativas parecerá ser mayor que la que las instituciones -públicas y privadas- pueden mediatizar.⁶

En la búsqueda de solución a los problemas ambientales se tropieza, entre otras dificultades, con la ausencia de un origen único y claro desde el cual se perfila un hilo conductor nítido. Muchos autores encuentran la explicación del deterioro de los ecosistemas en el propio estilo de desarrollo.⁷ Esto determina que, en numerosas

ocasiones, el denominado "problema ambiental" no se resuelva en la esfera de lo estrictamente ambiental sino que obligue a actuar en diferentes ámbitos, como por ejemplo en el económico o directamente en el político.

En segundo lugar, la concepción de una estrategia participativa para enfrentar el problema se dificulta porque las partes en conflicto no son evidentes, es decir, no se sabe explícitamente cuáles son los diversos agentes sociopolíticos involucrados y cuál es el espacio en que debe resolverse el conflicto.

En tercer lugar, el carácter intertemporal del problema⁸ y la incertidumbre sobre cuáles son las preguntas relevantes para la toma de decisiones, entorpecen la formulación de medidas y la participación de los agentes. Si se plantea la opción de aceptar o rechazar la destrucción y el deterioro del ambiente, la respuesta es obvia; pero no es tan obvio que exista, a partir de la realidad actual, una alternativa sustentable ambientalmente y que la sociedad desee asumir, teniendo presentes los costos y beneficios de la transformación y la distribución social de los esfuerzos y beneficios.⁹

Si consideramos el caso de la destrucción de la Amazonia, las preguntas que surgen de inmediato giran en torno a la deforestación y la tala indiscriminada, que sin duda son la causa directa de la destrucción: ¿Cómo seguir explotando ese ecosistema sin destruirlo? ¿Hay alternativas efectivas al sistema de rozar, tumar y quemar? ¿Es posible explotar yacimientos auríferos sin utilizar mercurio? ¿Están dispuestas las empresas comerciales a racionalizar el manejo del bosque amazónico? ¿Cómo se distribuyen los costos (y los beneficios) de incrementar el efecto invernadero, dado el papel que desempeña este ecosistema en

⁵ Hay que tener presente que los impuestos que pagan los ciudadanos responden a lo que la sociedad les cobra por otorgarles el derecho exclusivo a beneficiarse de los ingresos que dicho recurso genera, y por permitirles el uso de la infraestructura, a cargo de la sociedad, que muchas veces posibilita materializar ese beneficio.

⁶ Kemp y Soete (1990) desarrollan esta idea. Goran-Maler (1990) plantea que, de conformidad con el principio de la termodinámica, a medida que se incrementa el ritmo de crecimiento económico se acelerará la degradación de los recursos naturales. En términos generales esto es real; sin embargo, omite la posibilidad de generar nuevos espacios de actividad en productos con cero impacto ambiental (algo análogo a lo que han sido los procesos de mejora continua y de cero falla en la industria actual basada en la informática).

⁷ Al respecto véase especialmente los trabajos de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, y en especial los de O. Sunkel, N. Gligo, G. Gallopin, P. Gutman, A. Herrera, H. Urtubia e I. Sachs, entre otros.

⁸ Este concepto de intertemporalidad se desprende de las definiciones de sustentabilidad que se han dado, en especial de la que ha generado mayor consenso: la elaborada por la Comisión que preparó el Informe Brundlandt, según la cual la sustentabilidad requiere que los recursos naturales sean utilizados considerando las necesidades actuales y de las futuras generaciones.

⁹ El concepto de sustentabilidad del desarrollo lleva implícita una opción de índole intertemporal.

su generación? Estas y otras preguntas son relevantes, en especial porque la explotación de la selva amazónica no se podrá detener, sino sólo modificar.

Planteado así el problema, se observa que varios de los agentes involucrados tienen por lo menos dos roles: como ciudadanos que desean lo mejor y como actores económicos que deben producir o, según sea el caso, al menos sobrevivir. Si la necesaria modificación de las estrategias es apresurada, puede significar desde pérdidas de rentabilidad hasta la descomposición de un grupo social.

Este es en cierta medida el marco en que se inserta el problema ambiental en el agro latinoamericano. Hay intereses contrapuestos de los diversos agentes y de éstos y el Estado, y además el peso político y la capacidad de influencia de los diversos grupos sociales difiere sustancialmente. La complejidad se acrecienta por la dualidad de roles y la falta de mecanismos para resolver los conflictos. De aquí que en la fase de identificación del problema sea de suma importancia conocer cómo se alinean los diversos agentes, para que las preguntas antes formuladas tengan respuestas con sentido de realidad, y que las propuestas derivadas se puedan llevar a cabo mediante un proceso de negociación. Este bosquejo de esquema puede aplicarse a los diversos ecosistemas de la región, pero adquiere especial urgencia frente a los más frágiles.

Las observaciones anteriores deben tenerse en cuenta cuando se enfrenta un problema de índole ambiental, ya que de no hacerlo se corre el riesgo hasta de provocar el efecto contrario. En un sistema democrático, las decisiones no pueden concretarse ni sostenerse sin el respaldo de agentes sociales reales, ya sea a través de los mecanismos del sistema político convencional o de la sociedad civil. De hecho, si los problemas ambientales no se enfrentan con real sentido político -que muchas veces es el sentido común- las medidas pueden ser contraproducentes. Por ejemplo, es probable que frente a una consulta popular sobre si se debe continuar o no la explotación de un ecosistema, la voluntad expresada sea la de seguir la rutina histórica, con la consiguiente destrucción de ese ecosistema. Esto pone de relieve la necesidad de usar procedimientos adecuados para obtener la mani-

festación de la voluntad ciudadana, y de aplicarlos correctamente.

La participación ciudadana es fundamental tanto para legitimar los instrumentos que utilizará la sociedad para enfrentar el problema ambiental a través de la autoridad política democráticamente elegida, como para decidir y actuar directamente en el marco de las medidas que se lleven a cabo.

En lo que toca a la legitimación de los instrumentos, hay por lo menos tres esferas de acción:

i) En el ámbito jurídico, los países deberían dotar al tema ambiental de un marco legal que permita institucionalizarlo, y normar así la solución de los problemas suscitados por conflictos de intereses entre particulares, o entre el Estado y los particulares, que redunden en destrucción o deterioro ambiental.

ii) En el ámbito económico, habría que actuar a través de políticas de estímulo y desestímulo, o de regulaciones cuando corresponda, a fin de poner en práctica efectivamente la tesis de que el costo de la degradación de los ecosistemas debe imputarse a quien se beneficie de esa degradación o la provoque.

iii) En el ámbito político, se debería perfeccionar la capacidad del sistema para adoptar resoluciones de índole estructural, como la de impulsar procesos que modifiquen la estructura de la propiedad, o la de ampliar y democratizar las instancias de participación política y de participación civil. Esto último, especialmente, dadas las características de la situación actual en el mundo, significa impulsar procesos de desconcentración, deslocalización y, principalmente, de descentralización; en otros términos, lleva a fortalecer las instancias regionales y locales de participación y control social.

De lo que se trata es de acercar los problemas a sus soluciones y de provocar la participación de los propios afectados en mejorar sus condiciones de vida y el medio ambiente en que están insertos. Por lo demás, sería poco eficaz obrar de manera distinta, dado que sin la participación de todos los actores involucrados, el sistema democrático-jerárquico tiende a la uniformidad y a la desestimación de las características regionales o locales específicas, las que son esenciales de considerar en la solución de los problemas del ambiente.

II

Participación y poder

Si bien es evidente la conexión entre participación y poder, ya que participar es de hecho ejercer el poder, las formas de participación se pueden dar a través del sistema político y a través de la sociedad civil.

Aquí cabría efectuar algunas precisiones. El poder se puede definir en términos simples como "cierta capacidad para dirigir la sociedad en un sentido deseado, esto es, una situación en que una voluntad de hacer se impone a otras voluntades que se manifiestan igualmente en la sociedad oponiéndose a ella". La "voluntad de hacer social" -como forma orgánica- radica principalmente en los partidos políticos, entendidos éstos como una expresión ampliada de los intereses de un grupo social que adquiere su momento político cuando, además de tener un grado de conciencia de su propia identidad, "tiende a concebir sus intereses más allá de su exclusivo ámbito particular y los interpreta como intereses de otros grupos, vale decir, cuando estos intereses se presentan como una proposición para toda la sociedad". "De este modo el universo de protagonistas del fenómeno político se compone de los partidos políticos independiente de su origen y del conjunto de instituciones e individuos, con la condición de ser capaces de expresar públicamente una voluntad de hacer social. Todos confrontan la fuerza de sus respectivas voluntades. Y es esta interacción que se denomina correlación de fuerzas políticas la que finalmente transforma la voluntad de hacer en capacidad de hacer. La correlación de fuerzas políticas mismas es, por tanto, el eje del poder: en consecuencia, la obtención del dominio social -el poder- es la modificación en favor propio de una determinada correlación de fuerzas políticas" (Briones, 1990).

Por lo tanto, en las propuestas debe considerarse la participación política convencional como forma legítima y difundida de participación en las sociedades de América Latina, para lo cual es preciso promover la constitución de estructuras partidarias sólidas y estables, a fin de consolidar y mejorar las nacientes democracias y enfrentar

con proyección real los problemas de destrucción y deterioro de los ecosistemas.¹⁰

Esto no invalida la necesidad de actuar políticamente para fortalecer las instancias de participación institucional a nivel regional y local, en las que se discutirán y adoptarán las decisiones que conducirán a una modificación institucional de la estructura del Estado. Sería ingenuo obviar la instancia de los partidos políticos, ya que en cierto sentido sería suponer que ni el Estado ni las leyes que lo gobiernan tienen validez.

El otro ámbito de la participación es el de la sociedad civil, integrada en buena medida por todos aquellos grupos con identidad propia y que no pretenden ser los intérpretes sociales de las mayorías, objetivo cada vez más complejo, dada la heterogeneidad de intereses y expresiones. Al respecto cabe destacar dos cosas: la importancia de la constitución y fortalecimiento de organizaciones interesadas en la defensa del medio ambiente y el crecimiento sostenible a largo plazo, y la necesidad de buscar acuerdos y consensos entre distintos grupos de interés y de presión, para dar inicio a un proceso de suma positiva a nivel general.

Un hecho que fundamenta la dinámica de formación de grupos de interés, y que se hace cada vez más evidente, es que al parecer "ningún grupo social es capaz de pensar, a partir de sus intereses particulares, la totalidad de la sociedad".¹¹ De aquí que sea necesario generar mecanismos e instancias de participación -ahora directamente en la toma de decisiones- teniendo como principio orientador la elaboración de fórmulas que propendan a la concertación, ya que el interés colectivo necesariamente emanará del acuerdo negociado entre las partes, no ya en busca de la uniformidad, sino que en la articulación sinérgica de la heterogeneidad.

¹⁰ Probablemente los partidos deban reformarse en algunos aspectos de su concepción, y modernizarse, para adecuarse a las nuevas condiciones y desafíos, pero ya se observa en ellos cierta sensibilidad y preocupación ante la degradación del ambiente.

¹¹ N. Lechner, citado por Koolen (1990).

III

Tipos de sociedad y formas de participación

La historia reciente muestra que a partir de lo que diferentes analistas han catalogado de tercera, cuarta o quinta revolución industrial,¹² han logrado mayor éxito aquellos países o grupos de países que han podido incorporar en mayor medida a la sociedad civil en la gestión nacional. Es decir, aquellos países con sociedades civiles más débiles aparecen hoy como menos exitosos en satisfacer las necesidades globales de sus poblaciones. Prueba de esto es el derrumbe de los socialismos reales en Europa y el fin de las dictaduras militares que dominaron el panorama político de América Latina durante los últimos veinte años. Más allá de los logros puntuales que estos modelos pudieran haber alcanzado, el hecho es que en la actualidad no son alternativas con opción de ganar. Curiosamente, ambos modelos, por definición, no se construían sobre la base de la sociedad civil sino que, por el contrario, se sustentaban en la destrucción sistemática de ella.¹³

Los países de Europa occidental y de América del Norte, en cambio, se han visto fortalecidos por diferentes vías y mecanismos, siendo una de sus características políticas la de admitir una mayor participación relativa de la sociedad civil.

Lo anterior se relaciona a su vez con lo que se ha llamado el nuevo paradigma técnico-productivo,¹⁴ hacia el cual está transitando el mundo desarrollado en virtud de una renovada plataforma tecnológica. En su expresión política, este nuevo paradigma se perfila sin grupos en conflicto por el poder total; lo que emerge, en cambio, es la idea de una fuerte voluntad de concertación en el accionar político. Y en lo económico-social se manifiesta carente de modelo, pero con ciertos criterios centrales que se resumen en: creci-

miento económico; democracia, equidad y participación social, y sustentabilidad ambiental.

Sin embargo, América Latina ha resultado ser una suerte de híbrido político que se puede definir por su heterogeneidad, porque sin ser ni cercanamente socialista, está constituida por Estados fuertes, y tiene una sociedad civil relativamente débil, socialmente fragmentada y mal articulada.

Por otra parte, los sistemas políticos de los países de la región, y en particular los partidos políticos, viven una crisis de legitimidad, siendo la prueba más palpable de este fenómeno la irrupción en el escenario electoral de una suerte de voto antipartido que se ha observado en las últimas elecciones. Es decir, la opción real de acceder a la presidencia de un país no se expresa exclusivamente a través de los partidos políticos: hay también otras fuentes de legitimación, como la fama, el éxito y la imagen de honestidad, y en algunos casos es incluso mejor aparecer distante de los partidos políticos. La explicación a este hecho pareciera radicar en una suerte de saturación del electorado con el propio sistema de partidos políticos -por motivos que van desde la ineficacia o el centralismo hasta la corrupción,¹⁵ y la percepción de que se convoca al electorado más bien para legitimar acuerdos y acciones de cúpulas partidarias, que para tomar decisiones políticas.

A la marginalidad socioeconómica se ha sumado ahora la marginalidad política, por cuanto los partidos tradicionales se fundan en estructuras y concepciones excesivamente uniformizantes, que los han hecho cerrarse en torno a grupos internos, perdiendo identidad y legitimidad frente a sus bases, incluso en los partidos populares.

Esto ha comenzado a desatar la inquietud de la modernización, principalmente en el marco de la innovación de la centro-izquierda. El desafío que se plantea, por lo tanto, es el de

¹² Intentando así dar nombre al proceso de cambios mundiales ocurridos en los años setenta y ochenta.

¹³ Esto es en términos del análisis teórico, dado el tipo de sociedad sobre la cual se irguieron estos modelos. En la práctica sí existía una sociedad civil, quizás subterránea, la que al recuperar un punto de articulación fue precisamente la que deslegitimó la autoridad y su origen en esos modelos dictatoriales-jerárquicos.

¹⁴ Respecto de este tema resultan particularmente interesantes los estudios realizados por Pérez (1989).

¹⁵ Téngase presente que el Estado, y por lo tanto los partidos políticos, han visto reducido su ámbito de acción. El mercado, en cambio, se ha legitimado como el nuevo instrumento para la asignación de recursos, lo que está vinculado al proceso de sustitución de paradigmas.

integrar articuladamente a todos los estamentos sociales, pues de otro modo se acelerará la tendencia a la desvalorización del sistema de partidos políticos.

Este proceso de cambios debería favorecer, en el mediano plazo, el saneamiento y reacomodo del sistema político, y probablemente contribuya al fortalecimiento de la sociedad civil, que por lo demás es la tendencia mundial del nuevo "arreglo social". América Latina no podrá sustraerse a este proceso, como tampoco pudo sustraerse al advenimiento generalizado de regímenes democráticos.

En síntesis, se observa que cuando la sociedad civil es relativamente sólida, la participación

de la comunidad tiene carácter decisorio y se expresa a través de instancias directas, principalmente regionales y locales. En cambio, cuando el sistema político es fuerte, la participación se da mediada por los partidos políticos, por la vía de la legitimación, y el contexto institucional tiende a centralizarse.

Aquellos países que tienen una sociedad civil más desarrollada y por lo tanto más incorporada en el funcionamiento cotidiano nacional, estarán mejor capacitados para enfrentar los desafíos de esta nueva fase del desarrollo, y el apoyo a la consolidación de una sociedad civil robustecida facilitará la consecución de las metas de crecimiento, equidad y sustentabilidad.

IV

Participación y medio ambiente: algunas propuestas

Según las hipótesis anteriores, el esfuerzo deberá apuntar primordialmente a concebir estrategias que desaten procesos de creación y fortalecimiento de la sociedad civil, y a definir instancias institucionales para ejercer la participación directa. Pero la sola definición de estas instancias no es suficiente; la ausencia de una sociedad civil en consolidación puede anarquizar el tratamiento del tema ambiental e incluso agravar la situación actual. De ahí que deba existir una promoción permanente de la organización de los grupos sociales según diversos criterios de identidad -intereses corporativos, territoriales, étnicos u otros- ya que sólo una sociedad organizada puede ejercer eficazmente la participación. A la vez, y con la misma intensidad, hay que propender a la consolidación de un sistema de partidos transparente, a través de los cuales la sociedad pueda utilizar los espacios de participación indirecta.

A continuación se formulan algunas propuestas en áreas de acción más específicas.

1. *Divulgación e información*

En relación al tema del medio ambiente, circunscrito aquí más bien a lo rural, es preciso realizar ante todo un esfuerzo de divulgación e información en los distintos niveles de la sociedad y con la

mayor cobertura posible. Sin información la capacidad de decisión se reduce ostensiblemente, a la vez que aumentan las posibilidades de que se manipule la voluntad popular. Por lo tanto, es de suma importancia que la población esté informada sobre el sistema institucional, sus características, su forma de operación y lo que el usuario tiene derecho a exigir de él. Es necesario que se dé difusión amplia y fidedigna a los problemas concretos que se estén tratando; sólo así el usuario podrá adquirir destreza para manejar la información pertinente, entender a cabalidad los temas, saber cómo le afectan y cómo y con quién enfrentarlos, y tomar decisiones ante situaciones concretas. Por ejemplo, los campesinos, colonos e indígenas que operan en la Amazonia o aquellos que desarrollan sus vidas en torno a los ecosistemas del manglar, deben saber qué efectos tendría en ellos, y en el resto de la humanidad, la destrucción de esos ecosistemas; cuáles son sus opciones estratégicas; quiénes son los agentes políticos y sociales que se alinean en cada posición; qué propone en concreto el Estado, y cómo se define una posible mesa de negociación.

Es muy probable que la sola difusión de información en forma adecuada y el proceso natural de interacción que ella cause desaten a su vez

un intenso debate y fortalezcan un genuino proceso participativo; sin este requisito puede ser un tanto irresponsable desencadenar procesos imitativos de participación.

2. Tecnología

Una segunda área de acción se halla en el ámbito tecnológico. En efecto, si parte del deterioro ambiental se concibe como la suma de los efectos de una multitud de acciones individuales, una de las formas más efectivas de participar en la conservación del medio ambiente es la de que cada agente, en este caso cada agricultor, procure conservar su propio espacio de explotación territorial, o sea, que se tienda a manejar cada predio en forma más sustentable. Esto se logra con la aplicación de tecnología. Al respecto, es importante que el usuario participe activamente en la concepción, adaptación y difusión de tecnología.¹⁶ Al mismo tiempo, es fundamental que la investigación tecnológica desborde los límites de la estación experimental, cuya importancia debe ser reconocida, pero que no es suficiente para esta nueva etapa del desarrollo. Además, se debe buscar formas de establecer un diálogo equitativo entre técnicos y agricultores. Podría evaluarse, por ejemplo, la conveniencia de establecer parcelas de experimentación y diálogo permanente donde concurren los agentes de los ecosistemas específicos, y ahí generar soluciones prácticas para el manejo productivo en esos ecosistemas (de hecho ya existen algunas experiencias de esta índole en la región).

Otro mecanismo interesante es el hacer que los propios usuarios participen directamente en la experimentación: esto es, que con la coordinación de institutos de investigación, universidades y empresas agroindustriales interesadas, sean los propios agricultores quienes protagonicen el proceso de descubrir, adaptar y seleccionar tecnología.

Estas u otras formas de interacción de los agentes permitirán que los productores agrícolas, especialmente los campesinos tradicionales e indígenas, aporten su propio caudal de conocimientos, los que, dicho sea de paso, les han per-

mitido explotar durante un largo tiempo los diferentes ecosistemas de la región con relativo éxito desde una óptica ambiental. Hoy existe la posibilidad de reelaborar todo el conocimiento contenido en la cultura de estos grupos sociales, transformando su base empírica en base científica, y así darle adecuada difusión.

3. Vigilancia ambiental

Una tercera área de acción, de importancia fundamental para retroalimentar el sistema, es la concepción e instauración de un sistema de vigilancia ambiental, al cual se le suministre información proveniente de las bases de datos existentes y de los miembros de la comunidad que ocupan los agroecosistemas. Para este efecto habría que definir un espacio institucional, idealmente a nivel local, coordinado por instancias nacionales -institutos de recursos naturales, por ejemplo- que puedan recibir la información y diseñar un conjunto de indicadores para seguir la evolución de los ecosistemas, con miras a conocer su situación y suministrar criterios para la toma de decisiones a ese nivel. En efecto, no es posible enfrentar los problemas ambientales en forma consistente si no se cuenta con un sistema de información y control estadístico que permita efectuar algunas cuantificaciones y hacer un seguimiento riguroso del impacto de los recursos aplicados y de las políticas en los ecosistemas.

Por último, es preciso seguir fortaleciendo las organizaciones comunitarias y creando grupos humanos con identidad común. Aquí cabe destacar los esfuerzos realizados en la región por las organizaciones no gubernamentales y la Iglesia, principalmente, que han sido los verdaderos promotores del desarrollo comunitario. Con la emergencia de la democracia, a esos esfuerzos se podrá sumar el Estado.

Iniciar acciones en los ámbitos señalados permitirá abordar con seriedad una parte importante de los problemas ambientales de la región. Su implementación deberá concitar una amplia participación y consenso para crear una real voluntad de solución. El criterio metodológico básico debe ser el de focalizar acciones que desencadenen procesos participativos, lo que deberá servir para perfeccionar las medidas que se estén aplicando y para seguir avanzando en propuestas para encarar los nuevos problemas y desafíos.

¹⁶ Aquí cabe considerar cualquier concepción tecnológica, ya sea de vanguardia o convencional, o cualquier combinación de ellas: lo central es que responda al espacio objetivo donde será aplicado.

Bibliografía

- Binswanger, H. (1989): *Brazilian Policies that Encourage Deforestation in the Amazon*, Working Paper N°. 16, Washington D.C., Banco Mundial, Departamento del Medio Ambiente.
- Briones, A. (1990): *El zorro con espinas*, Santiago de Chile, Editorial Documentas.
- Goran-Maler, K. (1990): Economic theory and environment degradation: a survey of some problems, *Revista de Análisis Económico*, vol. 5, N° 2, Santiago de Chile, ILADES (Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales)/Universidad de Georgetown.
- Kemp, R. y L. Soete (1990): Inside the "green box": on the economics of technological change and the environment, Freeman y Soete (eds.), *New Exploration in the Economics of Technical Change*, Londres, Printer Publisher.
- Koolen, R. (1990): "Algunos aspectos institucionales para un desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *mimeo*.
- Mahar, D. (1989): *Government Policies and Deforestation in Brazil's Amazon Region*, Washington D.C., Banco Mundial.
- Pérez, C. (1989): *Technological Change, Competitive Restructuring and Institutional Reform in Developing Countries*, Strategic Planning and Review, Working Paper N° 4, Washington, D. C., Banco Mundial.

Una opción de financiamiento para la provisión de agua y servicios sanitarios

Terence Lee
*Andrei Jouravlev**

El financiamiento de las inversiones en los servicios urbanos de abastecimiento de agua potable y saneamiento ambiental ha constituido un problema permanente en todos los países de América Latina y el Caribe. El tema ha adquirido mayor importancia, en vista de la necesidad de tratar las aguas servidas a fin de reducir el alto grado de contaminación de muchos cuerpos de agua y disminuir la amenaza de las enfermedades de transmisión hídrica. En el presente trabajo, los autores, mediante un análisis estadístico, examinan la factibilidad de financiar los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento ambiental con los ingresos generados por las tarifas. Se hace especial hincapié en la posibilidad de que toda la población pague por los servicios de saneamiento ambiental, tema que reviste cierta importancia, habida cuenta de la distribución desigual del ingreso en la mayoría de las ciudades de la región.

A base de la información disponible respecto del costo de prestar estos servicios, en el que se incluyen las inversiones de capital necesarias a fin de lograr una cobertura universal para el año 2000 así como el tratamiento de las aguas servidas, la rehabilitación de los sistemas actuales, su mantenimiento y el desarrollo institucional, los autores llegan a la conclusión de que ello es factible, especialmente si se otorgan subsidios a los hogares más pobres.

* Funcionarios de la División de Recursos Naturales y Energía de la CEPAL.

Introducción

La epidemia del cólera en América Latina el año pasado llamó la atención sobre el estado deplorable en que se encuentra la eliminación de las excretas en la mayoría de las ciudades de la región. En los últimos años ha aumentado el porcentaje de la población que cuenta con servicio de alcantarillado, pero no en la misma proporción que en el caso del abastecimiento de agua potable (CEPAL, 1990a). La carencia de alcantarillado se complica por la falta de tratamiento de las aguas servidas, ya que sólo 10% de los sistemas de alcantarillado reciben incluso tratamiento parcial antes de la descarga (OPS, 1990a). En consecuencia, los cuerpos de agua que reciben la descarga de las alcantarillas en las zonas urbanas están ampliamente contaminados y la transmisión fácil de enfermedades diarreicas a través del agua o los alimentos es siempre una amenaza.

Para la mayoría de las ciudades de América Latina, el financiamiento de los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado es un problema permanente. No se trata sólo de financiar la inversión inicial de capital, sino también de generar fondos para la explotación y el mantenimiento de los sistemas, una vez que han sido construidos. Además, las necesidades financieras en materia de sistemas de agua potable y alcantarillado aumentan con el crecimiento de la población y a medida que los recursos hídricos se hallan a mayor distancia, ya que se hace cada vez más necesario contar con medios seguros de eliminar las excretas humanas y los desechos industriales.

En un estudio reciente se muestra que el financiamiento de las inversiones de capital en proyectos conexos con los recursos hídricos proviene principalmente de fuentes nacionales (CEPAL, 1990b, p. 53). En el último decenio, más de 70% del financiamiento de capital para ampliar los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento ambiental provino directamente de fuentes nacionales (OPS/OMS, 1987, p. 25). Durante el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental, la proporción de financiamiento externo, incluidos los préstamos, en las inversiones de capital para los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento ambiental, fue menor en los países de América Latina y el Caribe, en conjunto, que en los países de África y Asia (OMS, 1987, p. 13). No hay ra-

zón alguna para prever un incremento en la proporción del financiamiento de capital proveniente de fuentes externas en el decenio de 1990.

En la mayor parte de los países de la región el financiamiento de los sistemas de abastecimiento de agua potable y alcantarillado es insuficiente tanto para mantenerse a tono con las necesidades de aumento de capital vinculadas al crecimiento de la población urbana como para el mantenimiento de los sistemas actuales. Es cierto que la prestación de servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado a la población urbana se ha incrementado en cifras nominales, pero el servicio suministrado es a menudo muy irregular y de dudosa calidad (OPS, 1990a, p. 6). Por lo demás, no todos los países han logrado mantener siquiera los niveles nominales de servicio alcanzados en el pasado. En

Buenos Aires, la proporción de la población atendida por el sistema que explota Obras Sanitarias de la Nación (OSN) ha disminuido constantemente en los últimos 50 años. En 1947, por ejemplo, 94% de la población habitaba en viviendas conectadas al sistema de abastecimiento de agua; en 1960 la cifra era de sólo 76% y en 1980 menos de 60%. A falta del suministro del servicio de agua potable a cargo de OSN, la población de Buenos Aires ha debido valerse de medios propios. A veces esto se ha traducido en la creación de sistemas locales de abastecimiento de agua que ofrecen un buen servicio, pero en muchos casos el resultado ha sido el recurso a fuentes de dudosa calidad, la dependencia excesiva de sistemas particulares de eliminación de excretas y la elevada posibilidad de contaminación de los acuíferos.

I

Ingresos generados por el suministro de los servicios de agua y alcantarillado

Históricamente, la contribución al financiamiento de los proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental proveniente de los ingresos de las empresas que explotan el servicio ha sido generalmente muy baja, como consecuencia directa del cobro de tarifas irrealmente bajas, por una parte, y una gestión comercial ineficiente, por otra (cuadro 1).

Rara vez se ha aplicado una política de resarcimiento del costo de prestación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental, inclusive en las zonas urbanas. Por consiguiente, no es de extrañar que la mayor parte del financiamiento de capital para estos servicios haya provenido, en la mayoría de los países, de las rentas generales de los gobiernos en forma directa o como garantías estatales a préstamos del Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (CEPAL, 1990b). Este financiamiento siempre ha fluctuado considerablemente con las variaciones de las prioridades políticas y se ha visto afectado por gestiones macroeconómicas erradas. La severa recesión que tuvo lugar entre 1982 y 1983, cuyos efectos se

sienten aún en muchos países de la región, se tradujo en el empeño por reducir el déficit público, lo que ha disminuido la corriente de fondos proveniente de las rentas generales del Estado. Al mismo tiempo, en la región cambió la percepción del papel que desempeña el sector público en la economía, lo que significó la reducción general del campo de las actividades del gobierno. En particular, hoy se presta creciente atención a la necesidad de que los servicios públicos potencialmente generadores de ingresos sean capaces de financiarse con medios propios o puedan transferirse al sector privado.

Salvo pocas excepciones, las empresas explotadoras de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental han sido incapaces de compensar la disminución de los aportes estatales al financiamiento de capital con la generación de más fondos provenientes de sus ingresos. El déficit resultante en materia de financiamiento de capital ha afectado severamente no sólo los programas de expansión, sino también la explotación y el mantenimiento de los sistemas actuales. La defi-

Cuadro 1
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: COSTO MEDIO DE PRODUCCION Y TARIFA MEDIA
DEL ABASTECIMIENTO DE AGUA EN 1985
(Dólares de 1985 por metro cúbico)

País	Costo medio de producción	Tarifa media	Tarifas progresivas
Argentina ^a	0.08	0.11	...
Barbados	0.34	0.68	no
Bahamas	0.37	1.10	sí
Bolivia	...	...	En algunas áreas
Brasil ^a	0.06	0.10	...
Colombia ^a	0.30	0.24	...
Costa Rica	0.17	0.07	sí
Chile	0.12	0.08	sí
Ecuador	0.09	1.81	sí
El Salvador	0.30	0.20	no
Guatemala	...	0.11	no
Guyana	0.08	0.03	En algunas áreas
Haití	0.18	0.28 - 1.00	sí
Honduras	0.20	0.26	sí
México	1.50	0.12	sí
Nicaragua	0.14	0.38	sí
Panamá	0.07	0.29	sí
Paraguay	0.52	0.43	sí
Perú ^b	0.18	0.09	En algunas áreas
Suriname	0.60	0.80	En algunas áreas
Uruguay ^a	...	0.26	...
Venezuela ^a	0.58	0.34	...

Fuente: Organización Mundial de la Salud, División de Salud Ambiental, Servicio de Abastecimiento Público de Agua y Saneamiento Ambiental, *The International Drinking Water Supply and Sanitation Decade Review of Mid-Decade Progress (as at December 1985)*, CWS Series of Cooperative Action for the Decade, Ginebra, septiembre de 1987.

^a 1980.

^b 1980; en 1985 el costo medio de producción del agua fue de 12 centavos de dólar por metro cúbico.

ciente situación financiera de muchas empresas de servicios de utilidad pública puede atribuirse directamente, en gran medida, a la incapacidad de aplicar una política tarifaria que genere ingresos suficientes para recuperar el costo total de la prestación del servicio. En México, por ejemplo, se ha estimado que el costo total de suministrar agua potable mediante conexiones domiciliarias es de aproximadamente 240 pesos el m³, mientras que a los consumidores se les cobra sólo unos 40 pesos el m³ (México, 1989, p. 183).

Ultimamente, algunos países han logrado mejorar la situación financiera de las empresas proveedoras de los servicios de agua potable y saneamiento ambiental mediante la aplicación de políticas acertadas en materia tarifaria. En

Chile, 56% de los fondos invertidos por el Servicio Nacional de Obras Sanitarias (SENDOS) en los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental durante el período 1985-1989 provino de ingresos tarifarios. El aporte de esos ingresos a los fondos de capital se incrementó de menos de 49% en 1985 a casi 68% en 1989 (Banco Mundial, 1989). En el Brasil, el sector se ha financiado en parte con fondos propios desde la aprobación del Plan Nacional de Saneamiento (PLANASA) en 1971 (Banco Mundial, 1989). Las dificultades políticas para mantener el régimen tarifario establecido en virtud del plan se tradujeron en una severa disminución de la autosuficiencia del plan durante varios años, pero en 1990 casi 80% de las necesidades de capital del

sector se cubrió con fondos rotatorios establecidos de conformidad con el PLANASA, los que se alimentaban con los ingresos tarifarios (Banco Mundial, 1989).

Sin embargo, no es sólo el nivel de las tarifas lo que determina la contribución de los ingresos al financiamiento de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental. Las tarifas constituyen el elemento básico de una buena gestión financiera y comercial, pero hay otros factores que también son importantes. Por ejemplo, el agua bombeada pero no contabilizada disminuye los ingresos y puede también aumentar las necesidades de nuevas inversiones. La experiencia de la mayoría de las empresas de abastecimiento de agua en la región indica que los elevados valores del agua no contabilizada se originan en deficiencias de la gestión comercial, principalmente problemas de facturación, recaudación de pagos y políticas inadecuadas en materia de cuentas vencidas, y no se deben solamente al alto porcentaje de pérdidas por fugas en los sistemas de distribución (Yepes, 1990, p. 12). En México, por ejemplo, se ha estimado que de cada 100 litros de agua bombeados en una red típica de distribución, el usuario recibe 60, se le facturan 40 y finalmente paga por 30; además, la recaudación del pago se ha caracterizado por retrasos de seis a nueve meses en la facturación (México, 1989, p. 183).

La reducción de tales pérdidas comerciales no supone generalmente elevados gastos de capital, pero puede requerir cambios en la práctica administrativa difíciles de aplicar en un contexto burocrático. Sin embargo, una mejor gestión comercial puede reemplazar o postergar la necesidad de nuevas inversiones de capital y también reducir el costo de producción, bombeo y tratamiento. Una disminución de 60% a 30% del agua

no contabilizada en una ciudad que crece a una tasa anual de 3.5% postergaría las inversiones en nuevas instalaciones de producción hasta por un plazo de 16 años.

Tradicionalmente, los ingresos de las compañías proveedoras de los servicios de agua y saneamiento ambiental de América Latina y el Caribe han sido pequeños y variables. Sin embargo, el resarcimiento del costo se ha convertido en un principio aceptable para las empresas de las áreas urbanas, aunque en la práctica rara vez se aplica plenamente. En 1985, en nueve de 15 países encuestados, las tarifas de las zonas urbanas cubrían con creces el costo de producción, y de los 19 países que proporcionaron información acerca de la estructura tarifaria, 15 aproximadamente afirmaron que aplicaban sistemas progresivos que castigaban el mayor consumo a nivel nacional o, al menos, en algunas áreas (cuadro 1).

Una de las consecuencias más graves de la existencia de estructuras tarifarias inadecuadas —y otro argumento más para la adopción de tarifas que reflejen los costos a cabalidad— es que la aplicación de bajas tarifas a los servicios de agua potable y alcantarillado no beneficia normalmente a quienes más necesitan de ellos. Generalmente son los pobres quienes, debido a la falta de inversiones, no tienen acceso adecuado al abastecimiento público de agua potable y, en consecuencia, se ven obligados a comprar agua a aguadores particulares a precios que exceden con mucho los que cobran las empresas proveedoras del servicio. Se ha estimado que el precio del agua comprada a aguadores particulares es 17 veces mayor en Lima (Perú), de 17 a 100 veces mayor en Puerto Príncipe (Haití) y de 16 a 34 veces más elevado en Tegucigalpa (Honduras) que el precio que cobra la empresa de servicio público (Banco Mundial, 1988a).

II

Autofinanciamiento de los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental

El sistema de financiamiento con fondos propios de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental puede definirse como aquel en que la recaudación tarifaria satisface el costo total de explotación y mantenimiento de las instalaciones existentes, y el costo del

capital para ampliar la cobertura destinada a eliminar el déficit actual del servicio y abastecer el incremento de la población, proporcionar una tasa de rentabilidad razonable al capital invertido y cubrir asimismo el costo conexo del tratamiento adecuado al agua antes de su distribu-

ción en el entorno. La adopción de este criterio para la gestión de los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental no significa que las empresas no puedan solicitar préstamos a la banca nacional, los bancos multilaterales de desarrollo o a cualquier otra institución crediticia. Significa, sin embargo, que el costo total de un préstamo se pagará con los ingresos provenientes de la venta de los servicios de agua y alcantarillado. Tampoco excluye los subsidios, pero éstos serán claramente transferencias explícitas por razones de política social y no servirán para compensar déficit incurridos a causa de una gestión deficiente. Estos criterios sentarían también las bases para la emisión de bonos o acciones por parte de las empresas para colocarlos en el mercado general de inversiones públicas.

La tarifa que se cobra a los clientes dependerá de varios factores que afectan los costos medios y marginales de largo plazo, incluidos, entre otros, la tasa de interés de los préstamos, el período de amortización, el período de eliminación del déficit actual para suministrar el servicio, la tasa de crecimiento de la población que habrá de recibir el servicio, y el costo de explotación y mantenimiento de las obras existentes. Estos factores variarán considerablemente de un sistema a otro y las estimaciones para América Latina y el Caribe, en conjunto, o inclusive para los distintos países, son de muy escasa utilidad. Sin embargo, las estimaciones del tipo de las que se ofrecen aquí pueden indicar la factibilidad de estudiar la aplicación de una política de autofinanciamiento a través de los ingresos tarifarios.

A fin de examinar la opción de financiamiento con fondos propios, las estimaciones de las tarifas necesarias se han hecho a base del costo unitario conocido del suministro de agua potable y alcantarillado por habitante en las zonas urbanas mediante conexión domiciliaria (OMS, 1987, p. 22). Dichas estimaciones se basan en la hipótesis de que cada cliente pagará el costo pleno de mantenimiento perpetuo de su conexión al sistema, así como los gastos de explotación. El costo del capital amortizado se ha calculado mediante la utilización de distintas tasas de interés real (2% y 10%) y diferentes períodos de reembolso (25, 50 y 75 años). Los cálculos se presentan para cada uno de los países en un desglose de las tarifas mínima, máxima y media

que sería necesario cobrar a los clientes para sufragar estos costos. (Véase el anexo.)

Las estimaciones se expresan en dólares por mes, a base del cobro mensual por habitante y la tarifa por metro cúbico en los países respecto de los cuales se dispone de información sobre el consumo promedio de agua (cuadros 2 y 3). Al efectuar estos cálculos, se supone que la nueva población que gozará del servicio se conectará proporcionalmente cada año hasta finales del siglo y que a medida que los nuevos clientes reciban el servicio comenzarán a pagar en las mismas condiciones que los clientes que se conectaron a comienzos del período. Se supone, asimismo, que todos los que ya están conectados comenzarán a pagar el costo pleno de capital de su conexión en 1989, año base para efectuar los cálculos.

Los niveles tarifarios de los sistemas urbanos de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental que tendrían que fijarse para cubrir el costo del capital no parecen ser muy elevados. Sin embargo, cabe recordar que las tarifas estimadas sólo sufragarían el costo del capital amortizado de las instalaciones existentes. El costo global que deberán cubrir las tarifas será mayor si se adoptan los criterios de autofinanciamiento total.

El costo del capital amortizado equivale aproximadamente a la cuarta parte del costo total —estimado en 94 000 millones de dólares a precios de 1985— de lograr el suministro universal de los servicios de agua y saneamiento ambiental a la población urbana para el año 2000. El costo total de proporcionar los servicios de agua y alcantarillado, así como el costo de sustitución de las conexiones existentes, abarca varios rubros adicionales: entre otros, las inversiones de capital necesarias para prestar servicio a nuevos clientes, la rehabilitación de los sistemas —muchos de los cuales se hallan en malas condiciones—, la capacitación del personal y el desarrollo institucional y, por último, el tratamiento de las aguas servidas. Se supone que este último se incluye en la estimación del suministro de agua potable por habitante. Para América Latina y el Caribe, el costo de estos rubros equivale en promedio aproximadamente a 26% del costo total de dar servicios de agua y saneamiento ambiental a toda la población urbana en el año 2000.

La proporción de las nuevas inversiones de capital necesarias para ampliar las instalaciones a fin de lograr la cobertura completa de la población

Cuadro 2
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: TARIFA MENSUAL NECESARIA PARA CUBRIR EL COSTO DE CAPITAL DE LOS SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO MEDIANTE CONEXIONES DOMICILIARIAS
(Dólares de 1985 por persona atendida)

País	Abastecimiento de agua potable			Alcantarillado		
	Mínimo ^a	Promedio ^b	Máximo ^c	Mínimo ^a	Promedio ^b	Máximo ^c
Argentina	0.39	1.05	1.64	0.43	1.16	1.82
Bolivia	0.28	0.75	1.18	0.32	0.87	1.36
Brasil	0.32	0.87	1.36	0.36	0.99	1.54
Colombia	0.28	0.75	1.18	0.32	0.87	1.36
Costa Rica	0.28	0.75	1.18	0.32	0.87	1.36
Chile	0.32	0.87	1.36	0.36	0.99	1.54
Ecuador	0.28	0.75	1.18	0.32	0.87	1.36
El Salvador	0.28	0.75	1.18	0.32	0.87	1.36
Guatemala	0.28	0.75	1.18	0.32	0.87	1.36
Haití	0.26	0.70	1.09	0.26	0.70	1.09
Honduras	0.28	0.75	1.18	0.32	0.87	1.36
México	0.32	0.87	1.36	0.36	0.99	1.54
Nicaragua	0.28	0.75	1.18	0.32	0.87	1.36
Panamá	0.32	0.87	1.36	0.36	0.99	1.54
Paraguay	0.28	0.75	1.18	0.32	0.87	1.36
Perú	0.28	0.75	1.18	0.32	0.87	1.36
Rep. Dominicana	0.32	0.87	1.36	0.36	0.99	1.54
Uruguay	0.28	0.75	1.18	0.32	0.87	1.36
Venezuela	0.43	1.16	1.82	0.43	1.16	1.82

Fuente: Cálculo basado en datos del Banco Mundial.

^a Tasa de interés: 2%. Período de amortización: 75 años.

^b Promedio de todos los períodos y tasas.

^c Tasa de interés: 10%. Período de amortización: 25 años.

Cuadro 3
AMERICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS PAISES): TARIFAS MENSUALES NECESARIAS PARA CUBRIR EL COSTO DE CAPITAL DE LOS SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO MEDIANTE CONEXIONES DOMICILIARIAS
(Dólares de 1985 por metro cúbico)

País	Abastecimiento de agua potable			Alcantarillado		
	Mínimo ^a	Promedio ^b	Máximo ^c	Mínimo ^a	Promedio ^b	Máximo ^c
Argentina	0.03	0.08	0.12	0.03	0.08	0.13
Bolivia	0.09	0.25	0.39	0.11	0.29	0.45
Colombia	0.08	0.21	0.32	0.09	0.24	0.37
Costa Rica	0.05	0.12	0.19	0.05	0.14	0.22
Chile	0.06	0.16	0.25	0.07	0.18	0.28
Ecuador	0.05	0.13	0.21	0.06	0.15	0.24
El Salvador	0.05	0.15	0.23	0.06	0.17	0.26
Guatemala	0.05	0.13	0.21	0.06	0.15	0.24
Honduras	0.06	0.17	0.26	0.07	0.19	0.30
México	0.04	0.11	0.17	0.04	0.12	0.19
Panamá	0.04	0.10	0.16	0.04	0.12	0.18
Paraguay	0.03	0.07	0.11	0.03	0.08	0.13
Perú	0.04	0.10	0.16	0.04	0.11	0.18

Fuente: Cálculo de los autores a base de los niveles de consumo de agua que figuran en Organización Mundial de la Salud, División de Salud Ambiental, Servicio de Abastecimiento Público de Agua Potable y Saneamiento, *The International Drinking Water Supply and Sanitation Decade Review of Mid-Decade Progress (as at December 1985)*, CWS Series of Cooperative Action for the Decade, Ginebra, septiembre de 1987.

^a Tasa de interés: 2%. Período de amortización: 75 años.

^b Promedio de todos los períodos y tasas.

^c Tasa de interés: 10%. Período de amortización: 25 años.

urbana con los servicios de agua y saneamiento ambiental varía considerablemente de un país a otro. Se estima que la variación va de 48.2% del costo total de suministrar el servicio en Uruguay (la proporción más baja entre los países incluidos en la estimación) a 85% en la República Dominicana y Haití (países donde los niveles actuales de suministro del servicio son los más bajos).

La inversión necesaria para lograr la cobertura universal en el año 2000 y mantener y rehabilitar los servicios actuales obligaría a incorporar en la tarifa un cobro medio mensual de casi 2 dólares adicionales al costo previamente estimado del capital amortizado de las instalaciones urbanas actuales (cuadro 4). Pero el costo, y por consiguiente el nivel del cobro adicional, variarían de manera considerable de un país de la región a otro. El costo de suministrar nuevos servicios sería menor en los países que tienen actualmente la máxima cobertura en materia de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental (Chile, Costa Rica y Panamá) y mayor en los países que hoy presentan la cobertura más baja (la República Dominicana y Haití).

Cuadro 4
COSTO DE LA INVERSION NECESARIA EN LOS SISTEMAS ESTUDIADOS PARA LOGRAR UNA COBERTURA UNIVERSAL DE LA POBLACION URBANA EN EL AÑO 2000
(Dólares mensuales por persona, 1985)

País	Cobro mensual
Argentina	3.13
Bolivia	2.10
Brasil	2.33
Colombia	2.11
Costa Rica	2.06
Chile	2.41
Ecuador	2.13
El Salvador	2.10
Guatemala	2.10
Haití	1.87
Honduras	2.10
México	2.37
Nicaragua	2.06
Panamá	2.38
Paraguay	2.07
Perú	2.41
República Dominicana	2.32
Uruguay	2.45
Venezuela	2.78

Fuente: Estimación de los autores.

* Incluye costo de capital de los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado mediante conexiones domiciliarias, los gastos más importantes en la rehabilitación de los sistemas actuales, los costos de la expansión de las plantas de tratamiento de aguas servidas y los costos de capacitación del personal y de desarrollo institucional.

III

Aspectos que es preciso considerar en la aplicación de una tarifa

Si el financiamiento basado en los ingresos tarifarios ha de convertirse en realidad, todos los usuarios deberán pagar regularmente las tarifas establecidas. Pero esto no significa necesariamente que todos los usuarios deban pagar la misma tarifa. La discriminación tarifaria es a la vez aceptable y necesaria para la prestación eficaz de tan importantes servicios sociales. Sin embargo, éstos no deberán ser gratuitos ni siquiera para los clientes más pobres.

Al establecer las tarifas, sería poco realista no tener en cuenta las considerables desigualdades de ingresos que se observa en la mayoría de los países de la región, y que gran parte de la población (más de 170 millones en 1986, 94 millones de ellos en las zonas urbanas) vive en la pobreza (CEPAL, 1991). Por consiguiente, las tarifas deben ser razonables en relación con los ingresos y con el costo de instalación, explotación y mantenimiento de los servicios.

Cuadro 5
 AMERICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS PAISES): SALARIOS INDUSTRIALES MENSUALES MINIMOS Y
 PROMEDIOS, 1989-1990
 (Dólares)

Pais	Salario mínimo (redondeado a la decena más próxima)	Salario industrial promedio (dólares de 1985)
Argentina	80	260
Bolivia	...	170 ^a
Brasil ^b	100	...
Colombia	90	410
Costa Rica	...	180
Chile ^c	60	320
Ecuador ^d	50	220 ^a
El Salvador	...	270
Guatemala	...	190
Honduras	...	230
México ^e	110	270
Panamá	...	350
Perú ^f	70	80
República Dominicana	...	210 ^a
Uruguay ^g	90	200
Venezuela ^h	90	630 ⁱ

Fuente: *Business Latin America*, marzo de 1991, y Organización Internacional del Trabajo, *1988 Yearbook of Labour Statistics*, 48ª edición, Ginebra, 1989.

^a 1984.

^b Los beneficios obligatorios añaden de 50% a 80% al salario básico.

^c Las grandes empresas pagan como mínimo el triple de esta suma.

^d Mano de obra no especializada.

^e En Ciudad de México y en la mayoría de las ciudades fronterizas; en otros lugares el salario es un poco menor.

^f Sector privado.

^g En la mayoría de los sectores el salario normal es mayor.

^h Además, hay bonificaciones para la alimentación y el transporte que elevan el salario mínimo en 20%.

ⁱ 1986.

Generalmente se acepta que el costo de los servicios de agua y alcantarillado no deberá exceder una pequeña proporción (1% o 2%) del ingreso de los sectores más pobres de la población. Por ejemplo, en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se estima que el costo de los servicios de agua y alcantarillado equivale a 1% del ingreso promedio disponible de los hogares (OCDE, 1987, p. 122). No es fácil determinar el ingreso de los pobres en la mayoría de las sociedades de América Latina y el Caribe, donde muchos de los menesterosos reciben gran parte de su ingreso en especie y su ingreso en efectivo puede provenir de diversas fuentes y no de un solo salario pagado por un empleador.

Por consiguiente, es preciso utilizar otros indicadores a fin de hacerse una idea de la incidencia posible de las tarifas de agua y alcantarillado en el ingreso. Para varios países se dispone de informaciones acerca del salario mínimo oficial.

A finales del decenio de 1980, el salario mínimo oficial variaba de 50 a 110 dólares en los países respecto de los cuales se cuenta con información, aunque en la mayoría de los casos se pagan bonificaciones adicionales (cuadro 5). El salario mínimo representa el ingreso bruto y no el neto; no se le han hecho deducciones para el pago de aportes a la seguridad social ni para otros fines. Sin embargo, como éstas varían mucho, no sólo entre los países, sino también de un empleador a otro, dependiendo de la índole del contrato de trabajo, para establecer comparaciones sólo pueden utilizarse estos montos brutos. Además, la proporción de la población que recibe el salario mínimo es muy variable. En algunos países, como Uruguay, el salario normal es considerablemente mayor, mientras que en otros es menor.

El salario mínimo es un indicador provisional para medir la factibilidad de adoptar una política en materia de servicios de agua y alcantarillado

Cuadro 6
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: TARIFA MENSUAL POR LOS SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE
Y ALCANTARILLADO
COMO PORCENTAJE DEL SALARIO MINIMO Y DEL SALARIO INDUSTRIAL MEDIO^a
(Porcentajes)

País	Salario industrial medio			Salario mínimo		
	Costo mínimo	Costo promedio	Costo máximo	Costo mínimo	Costo promedio	Costo máximo
Argentina	0.67	1.20	1.68	2.17	3.91	5.47
Bolivia	0.63	1.23	1.77	...	...	...
Brasil	...	...	...	1.16	2.33	3.38
Colombia	0.26	0.51	0.74	1.21	2.34	3.37
Costa Rica	0.57	1.14	1.65	...	...	...
Chile	0.39	0.75	1.08	2.07	4.02	5.77
Ecuador	0.50	0.97	1.39	2.21	4.26	6.09
El Salvador	0.40	0.78	1.12	...	...	...
Guatemala	0.57	1.11	1.59	...	...	...
Honduras	0.47	0.91	1.31	...	...	...
México	0.44	0.88	1.27	1.09	2.15	3.11
Panamá	0.34	0.68	0.98	...	...	...
Perú	1.73	3.01	4.16	1.98	3.44	4.76
Rep. Dominicana	0.55	1.11	1.61	...	...	...
Uruguay	0.71	1.23	1.69	1.59	2.73	3.75
Venezuela	0.21	0.44	0.65	1.46	3.08	4.54

Fuente: Cálculo de los autores.

^a Incluye el costo de capital de los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado mediante conexiones domiciliarias, los gastos más importantes en rehabilitación de los sistemas actuales, el costo de la ampliación del servicio de tratamiento de aguas servidas, y el costo de la capacitación del personal y de desarrollo institucional.

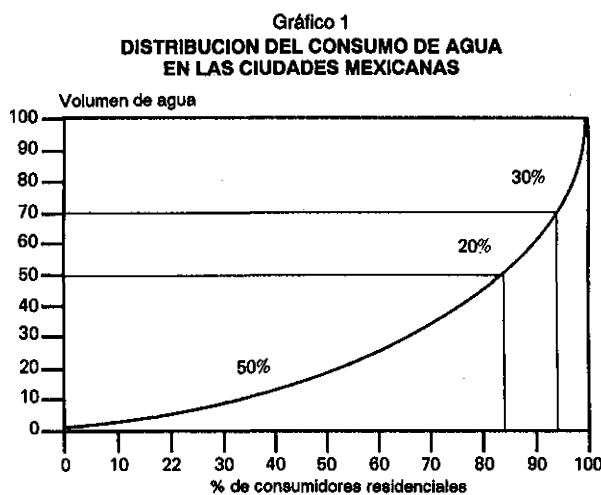
que pueda autofinanciarse. El salario industrial mínimo, al menos para los países con empleo industrial importante, indica los ingresos de los hogares que se hallan inmediatamente por sobre el nivel de pobreza (cuadro 5). Es preciso proceder con cautela cuando se utilizan estadísticas de precios expresados en dólares en América Latina para determinado año, habida cuenta de las altas tasas de inflación y las fluctuaciones del tipo de cambio que suelen darse en los países de la región.

A partir del cálculo del costo de suministrar los servicios de agua potable y alcantarillado, se puede estimar la proporción del ingreso mínimo mensual y del ingreso industrial medio que representan estos costos (cuadro 6). Sólo en el caso del costo mínimo los costos de suministrar agua y alcantarillado mediante conexiones domiciliarias corresponden en general al 1% a 2% del salario mínimo. En algunos de los países más pobres, el monto estimado de las tarifas para los servicios de agua y saneamiento, aun en el caso del costo mínimo, es superior a 2% del salario industrial

medio. El costo de suministrar agua y alcantarillado, como proporción del salario mínimo, es más bajo en Uruguay (1.59% en el caso del costo mínimo y 3.75% en el caso del costo máximo). Como proporción del salario industrial medio, es más bajo en Venezuela, Chile Panamá y Colombia. Como proporción del salario mínimo, es más elevado en Ecuador y Chile.

Para autofinanciarse con ingresos tarifarios, según el cálculo efectuado en este artículo, los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento ambiental en las zonas urbanas tendrán que fijar en muchos países tarifas levemente superiores a 2% del ingreso mensual de la población más pobre. Pero esto no quiere decir que sea impracticable aplicar una política de financiamiento de las inversiones de capital con los ingresos generados por las tarifas.

Cabe formular dos reservas importantes respecto de los resultados del análisis presentado: i) el costo de capital que significaría mantener las conexiones actuales puede ser menor que el cos-



Fuente: Sobre la base de Saavedra y Macay, 1991.

to estimado de las nuevas conexiones, y ii) los pobres tienden a consumir menos agua que el promedio de la población.

No puede saberse cuál será el costo real de reemplazar las instalaciones existentes. Sin embargo, el costo estimado de una nueva conexión probablemente sea una sobreestimación del costo real. El pago mensual para amortizar esta inversión sería más bien menor que las estimaciones utilizadas aquí.

La gente más pobre consume menor cantidad de agua por varias razones —principalmente porque en todos los hogares el agua utilizada para beber y cocinar representa sólo una pequeña proporción de la demanda total—; por lo tanto, pagará menos que el promedio (Gibbons, 1986, p. 20). En un estudio reciente de la demanda de agua en México, los autores presentan histogramas del consumo de agua en varias ciudades mexicanas (Saavedra y Macay, 1991). Todos los histogramas muestran una distribución similar de la demanda de agua: el 30% de los hogares con los mayores ingresos consume la mitad del total. La concentración del consumo es aún mayor en algunas de las ciudades incluidas en el estudio; por ejemplo en la ciudad de Victoria (Tamaulipas), 2% de los usua-

rios residenciales consume 40% del agua. Este fue el caso más extremo de la muestra, pero se observaron concentraciones similares en Juárez (Chihuahua) y La Paz (Baja California Sur). En general, todas las ciudades mostraron niveles notablemente similares de asimetría y concentración en el consumo de agua (gráfico 1).

Los datos sobre el consumo de agua en Santiago de Chile muestran asimismo una relación entre niveles de ingreso y consumo, aunque la información es menos precisa. La población del área metropolitana de Santiago tiene acceso universal al servicio de agua potable mediante conexiones domiciliarias. Sin embargo, dentro de la misma área metropolitana, hay diferencias considerables en el consumo aparente de agua por habitante según la municipalidad de que se trate. En aquellas que presentan la más alta proporción de hogares con altos ingresos, el consumo varía entre 500 y 600 litros diarios de agua por habitante. En las municipalidades que cuentan con ingresos medios familiares más bajos, el consumo por habitante se sitúa entre 100 y 200 litros (Icaza y Rodríguez, 1988).

El estudio sobre México y la información relativa a Santiago confirman el patrón de consumo de agua para uso residencial que surgió de estudios anteriores en situaciones sociales y económicas muy desiguales. El *Johns Hopkins University Residential Water Use Project* mostró, en el caso de los Estados Unidos, una clara relación entre el nivel del ingreso familiar y la demanda de agua (Howe y Linaweaver, 1967). Se llegó a la conclusión de que la influencia del ingreso en la demanda de agua para uso residencial se manifestaba en una utilización más amplia de artefactos que consumen agua, y mayor número de salas de baño por hogar y de aparatos para regar jardines. En Nueva Delhi (India) se observó una relación semejante entre la demanda de agua para uso residencial y el nivel de ingreso familiar (Lee, 1969).

Este patrón asimétrico de demanda de agua para uso residencial sugiere que la política tarifaria podría hacer que la minoría de consumidores residenciales de altos ingresos subsidiara internamente al resto de la comunidad; este subsidio no sólo beneficiaría a los pobres, sino que también aumentaría la eficiencia económica de los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado; es decir, podría incrementar los beneficios sociales más de lo que disminuiría los beneficios particulares.

IV

Algunas recomendaciones en materia de políticas

Desde la aprobación de la Carta de Punta del Este en 1961, se han hecho grandes esfuerzos por mejorar el suministro de los servicios de agua y alcantarillado a la población urbana y rural de la región. Sin embargo, estos esfuerzos han fallado invariablemente en alcanzar los objetivos establecidos (CEPAL, 1990a). Una de las limitaciones principales para ello ha sido la débil situación financiera de las empresas de suministro de agua y saneamiento ambiental de propiedad estatal. La carencia de recursos financieros se ha complicado en general por una gestión deficiente. Estos dos factores han tenido como consecuencia en algunos casos un aumento insuficiente —e inclusive una disminución— del suministro de estos servicios y han constituido una limitación considerable a los sistemas que han mostrado el mejor desempeño. Por consiguiente, existen muchas razones para buscar otros enfoques a fin de cumplir con esta tarea en las zonas urbanas.

El avance hacia el autofinanciamiento de los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado es un imperativo importante para los países de América Latina. En el presente artículo se muestra que las restricciones financieras pueden eliminarse con el establecimiento de sistemas tarifarios que permitan financiar el costo global de suministrar agua y alcantarillado a toda la población a través de conexiones domiciliarias, inclusive en los países más pobres de la región. La aplicación de una estructu-

ra tarifaria de esa índole no es fácil y exigirá un cambio considerable de actitudes y prácticas administrativas en el sector, cambio que quizá no sea posible sin una drástica innovación institucional.

En esto descansa uno de los más vigorosos argumentos en favor de la privatización de los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado, aunque quizá otros cambios institucionales puedan ser igualmente eficaces. La privatización no reviste necesariamente la forma de una venta de todo el sistema a empresarios particulares, aunque en muchos casos ésta puede ser la opción preferida (Coing y Montano, 1989). El otorgamiento de una concesión parcial o total de estos servicios puede tener una fuerza innovadora igualmente poderosa y también exigirá que las tarifas cubran el costo de suministrar los servicios.

El objetivo, sin embargo, no es la privatización en sí, sino la transformación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental en empresas de utilidad pública autofinanciadas, quienquiera sea su propietario; sin autofinanciamiento, las inversiones y la prestación de los servicios seguirán siendo deficitarias, y la calidad de los servicios deficiente. Alcanzar esta meta es la gran tarea de la política de América Latina y el Caribe en materia de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental en el último decenio del siglo XX.

(Traducido del inglés)

Anexo

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DATOS BASICOS UTILIZADOS PARA CALCULAR LAS INVERSIONES FUTURAS EN LOS SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO PARA LA POBLACION URBANA

País	Población atendida en 1988 ⁽¹⁾ (miles)		Población que habrá de atenderse en 2000 ⁽²⁾ (miles)	Costo estimado de las conexiones domici- liarias ⁽³⁾ (dólares de 1985)		Inversiones necesarias (miles de millones de dólares)			
						Cobertura total		Total *	
	Agua	Alcanta- rillado	Agua y alcan- tarillado	Agua	Alcanta- rillado	Agua	Alcanta- rillado	Agua	Alcanta- rillado
Argentina	18 208	10 261	33 014	180	200	2 665.1	4 550.6	1 767.8	1 613.2
Bolivia	2 311	1 394	5 687	130	150	438.9	644.0	85.0	178.3
Brasil	96 577	45 000	143 397	150	170	7 773.0	17 577.5	3 217.4	5 091.5
Colombia	14 500	12 000	28 557	130	150	1 827.4	2 483.6	443.1	1 045.4
Costa Rica	1 685	722	2 188	130	150	65.4	219.9	47.1	74.2
Chile	10 287	8 654	13 112	150	170	423.8	757.9	330.6	608.9
Ecuador	3 963	3 441	9 042	130	150	660.3	840.2	141.2	320.2
El Salvador	1 672	1 339	3 799	130	150	276.5	369.0	53.1	131.3
Guatemala	2 393	1 617	5 800	130	150	442.9	627.5	87.5	187.7
Haití	474	—	3 675	120	120	384.1	441.0	49.1	88.2
Honduras	1 600	1 178	3 625	130	150	263.3	367.1	50.7	122.3
México	47 000	33 518	84 492	150	170	5 623.8	8 665.6	1 621.0	3 167.4
Nicaragua	1 436	685	3 466	130	150	263.9	417.2	46.4	103.7
Panamá	1 063	805	1 749	150	170	102.9	160.5	35.9	69.3
Paraguay	866	437	2 921	130	150	267.2	372.6	31.2	83.2
Perú	8 679	7 640	21 014	130	150	1 603.6	2 006.1	672.5	962.7
Rep. Dominicana	1 913	882	5 729	150	170	572.4	824.0	76.3	167.5
Uruguay	2 387	1 436	2 937	130	150	71.5	225.2	162.0	156.6
Venezuela	12 142	10 611	22 462	200	200	2 062.0	2 370.2	613.2	963.5

Fuentes: ⁽¹⁾ Organización Panamericana de la Salud, Programa de Salud Ambiental, *Situation of the Water Supply and Sanitation Sector at the End of the Decade*, Washington, D.C., 1990. ⁽²⁾ Estimaciones de la población urbana efectuadas por el CELADE. ⁽³⁾ Banco Mundial, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Departamento Técnico, División de Infraestructura y Energía, Water Supply and Urban Development Unit, *Water Supply and Sewerage Sector, Proposed Strategy*, Washington, D.C., 1988.

* Incluidos el tratamiento de aguas servidas, la capacitación del personal y la rehabilitación de los sistemas.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

Banco Mundial (1988a): *Informe sobre el desarrollo mundial 1988*, Washington, D.C.

——— (1988b): *Water Supply and Sewerage Sector. Proposed Strategy*, Washington, D.C., Regional Office for Latin America and the Caribbean, Technical Department, Infrastructure and Energy Division, Water Supply and Urban Development Unit.

——— (1989): *Seminar on Innovation and Development in Water Supply Companies*, San José, diciembre.

Brunstein, Fernando (1988): *Crisis y servicios públicos*, Cuadernos de CEUR, N° 23, Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).

Coing, Henri e Iraída Montano (1989): *Privatisation, une alternative à propos de l'eau? Brésil et Argentine, Cahiers des Amériques Latines*, N° 8.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990a): *Abastecimiento de agua potable y saneamiento ambiental en América Latina y el Caribe con posterioridad a la Carta de Punta del Este* (LC/G.1591, Santiago de Chile, 22 de marzo).

——— (1990b): *América Latina y el Caribe: financiamiento de las inversiones relacionadas con los recursos hídricos en el decenio de 1980* (LC/R.904), Santiago de Chile, 29 de noviembre.

——— (1991): *Nota sobre el desarrollo social en América Latina* (LC/L.633), Santiago de Chile.

Gibbons, Diane C. (1986): *The Economic Value of Water Resources for the Future*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Howe, Charles W. y F.P. Linaweaver, Jr. (1967): *The impact of price on residential water demand and its relation-*

- ship to system design and price structure, *Water Resources Research*, vol. 3, N° 1.
- Icaza, Ana María y Alfredo Rodríguez (1988): *Informe estudio de caso: agua potable*, Santiago de Chile, SUR, Profesionales Ltda., septiembre.
- Lee, Terence R. (1969): *Residential Water Demand and Economic Development*, Research Publications, N° 2, Department of Geography, Toronto University, Toronto.
- México, Comisión Nacional del Agua (1989): El programa nacional de aprovechamiento del agua, 1989-1994, mimeo.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1987): *Pricing of Water Services*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1989): *1988 Yearbook of Labor Statistics*, edición N° 48, Ginebra.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (1987): *The International Drinking Water Supply and Sanitation Decade Review of Mid-Decade Progress (as at December 1985)*, CWS Series of Cooperative Action for the Decade, Ginebra, División de Salud Ambiental, Servicio de Abastecimiento Público de Agua y Saneamiento.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud)/OMS (1987): *International Drinking Water Supply and Sanitation Decade, Regional Progress Report*, Environmental series, N° 6, Washington, D.C., División de Salud Ambiental.
- OPS (1990a): *Environmental Factors Affecting Health Conditions in the Americas*, Washington, D.C.
- (1990b): *Situation of the Water Supply and Sanitation Sector at the End of the Decade. Region of the Americas*, Washington, D.C.
- Saavedra, Jorge C., Gerardo Lugo y Mario G. Macay (1991): Análisis de histogramas de consumo de agua potable en México, *Ingeniería hidráulica en México*, vol. VI, N° 1, enero-abril.
- Yepes, Guillermo (1990): *Management and Operational Practices of Municipal and Regional Water and Sewerage Companies in Latin America and the Caribbean*, Infrastructure and Urban Development Papers, Report INU 61, Washington, D.C., Banco Mundial.

¿Pensar lo social sin planificación ni revolución?

Martín Hopenhayn*

Entre fines de los años cincuenta y mediados de los setenta el cientista social latinoamericano se veía a sí mismo como un agente importante en los procesos de cambio y modernización de las sociedades de la región. Movidos por el entusiasmo de las grandes transformaciones de la modernidad, muchos científicos sociales creyeron ser los más idóneos no sólo para interpretar los grandes procesos políticos y socioeconómicos que ocurrían en la región, sino también para deducir de tales interpretaciones las orientaciones normativas que debían regir el curso futuro de las sociedades nacionales. El vínculo entre la producción de conocimientos y la intervención activa en la realidad -vínculo de organicidad- fue para muchos el móvil fundamental que legitimó la práctica de las ciencias sociales en la región. A través de autoimágenes extremas y de fuerte sesgo iluminista, como la del planificador estatal-central o la del intelectual revolucionario, muchos científicos sociales se autopercebieron como verdaderos *eslabones* entre la ciencia y el poder, o entre el desarrollo del conocimiento y la racionalización del orden social.

Hoy día estas imágenes extremas y las racionalidades que las subyacen se encuentran profundamente cuestionadas. Con ello también se fractura la imagen orgánica que en décadas pasadas cobijó la producción de la ciencia social en la región. ¿Cuál es el impacto de esta fractura violenta en la reflexión actual sobre los procesos sociales y hacia qué otros modos de percepción y ejercicio cognoscitivo se desplazan las ciencias sociales ahora en la región? En las páginas siguientes se intentará mirar, tanto en retrospectiva como en prospectiva, este escenario incierto.

*Experto en planificación del desarrollo social, División de Desarrollo Social de la CEPAL.

I El desfondamiento de los paradigmas

1. Crisis de inteligibilidad y crisis de organicidad

Se ha insistido mucho en la crisis que enfrentan las ciencias sociales en América Latina desde mediados de los años setenta. Esta crisis se ha entendido sobre todo en dos sentidos, a saber, como *crisis de inteligibilidad* y como *crisis de organicidad* de las ciencias sociales.

Por *crisis de inteligibilidad* se entiende la progresiva dificultad de las ciencias sociales para captar la complejidad creciente de lo real con sus herramientas cognoscitivas previamente consagradas. Al respecto se suele señalar la pérdida de vigencia *explicativa* y *orientadora* de tres de los más significativos paradigmas que rigieron la práctica del cientista social desde los años cincuenta y hasta mediados de los setenta: el cepalismo (o desarrollismo en su acepción "matriz"), el marxismo ortodoxo y el llamado dependetismo. Son muchos y muy citados los factores que pueden explicar esa pérdida; entre ellos se hallan las "anomalías" que la realidad opuso a la teoría; el agotamiento de propuestas de futuro que, con distintas variantes, giraron en torno al valor positivo del desarrollo *endógeno*; la crisis del Estado populista y de sus diversas funciones como Estado planificador; la emergencia de regímenes autoritarios y de burocracias estatales; la recomposición de las clases y los actores sociales; la informalización de buena parte de la fuerza de trabajo con el consiguiente aumento de la heterogeneidad estructural, y los desafíos de las nuevas democracias en tiempos de ajuste y expansión de los mercados.¹

Por *crisis de organicidad* de las ciencias sociales se entiende la ruptura del lazo entre la pro-

¹ Al respecto véase Vergara (1991). En el mismo sentido, Heinz Sonntag y Norbert Lechner señalan que la modernización generó, desde mediados de los años setenta, procesos complejos que escapaban a las categorías hasta entonces disponibles. La redefinición y creciente diferenciación de las estructuras sociales hicieron que las visiones globalizantes y totalizadoras no pudieran retener la especificidad de estas nuevas complejidades. Véase Sonntag (1991) y Lechner (1988), donde también se destaca el impacto disolvente de la creciente complejidad social en los paradigmas "históricos" de las ciencias sociales latinoamericanas.

ducción de conocimientos y el cambio social estructural. La derrota política y cultural de la izquierda, y la derrota política y técnica del desarrollismo y de sus variantes nacionales, fracturaron la articulación orgánica (o pretendidamente orgánica) entre la producción de conocimientos y la transformación radical de las estructuras de la sociedad. Se ha dicho con reiteración que los científicos sociales en América Latina tuvieron como centro de sus preocupaciones, casi desde el principio, la cuestión del *cambio social*, y los modos por los cuales ellos, en tanto productores de conocimiento, podían contribuir a orientarlo. En los paradigmas que predominaban en la producción de las ciencias sociales, dicho cambio social apuntaba a la *modernización de las estructuras políticas, productivas, sociales y culturales de los países de la región*.² Pero con la ofensiva autoritaria, primero; la ofensiva más hegemónica del modelo neoliberal después, y más aún, con el desprestigio del Estado providente (o de bienestar) y el colapso de los modelos socialistas, las ciencias sociales latinoamericanas quedaron, a los ojos de muchos, a contrapelo de la historia e impotentes ante los nuevos tiempos.

No es forzoso aludir al debate posmoderno para referirse a esta crisis de *inteligibilidad* y de *organicidad* en el campo de las ciencias sociales latinoamericanas. No hay necesidad de recurrir a las nociones de "multiplicidad" o "diversidad" para seguir preocupados por la heterogeneidad estructural, o a la de "discontinuidad" para entender la modernización trunca, o a la de "crisis de metarrelatos" para sentirse perdido ante la falta de grandes propuestas viables para liberarnos del subdesarrollo y la pobreza. No hace falta tampoco ser antiiluminista para comprender con qué fuerza en el modelo de cientista social latinoamericano se encarnó, desde la última posguerra, el modelo occidental-iluminista del productor de conocimientos: ese moderno habitante del progreso, dotado de una inagotable capacidad para descifrar la naturaleza de la razón, luego identificar *el movimiento de la razón en la historia*, y finalmente *reconocer en ese movimiento, gracias a la misma razón, la dirección óptima hacia el futuro*.

Tampoco hace falta recurrir al discurso antiutópico del desencanto para sentir los costos psico-

lógicos y hasta espirituales provocados por la pulverización de la imagen de una revolución posible: una revolución que podía situarse en algún incierto futuro, pero hacia la cual, para muchos científicos sociales, e intelectuales en general, los caminos eran ineludibles; una revolución que *en tanto imagen* fue perdiendo definitivamente su fuerza movilizadora en las masas, y *en tanto discurso* se fue quedando sin verosimilitud.

2. La planificación, la revolución y la crisis de las racionalidades

En las páginas siguientes se intenta situar esta mentada crisis de inteligibilidad y organicidad de las ciencias sociales en el contexto de otros términos: los de *planificación y revolución*, por un lado, y el de *crisis de racionalidades*, por el otro. Esta perspectiva puede inducir a una comprensión distinta de la conexión entre la crisis de paradigmas y la crisis de organicidad en las ciencias sociales, obviando la retórica de la posmodernidad pero acogiendo el llamado posmoderno a relativizar las concepciones que legitimaron -y en alguna medida siguen legitimando- la práctica del cientista social en la región.

Durante las décadas en que primó en la región el modelo paradigmático de desarrollo hacia adentro, de modernización industrializadora y/o de liberación sociopolítica, *las nociones de planificación y revolución eran las que podían encarnar de manera más elocuente la intervención deliberada de la razón (técnica y teleológica) en la historia*. No se trata, claro está, de las únicas nociones reguladoras en dicho campo, sino de las imágenes *extremas* para la *organicidad* de las disciplinas sociales y de las imágenes *fuertes* para la *inteligibilidad* de lo social, en la perspectiva del cambio estructural de las sociedades latinoamericanas.

La planificación llegó a considerarse el instrumento privilegiado del gran actor propulsor del cambio que era el Estado planificador.³ Para

² Aunque difieran en los estilos de desarrollo, vale decir, en los contenidos que la modernización debía encarnar en materia de distribución del poder político, de los recursos económicos y de las relaciones sociales.

³ Entendido en la dimensión maximalista que le dieron sus apologistas y que en parte fue incorporada al imaginario político hasta mediados de los años setenta: como Estado-demiurgo, metaactor, conductor de la modernización industrializadora, árbitro ecuánime de los conflictos sociales y gran totalizador político. Recordemos que la condición periférica y dependiente de los países de América Latina y su desarrollo tardío hicieron que desde muy temprano el Estado adquiriera funciones decisivas en la tarea de modernización y desarrollo. (Véase Faletto, 1989; Gurrieri, 1987; Hopenhayn, 1991a).

este actor la planificación llegó a constituir un eslabón idealizado que, en principio, permitiría articular la razón técnica con la razón política, para entroncar las ciencias sociales con la intervención técnica desde el poder, y para hacer, parafraseando a Hegel, *que lo racional fuese más real y lo real fuese más racional*. La planificación constituía en este sentido un ejemplo arquetípico de la *organicidad* del saber social y el cambio social. Instrumento privilegiado de la modernización y de la *articulación dinámica* entre los distintos agentes de la modernización, la planificación se consagró, de la manera más iluminista, en una suerte de ciencia para orientar el futuro.

Por el lado de la revolución, las pretensiones fueron mayores. No se trataba ya de programar sino de subvertir radicalmente un orden que frenaba la racionalidad de la historia (racionalidad productiva, pero *sobre todo* social). Mucho más cerca de la ética que de la técnica, la revolución simbolizaba la *fusión* del cientista social en la lucha por un nuevo orden. A tal punto que una proporción significativa de la literatura del desarrollo y de la producción sociológica, filosófica y política durante los años sesenta y principios de los setenta tuvo por móvil la revolución. Y si el discurso del planificador pudo ser la razón llevada a sus más detalladas aplicaciones del poder, el discurso revolucionario quería ser la razón llevada hasta sus últimas consecuencias contra el poder.

Situadas así en las antípodas, la planificación y la revolución fijaron los límites extremos dentro de los cuales, en una infinidad de combinaciones y mediaciones, los cientistas sociales "respiraron su propio aire" por un par de inolvidables décadas. Ambas -planificación y revolución- fueron imágenes cargadas de razón "moderna": el utopismo y el iluminismo las recorrieron enteras.⁴

La *crisis de estas racionalidades* ha sido objeto de una discusión de larga data en la que los "humanistas críticos", de un lado, y los "funcionalistas empiricistas" del otro, han invertido prolongados esfuerzos: los primeros en la crítica de la razón instrumental formal y los segundos en la de la razón sustantiva normativa. Pese a su experimen-

tada lucidez en tales críticas, las ciencias sociales modernas tardaron mucho en considerar una crítica *a fondo* de otras dos racionalidades muy propias también de la modernidad, y que aquí llamaremos *matriz iluminista* y *matriz utopizante*. Finalmente, la crítica del iluminismo y del utopismo, en su versión más decidida, llegó envuelta en el discurso de la posmodernidad.

3. *Matriz iluminista, planificación y revolución*

La crítica de la matriz iluminista se ha formulado desde diversas posturas ideológicas y en ella confluyen el cuestionamiento del concepto de progreso (y del progreso elevado a categoría metafísica), el de las vanguardias ideológicas y el de la euforia de la modernización integradora.

La crítica de la noción de progreso -idea modular del iluminismo- postula que la historia no marcha de manera ascendente, y que su carácter discontinuo y multidireccional redundaría en márgenes considerables de incertidumbre respecto del futuro. Puesto que la historia no aparece regulada por una racionalidad interna de carácter inequívoco, sus desenlaces son imprevistos o, a lo más, provisionales. Desde esta perspectiva, pensar en conocer la razón interna de la historia -suponiendo previamente que la hay- y desde allí regular científicamente la sociedad, la economía y la cultura, aparece como una pretensión desproporcionada y de posibles consecuencias totalitarias.

Esto lleva a la desmitificación de las vanguardias. Si la historia no tiene dirección racional no puede ser legítima la aspiración de un grupo que se adjudique la interpretación objetiva de la historia y sobre esta base se arrogue el derecho de normar globalmente. Ni la elite educadora, ni la ciencia ni el Estado pueden, en consecuencia, aspirar a establecer orientaciones totalizadoras. Erosionada la imagen del progreso y la certidumbre en torno a una razón subyacente a la historia, la vanguardia asume el rostro del déspota.

Con ello pierden parte de su legitimidad los discursos "fuertes" de la planificación normativa y de la transformación revolucionaria. La planificación ha sido, tanto en su concepción teórica como en su realidad histórica, un punto de encuentro entre la ciencia y el Estado. Supone racionalidad histórica y, al mismo tiempo, capacidad de maniobrar dicha racionalidad desde un plan diseñado e impulsado por un grupo en el

⁴ Aunque la revolución también estuvo revestida de energías no modernas ni secularizadas: el mesianismo, el fundamentalismo, el providencialismo y el salvacionismo estuvieron presentes en los discursos y en los sentimientos revolucionarios de América Latina.

que se condensan el conocimiento especializado y el poder. Si no hay reconocimiento social de una direccionalidad histórica clara y positiva, y si tampoco se admite la capacidad de un grupo restringido de "leer" científicamente el presente y "orientarlo" eficazmente hacia el futuro, entonces difícilmente pueden arrogarse legitimidad el Estado planificador y la planificación normativa que lo define.⁵ Lo que aparece como ilusorio en este nuevo "temple político-cultural" es la concepción hipostática del Estado, entendido como una suerte de síntesis hegeliana que, con independencia de las vicisitudes de la contingencia, siempre constituye el punto más alto en la racionalidad de la historia y la conducción más adecuada de la sociedad. Hoy día no es fácil pensar en el actual Estado latinoamericano como totalizador armónico de los intereses sociales.

La imagen de la revolución socialista también quedó duramente golpeada en su matriz iluminista, al mostrar la historia la *reversibilidad* del socialismo. Es cierto que en América Latina, ya desde comienzos de los años sesenta, la derrota de gobiernos progresistas por obra de golpes militares de derecha pusieron en tela de juicio, desde el punto de vista de la lucha por el poder, la supuesta "inexorabilidad histórica" de la revolución. Más aún, ya desde mediados de los años setenta las ciencias sociales tuvieron que plantearse seriamente hasta qué punto la imagen límite de una revolución socialista, con los rasgos que se le atribuyeron desde la Revolución Cubana, podía operar como un superyó intelectual, tanto en términos de lo posible como de lo deseable. Pero fue con el derrumbe de los sistemas socialistas en el Este, a finales de los años ochenta, que la imagen de una revolución desde la izquierda recibió el golpe más cruento a su narcisismo. A partir de esa inflexión histórica se hizo prácticamente inverosímil asociar *esa* revolución con el progreso, con la liberación de las potencialidades humanas, o con el mejor desarrollo de las fuerzas productivas. Los fracasos fueron tan evidentes que la revolución se quedó sin el soporte de la razón en la historia.

⁵ Si bien la relación es más dialéctica que lineal, y las propias crisis políticas padecidas por el Estado planificador y las crisis de eficacia de la propia planificación contribuyen a restar legitimidad al principio de racionalidad iluminista y de direccionalidad histórica.

La crisis de la matriz iluminista desembocó en el cuestionamiento de los modelos teórico-ideológicos que tanto empuje mostraron en los años sesenta en la región. Porque tanto el desarrollismo capitalista como el socialismo estatista, pese a que en su momento expresaron apuestas políticas antagónicas, se remitían a un modelo de planificación normativa (sea para economías mixtas o para economías estatales) en el cual el *plan* representaba el máximo grado posible de racionalización de la direccionalidad histórica. ¿No reproducen ambos modelos la tarea iluminista de la emancipación social, definida por el desarrollismo como la modernización y emancipación respecto de las formas tradicionales o precapitalistas de reproducción social, y definida por el socialismo como la emancipación respecto del capital internacional -el imperialismo- o de relaciones de producción opresivas? ¿Y no es crucial el papel del Estado planificador en cualquiera de las dos imágenes de emancipación social -sea la de superar el rezago técnico, sea la de superar la dominación- al punto de que en ambas posiciones esta razón histórica sólo se hace *real* desde el momento en que se encarna en el *poder* del Estado planificador para regular la sociedad?

La crítica del desarrollismo y del socialismo que puede deducirse de la crítica de la matriz iluminista tiene estrecha ligazón con la ofensiva ideológica en pro del mercado que en todas las latitudes se ha intensificado en el discurrir de los años ochenta. Esta mezcla de antiiluminismo y antiestatismo puede resumirse en una crítica de la función transformadora de la política (salvo para fines de privatización y desregulación económica), y una crítica de la intervención estatal para regular las relaciones económicas.

Pero otra reserva frente a la imagen de la revolución socialista o la práctica del planificador estatista -y que también proviene de la crítica antiiluminista- es la que se formula desde la óptica cultural y en ciertas corrientes de teoría política democrática actualmente en boga. Desde la perspectiva "culturalista" se reprocha a la planificación y la revolución su sesgo etnocéntrico, ya sea porque imitan el estilo de desarrollo y el tipo de expectativas que prevalecen en el mundo industrializado y aspiran a imponer dicho modelo "desde arriba hacia abajo" a los países en desarrollo, o bien porque toman como modelo un ideal emancipatorio propio de la modernidad eu-

ropea e incapaz de recoger la identidad cultural de los pueblos latinoamericanos. Así, la crítica a la matriz iluminista se traduce en un rechazo a la imposición reduccionista de un patrón de desarrollo o de una redención de la historia inducidos exógenamente.

Desde la perspectiva de la revalorización de la democracia se cuestiona el alcance exhaustivo del Estado planificador o del eventual Estado socialista (su pretensión de moldear la sociedad) y se valorizan en cambio la autonomía relativa de la sociedad civil y un orden sociopolítico basado en una amplia concertación social. En este orden concertado, la "direccionalidad histórica" no vendría confeccionada sólo desde el poder central constituido por planificadores y políticos de la revolución, sino mediante procesos de negociación y consenso entre múltiples actores sociales. Desde este punto de vista, la utopía de la revolución socialista o la del Estado planificador (en tanto eje y conductor del modelo de modernización) parecen incompatibles con una democracia social que alienta la proliferación y expresión de lógicas diversas gestadas en el tejido social, y que algunos han dado en llamar las "lógicas de los movimientos sociales".⁶ En el mismo sentido, la invocación de la diversidad y creatividad sociales no tiene por objeto fortalecer al mercado contra el Estado, sino llamar la atención sobre la complejidad social, la variedad de actores y los costos socioculturales que conlleva la modernización homogeneizadora.

Las imágenes arquetípicas de la planificación y la revolución no pueden dissociarse tan fácilmente de la mitificación del *progreso*, de la *vanguardia racional* y de la *modernización integradora*. Si se sustrae cualesquiera de estos tres sostenes estas imágenes límites de la organicidad del saber social se hacen difíciles de sostener. Porque tanto el planificador como el revolucionario "comparecieron" ante el tribunal de la historia como agentes *capaces de conducir a la sociedad mediante un proceso de racionalización cuyo objetivo es la modernización de las estructuras (políticas, económicas, sociales y culturales), vale decir, la incorporación integral de la sociedad en la dinámica del progreso (o de la razón histórica)*.

⁶ Sobre movimientos sociales en general véase, por ejemplo: Jelin (comp.), 1987; Ballón (ed.), 1986; Touraine, 1984, y Calderón (comp.), 1986.

4. Matriz utopizante, planificación y revolución

El estallido de la crisis económica a principios del decenio de 1980, y el colapso del socialismo ante la "alternativa de mercado" a fines de ese decenio, pusieron un techo inflexible al desarrollo y al cambio social tal como se habían concebido históricamente y desde la óptica de las teorías del cambio social en América Latina. Una consecuencia inevitable de este límite objetivo y exógeno impuesto por la crisis ha sido el repliegue de la matriz utopizante.⁷ Ahora bien, ¿qué elementos de esta matriz han resaltado en los discursos de la planificación normativa y de la revolución socialista en América Latina?

En la práctica de la planificación normativa lo que ha predominado es lo *exhaustivo* del manejo instrumental del desarrollo: lo deseable es la plena correspondencia entre el plan -sus objetivos, sus plazos- y su cristalización efectiva. La utopía de la planificación es la posibilidad misma de llegar a planificar una utopía, sobre todo como pretensión de adecuar *absolutamente* la realidad al plan, o de universalizar la razón instrumental a lo ancho del tejido social: la realidad regulada de manera exhaustiva por el dictamen de la razón productiva, la agenda de la modernización económica, el control de los equilibrios intersectoriales y el mejoramiento reflejado en los indicadores económicos agregados.⁸

La crítica a la matriz utopizante también tiene dos vertientes teórico-ideológicas divergentes. Por un lado se objeta a la construcción utópica la fuerza coercitiva que puede tener sobre la realidad, argumentándose que el referente utópico, cuando norma y direcciona el presente, le cierra perspectivas y lo somete a la camisa de fuerza de la utopía. Por otro lado, desde el resurrecto realismo o pragmatismo político se señala que el pensamiento

⁷ Matriz *utopizante* y no matriz *utópica*, pues esto último indicaría que la matriz misma es una utopía, siendo que lo que se quiere denotar es su carácter de *productora* de utopías.

⁸ La pretensión que tuvo la planificación normativa, pensada como utopía instrumentalista, puede considerarse una forma de subsumir conflictos políticos en estructuras formales. En ese marco, la planificación se encuentra con el problema de que ella surge como atributo "estratégico" de un Estado planificador en proceso de formalización histórica (proceso nunca del todo logrado). De allí que la crisis de legitimidad de la planificación no puede desligarse de la crisis del Estado, en especial en tanto construcción ideal.

utopizante distorsiona y simplifica los conflictos que realmente existen, soslaya la relación de fuerzas y de agentes reales y termina confundiendo los deseos con los hechos. Examinemos a continuación con mayor detalle estas dos trincheras de ataque a la matriz utopizante, que pueden tener por mira tanto el ideario de la revolución como el discurso del planificador normativo.

La primera de estas críticas, que apunta al *determinismo utópico*, ha sido formulada por pensadores neoliberales, inspirados originalmente en la crítica de Karl Popper a Platón, a Hegel y al socialismo en general. Lo que se sostiene en esta línea de razonamiento es que un modelo que se plantea normativamente, y que por lo tanto aspira a regular la direccionalidad histórica global con un fin definido como válido para todos, es incompatible con la imagen de una sociedad "abierta", entendiendo por tal una sociedad libre de elegir y rectificar su propio destino (o de permitir tantos destinos como personas la componen). Este ataque a la utopía se ha hecho extensible a la planificación y a la idea de revolución, pues en este marco ambas se presentan como formas de "ejercicio del *poder sobre el futuro*". Un desarrollo conducido "desde arriba" y "desde un grupo", tal como podría ser el que se deduce del Estado planificador o del programa revolucionario, sería desde su misma formulación una amenaza a la "sociedad abierta". La utopía racional tras semejante imagen de Estado, según la cual éste encarna una racionalidad "optimizadora", que como tal es también inexorable, sería, desde esta perspectiva, el primer paso para el advenimiento de un orden totalitario, hiperregulado por un poder que a su vez perpetúa indefinidamente su regulación.

Esta advertencia bien puede tener connotaciones paranoicas y servir de argumento para cruzadas liberales que adquieren a veces ribetes totalitarios. Pero no por eso debe tomarse a la ligera. Lo que los temores neoliberales le plantean al pensamiento democrático es el desafío de repensar la imagen -o el modelo- del Estado conductor, de modo que abra su horizonte utópico a múltiples enfoques (comunicacional, solidario, estético, participativo, etc.). Sólo relativizando la matriz utopizante (en tanto *reduccionismo* utopizante, sea formalista o finalista) puede incorporarse al discurso del desarrollo un ámbito que hasta ahora ha sido bastante postergado, a saber, el de la subjetividad social. Esto requiere una

revisión profunda de la cultura de la modernización, pues es ella la que ha servido de sustrato simbólico para la confección de la imagen del Estado planificador.

La segunda de las críticas mencionadas no cuestiona el ejercicio utopizante como tal, sino que busca precisar sus funciones políticas y epistemológicas. Lo que objeta, desde distintas posiciones ideológicas y teóricas, son las pretensiones de factibilidad de la utopía y las distorsiones que dichas pretensiones generan en la percepción del orden que realmente existe.

En el aspecto político esta crítica está ligada al reciente resurgimiento del realismo político. Lo que se cuestiona desde esa postura es la tendencia maximalista en todo intento por practicar la política a partir de una utopía, pues tal maximalismo suele desembocar en una suerte de irrealismo político que acaba frustrando los intentos efectivos de producir un cambio estructural en la sociedad. En este sentido, el utopismo se asocia a la excesiva ideologización padecida por la izquierda en décadas pasadas, cuando las posiciones maximalistas o el referente simbólico de la revolución parecerían haber desestimado el peso objetivo de las fuerzas sociales que se oponían -y se oponen- a las propuestas de cambio radical.

En el aspecto epistemológico se objeta la confusión que genera la matriz utopizante cuando se quiere percibir la realidad presente *sólo* como un momento necesario en el camino de la realización utópica. La realidad entonces pasa a ser "leída" como un ideal en ciernes, lo que lleva a soslayar muchos aspectos y actores que componen el sistema real y que no necesariamente marchan en dirección a la ciudad utópica. El utopismo reedita, en versión mundana, el viejo concepto de providencia que perduró hasta en la megalomanía racionalista de Hegel. Desde esta ilusión, una vez más, todo lo real parece racional y todo lo racional parece realizable: nuevamente queda postergada la dimensión subjetiva y expresiva de los pueblos.

La crítica a la matriz utopizante sostiene que la utopía debe tener por finalidad servir de *referencia de inteligibilidad*: permitir, por contraste, mayor conciencia de las limitaciones objetivas y de las potencialidades inhibidas en la realidad presente. La utopía es, entonces, un contrapunto para comprender una realidad determinada, y un horizonte de referencia que permite orientar acciones en la dirección que la propia utopía seña-

la como deseable. Pero es crucial delimitar esta función metodológica de la utopía y no incurrir en un tipo de idealización en que se borran las diferencias entre la construcción ideal y el mundo real. Tal confusión atribuye a la utopía un rango ontológico que no posee.

Esta crítica política y epistemológica es aplicable tanto al discurso de la revolución como al que sustenta la planificación. Puede pensarse, por ejemplo, que las funciones múltiples adjudicadas al Estado planificador, en tanto metaactor y megaactor, y en tanto gran conductor y articulador societal, partían del supuesto de una realidad social dúctil y armonizable desde arriba, y de un flujo progresivo de recursos hacia el Estado. La idea de que el desarrollo económico podía conjugarse con las transformaciones profundas de las estructuras sociales, y todo ello con un grado de conflicto lo bastante tenue como para que el Estado pudiera arbitrarlo sin grandes contratiempos, no parece consistente con un análisis realista de las sociedades latinoamericanas. Este maximalismo utópico que habría animado la empresa del Estado planificador también operó, con contenidos y programas muy distintos, en la otra empresa que tanta adhesión despertó entre muchos intelectuales y políticos en los años sesenta: la revolución socialista.

Respecto del confuso estatus ontológico de la utopía cabe recordar que la revolución socialista y la planificación normativa nunca se vieron a ellas mismas como construcción utópica (al menos durante el auge de la idea y de su aplicación), sino como un *programa diseñado conforme a la razón de la historia*. Tal programa era en ambos casos un itinerario de racionalización de la sociedad por el Estado (con un sesgo más técnico en el caso de la planificación, más teleológico en el caso de la revolución), y por lo tanto tenía como depositario al poder político.

Pero también en ambos casos el tránsito de la construcción ideal a la acción se hizo con escasa mediación de la realidad. Los límites entre construcción ideal y percepción de la realidad se hicieron borrosos y ambiguos. Con el auge de la planificación que despegó en 1961 bajo el aliento de la Alianza para el Progreso, *lo real pasó a ser racionalizable, y lo racional pasó a ser realizable*. Hegel volvió a encarnarse en la euforia de los planes nacionales de desarrollo. Dichos planes no sólo aparecieron como el puente entre lo real y lo utópico, y entre

lo posible y lo deseable: también se pintó, desde su escrupulosa racionalidad instrumental, una realidad "lista y dispuesta" a ser esculpida por la utopía del planificador. El tiempo -y los intereses de algunos, y el poder de otros- mostró que la realidad no era tan dócil ni tan lineal.

En lo que toca a la producción de imágenes de la revolución tal vez la apelación a la voluntad política fue mucho más explícita que en el terreno de la planificación. Pero al mismo tiempo la imagen de la revolución fue revestida con una envoltura épica que terminó, en muchos casos, soslayando la real correlación de fuerzas políticas. Que los cruentos golpes militares hayan tomado por sorpresa a los intelectuales y partidos de izquierda revela la falta de realismo político que posteriormente tanto se le ha reprochado a las izquierdas latinoamericanas. El carácter de epopeya asignado al proceso revolucionario, y la mitificación del agente de la revolución (militante, poblador, obrero o guerrillero), fueron los elementos de utopización en los apologistas del cambio social radical.

¿Cuánto contribuyeron las ciencias sociales a estas formas de percepción y a estos sesgos de la inteligibilidad? ¿En qué medida la producción del conocimiento social *construyó*, y en qué medida *interpretó* estos mitos iluministas y utopizantes con que operaron la planificación normativa y los idearios de la revolución? ¿Hasta dónde este maximalismo del planificador normativo (de controlar *exhaustivamente* el proceso de desarrollo) y del intelectual revolucionario (de transformar *exhaustivamente* la relación de los actores del desarrollo) formó parte del imaginario del cientista social durante las décadas constitutivas de las ciencias sociales latinoamericanas? ¿En qué medida, por último, estos "tipos ideales" sirvieron de móviles y de horizontes de referencia a la práctica de la investigación, la reflexión y la docencia en el campo del cientista social latinoamericano hasta mediados de los años setenta? Y si todo esto tuviera que responderse positivamente, al menos en una proporción considerable, ¿cuánto queda de eso hoy, cuánto se arrastra contra la corriente del desencanto y de la autocrítica, cuánto se transforma en nuevas utopías y nuevos modelos de "agenciamiento" entre la ciencia y el poder? Difícil resulta en este momento, al calor de los desencantos y las reformulaciones, tener claridad sobre estos puntos.

II

Pensando lo social con nuevas racionalidades: entre señales y conjeturas

1. Nuevos enfoques y percepciones

Si existe una muerte cultural de la sociedad en virtud de la cual se le hace imposible, en un momento dado, producir imágenes frescas y renovadas de sí misma, no puede esperarse que las ciencias sociales conjuren o exorcicen la tónica dominante de indiferencia hacia el futuro o de renuncia a grandes proyectos colectivos. Los cientistas sociales siempre han sido creadores, *en tanto intérpretes*, del movimiento real de la sociedad (o de los múltiples movimientos de la realidad social), pero necesitan de las energías culturales que la propia sociedad es capaz de generar como materia prima para sus elaboraciones. Si hoy esas energías permanecen opacas o refractarias, el cientista social tendrá que desarrollar un nuevo ojo clínico, y practicar con su propia conciencia desgarrada o abismada, mientras el imaginario social se reactiva en una nueva oscilación del péndulo. Deberá estar atento, evitar la típica obesidad discursiva de quienes tienen poco que proponer de verdad, y *empatizar* con lo que viene para así poder compenetrarse con nuevas racionalidades. Y a la vez tendrá que mantener un cierto vitalismo y esa mirada crítica y develadora en la que sobrevive lo mejor del humanismo moderno.

Las opciones en curso parecieran apuntar hacia nuevas mediaciones entre el cientista social y su objeto, o entre el conocimiento y la realidad. Cabe esperar un regreso *parcial* del péndulo hacia una sana cuota de iluminismo y de utopismo, para conjurar el sesgo excesivamente pragmático que amenaza con cooptar la producción de los cientistas sociales, o para limitar las apologías acríticas que se hacen de las funciones del mercado. También podrá esperarse que se extienda el concepto de racionalidad al ámbito de la auto-producción cultural de la sociedad, a las nuevas estrategias de vida, a los fenómenos expresivos y subjetivos de los actores sociales, y al trasfondo irreductiblemente mestizo de América Latina. Habrá que explotar algunos filones del discurso posmoderno, como hablar en plural, en perspec-

tivas, en simulacros o en escenarios alternativos. Habrá que ser también más humildes en la transmisión de saberes, pero más aventureros en la experimentación con ellos. Llevar el valor del pluralismo desde la opción política hacia la opción epistemológica, y ser pluralistas *en tanto* cientistas sociales. Modificar tanto la forma como los contenidos, la *actitud* personal tanto como el objeto: convertirse, por un tiempo, en el propio objeto de investigación, compenetrarse con las propias emociones del desencanto, la perplejidad personal y de los pares y prójimos. No descartar nada por irracional o por irrelevante. Mirar de cerca los matices y los perfiles culturales, los rasgos de sensibilidad y de personalidad, tal como nunca pensó hacerlo un planificador o un científico de la revolución.

No se trata necesariamente de incurrir en la receta de salidas ligeras, ni de celebrar el desencanto, ni de proclamar que por fin las ciencias sociales se han liberado de las "cadenas" de la Razón, del Logos, del compromiso con la historia y con el final de la historia. No se trata tampoco de reducir los problemas éticos a una ambigua mirada estética, ni los problemas prácticos a opciones absolutamente individuales. No se trata, por último, de suavizar la heterogeneidad social y estructural bajo el galante epíteto de "plasticidad".

Pero si las ciencias sociales quieren ir más allá del ritual de la exégesis en el claustro universitario; si quieren romper con el molde atomizado y taxonómico de la práctica del conocimiento en los centros de investigación; si quieren trascender la casuística hacia algún eslabón donde ésta ya no tenga ese molde descriptivo en que se halla encapsulada; si quieren ir un poco más allá de las asesorías técnicas a ministerios y secretarías, un poco más allá de la publicidad política y de las encuestas de opinión, un poco más allá del *marketing* culto y de la vida de tecnócrata; si quieren ir un poco más allá de todas estas formas sucedáneas o aleatorias de articulación entre la ciencia y la vida social, las ciencias sociales ten-

drán que dejarse contaminar un poco por las nuevas sensibilidades proclamadas en el discurso posmoderno. Sin que eso tenga que conducir a una visión *cool* de problemas que, como sucede con los grandes problemas sociales en América Latina, más bien hierven.

2. Señales y conjeturas⁹

La aludida pérdida del referente utópico y del horizonte de comunión entre teoría y práctica, y entre individuo e historia, deja a las ciencias sociales latinoamericanas en un lugar de extrañamiento. Mientras tuvo vigencia o influencia el dependentismo, la imagen de una revolución posible, o el proyecto desarrollista, podía pensarse en una articulación convincente entre la inteligibilidad de lo social en las ciencias sociales y la intervención sobre lo social desde la acción política. Cambios sustanciales en la reflexión teórica, tales como el ocaso de la ciencia militante, la fragmentación de saberes que antes pretendían integrarse en un todo consistente, o la crisis de modelos de desarrollo centrados en la planificación y la modernización sostenida, socavan sistemáticamente esta mística emancipatoria en el cientista social. Las palabras sagradas de hoy podían ser sacrílegas en los tiempos de los grandes sueños: minimalismo, perfil bajo, microproyecto, intersticio, pequeños espacios, corto plazo, sustentabilidad.

Podría pensarse que cuando se agota la expectativa de la totalización y de la síntesis -en la teoría, pero sobre todo en la fusión entre la teoría y la política, entre el intelectual y las masas- queda el campo libre para que la razón instrumental se despliegue acríticamente por todas las esferas de la vida social, reforzando las inequidades propias del patrón de desarrollo vigente, incluso sin escandalizarse por ello. Podría pensarse también que la creciente profesionalización del sociólogo y del politólogo en la actualidad, así como un mayor sesgo pragmático y técnico en su actividad teórica, refleja esta tendencia.

¿Cómo ejercer entonces las funciones críticas a partir de la teoría social, hoy, en América Lati-

na? ¿Con qué contenidos poblarla, y cuáles pueden ser sus objetos sin redundar en un pesimismo autocompasivo o en un fatalismo paralizante? ¿Es posible recuperar un modo de actividad teórica en la cual la crítica implique, a su vez, el potenciamiento de rasgos liberadores en la realidad social, el espacio para esperanzas orientadas a un orden más humanizado, la promoción de una cultura más afirmativa y menos heterónoma, la socialización de una ética capaz de "sustantivizar" el desarrollo? Si es así, ¿cuáles son, hasta el momento, las señales que emanan de la práctica del cientista social que permiten augurar nuevas y creativas formas de crítica en el sentido recién señalado? En los párrafos siguientes intentaré una primera aproximación a esta última pregunta.

a) Nuevos espacios y enfoques frente a las fracturas de la modernización

Se ha señalado que las nuevas condiciones políticas, económicas y tecnológicas tornan cada vez más difícil la soñada confluencia de proyectos particulares en un proyecto conjunto de transformación de la sociedad. No obstante, aparecen propuestas o percepciones alternativas que intentan, de manera incipiente e intersticial, sustraerse a los paradigmas iluministas de modernización sin por ello identificarse con el *statu quo* dictado por la mercantilización de las relaciones sociales. Algunos de los valores emergentes en tales percepciones merecen exponerse:

i) La valorización de la democracia como un orden en el cual los conflictos se resuelven por medio del diálogo, la negociación y el consenso; como un contexto necesario para articular el Estado y la sociedad civil del modo menos coercitivo posible, privilegiando un enfoque comunicacional; como fundamento político para conciliar la dimensión técnica y la dimensión política del desarrollo, la planificación y el mercado, lo local y lo nacional; y como resorte de participación social, de descentralización de decisiones y de afirmación de cultura ciudadana.

ii) La revalorización de los actores sociales y del tejido social y, en el mismo sentido, la revalorización del polimorfismo de la sociedad civil frente a la acción homogeneizante del Estado, lo que a su vez responde a la voluntad de idear nuevas formas de hacer política, menos interferidas por mediaciones partidarias o por prácticas

⁹ Esta sección se basa parcialmente en algunos pasajes del artículo *¿Qué queda de positivo en el pensamiento negativo? Una perspectiva desde América Latina* (Hopenhayn, 1991b, pp. 87-100).

de clientela, y más centradas en las determinaciones culturales de sus actores.

iii) La valoración de los llamados nuevos movimientos sociales (o grupos de base, u organizaciones populares), en el entendido de que tales movimientos, que ocupan segmentos de informalidad y se desenvuelven a escala comunitaria, ponen en práctica lógicas *contrahegemónicas* en las que predominan la solidaridad, la resistencia al autoritarismo, el cooperativismo, y la autonomía o la participación colectiva, y que abren espacios en los cuales las energías sociales no son absorbidas ni por la razón instrumental ni por lógicas de dominación.

Por cierto, las tres percepciones recién enunciadas son incipientes o difusas, y encuentran arraigo en cientistas sociales que, por lo general, vienen de la izquierda o del desarrollismo y han pasado por alguna experiencia de desencanto. En cierto modo encarnan una visión crítica pero no fatalista de la realidad. El rescate de los nuevos movimientos sociales muestra una preocupación por la constitución de identidades colectivas cuyas lógicas no se subsumen en las del mercado y del poder; la preferencia por actores sociales privilegia lógicas más autónomas de dinámica social y formas más consensuales y abiertas de práctica política, y la revalorización de la democracia en un sentido amplio y profundo implica también el intento de plasmar una *cultura democrática* y no sólo un gobierno electo por las mayorías, vale decir, un ideal de ciudadanía inscrito en la tradición más rescatable del iluminismo.

Los enfoques que se desprenden de estas valoraciones emergentes parecen coincidir en un *metavalor* común que podría definirse como la opción por un orden *progresivamente democrático*, en el cual lo de progresivo se manifiesta en que las relaciones susceptibles de ser democratizadas no son sólo aquellas que median entre el Estado y la sociedad civil, sino también las que se dan al interior de todo tipo de instituciones (familias, municipios, escuelas, lugares de trabajo, instituciones públicas, servicios) y en los más variados planos (político, social, cultural, económico y tecnológico). En este contexto, la expansión de la conciencia reflexiva aparece como una tarea clave que debe impulsarse en todos los espacios de la interacción social, desde el familiar hasta el político, desde el plano de la comunicación personal hasta el de la gestión pública o empresarial, y desde el campo de la

cultura hasta el de la economía. No es de extrañar, pues, que en la opción epistemológica de quienes comparten este metavalor de democratización progresiva, el enfoque interdisciplinario y la investigación participativa aparezcan también como prácticas predilectas.

b) *El desarrollo "alternativo" y la crítica del modelo instrumentalista en América Latina*

Desde la heterodoxa trinchera del desarrollo "alternativo" o del "otro desarrollo" se ha cuestionado el modelo instrumentalista atribuido a la modernización prevaleciente en América Latina. Esta crítica proviene de cientistas sociales heterodoxos, muchos de ellos situados en organismos no gubernamentales de investigación-acción, consagrados a estudiar y promover formas comunitarias de organización social, tecnologías apropiadas, políticas sociales participativas, la relación orgánica con el medio ambiente, la expansión de la cultura popular, el respeto a las identidades autóctonas o una mayor atención a fenómenos locales y grupos de base. Argumentan ellos que el modelo dominante de desarrollo (desarrollista o estatizante primero, neoliberal después) descuida la dimensión cualitativa de la vida social, soslaya "etnocéntricamente" las expresiones e identidades étnicas y regionales, y tiende a la emulación de patrones de desarrollo de sociedades industrializadas que ejercen un efecto nefasto sobre el medio ambiente. Los paladines del desarrollo alternativo, por el contrario, acogen las experiencias comunitarias, autóctonas y en lo posible no jerarquizadas de promoción del desarrollo; asimismo, privilegian el desarrollo social por encima del económico, el cultural más que el tecnológico, el local más que el nacional. La impugnación de la razón instrumental los lleva incluso a desentenderse de los grandes conflictos del poder central y restringirse a espacios mínimos de interacción social, donde parece más viable depurar las relaciones de sus vicios de manipulación.

En este contexto se busca un modo alternativo de rearticular la producción de las ciencias sociales con la transformación de la realidad social. El *locus* de esta rearticulación se ha desplazado, en este caso, desde el Estado a la sociedad civil, desde la planificación central a la promoción comunitaria, y del sesgo económico al sociocultural. Los procesos y actores sociales que la investigación

social privilegia aquí son, por lo general, aquellos que no han ocupado la atención de quienes integraron el tronco discursivo de la planificación normativa o la revolución socialista. Por el lado de los actores destaca la preocupación por los sectores informales y marginales urbanos, los reprimidos, las minorías étnicas, las mujeres, los grupos de base, los movimientos contraculturales y las organizaciones no gubernamentales. En cuanto a los procesos, se presta especial atención a aquellos que incluyen la participación local en espacios suburbanos o rurales dispersos; la afirmación de identidades colectivas, en corte por sexo, etnia o espacio; las iniciativas de resistencia civil a distintas relaciones autoritarias entre instituciones públicas y comunidades; las experiencias expresivas o comunicacionales en que se identifican nuevos símbolos colectivos; las nuevas prácticas cognoscitivas, como la investigación-acción o la investigación participante; los programas de ayuda social con nuevos contenidos que acentúan la recepción activa; la utilización de conocimientos tradicionales y autóctonos en prácticas médicas y el uso de tecnologías alternativas, e incluso las tendencias emergentes en la religiosidad o espiritualidad populares.

c) *Lógicas contrahegemónicas: ¿nuevo lugar o nuevo sucedáneo para el cambio social?*

La preocupación del cientista social "crítico" por estudiar y reivindicar los nuevos movimientos sociales, las iniciativas de contracultura, las expresiones de resistencia al autoritarismo, las minorías étnicas, las experiencias de desarrollo comunitario y los proyectos de pequeña escala, muestra que la función crítica no se resigna a replegarse en un mero gesto de denuncia. Es en estos espacios contrahegemónicos donde el investigador consagrado a un tipo no convencional de investigación (llámese investigación-acción o investigación participante) quiere encontrar intersticios de alteridad frente al sistema. Desde tal perspectiva, el paso del conocimiento social a las propuestas para transformar la realidad social *no cristaliza en la programación de una utopía general para el mañana, sino en el rescate de "zonas" o intersticios de la realidad actual en que puedan potenciarse diversos procesos de democratización de las relaciones sociales*: desde las ollas comunes y los talleres productivos autogestionados, hasta formas menos jerárquicas de organización

en las empresas modernas, pasando por propuestas educativas, de comunicación de masas, ecológicas, de reformas constitucionales, de gestión municipal, y tantas otras.

Cabe, empero, preguntarse si es posible pensar y construir un orden societal distinto a partir de la multiplicación de estos intersticios a lo ancho de la sociedad. Pese a esta reserva, vale la pena consignar tales señales, aunque sólo tengan por el momento carácter de conjeturas, pues sugieren que la producción de conocimientos sociales intenta reasumir con nuevos perfiles la voluntad de cambio social. De una parte, la apuesta por modos nuevos de entender la investigación refleja, efectivamente, un esfuerzo por asumir en carne propia el desafío de reformular el lugar y el *compromiso* del investigador social frente a su objeto. En segundo lugar, el rescate y la reivindicación de nuevos actores y procesos muestran el deseo de recuperar el ideal de inserción del cientista social en dinámicas de transformación social y de orientar la actividad teórica en esa dirección. Por último, en esta emergente producción de conocimientos y nuevas percepciones la crítica del *statu quo* tiene dos partes: la impugnación a un orden general definido críticamente, y la puesta de relieve de procesos intersticiales o periféricos cuyas lógicas irían a contramano de las que imperan hegemónicamente en el orden general.

Tal vez todos estos desplazamientos de la mirada del cientista social sean fases de tránsito hacia paradigmas que aún no cristalizan. Posiblemente la constitución de nuevos referentes en el futuro obligará a recrear elementos que hoy muchos posmodernos entusiastas se apresuran a sepultar en las arenas de la historia. Noción crítica de larga tradición, como la alienación y la explotación, u otras propositivas, como la modernización integradora o la redistribución de los frutos del progreso técnico, tendrán que ser recicladas tarde o temprano para alimentar nuevos *cuerpos* teóricos en las ciencias sociales latinoamericanas. Este reciclaje podrá enriquecer a su vez las tendencias hoy incipientes, con nuevas racionalidades y utopías en gestación: sea la utopía que se ha querido atribuir a los nuevos movimientos sociales (con su respeto por la diversidad, su voluntad de autonomía local, su vocación solidaria); sea la utopía que anida potencialmente en las nuevas democracias, entendidas como promesa de mayor participación política, mayor gestión ciudadana, mayor ciudadanía;

sean nuevas formas por venir del campo del arte, de la cultura y de las estrategias para sobrevivir. Y ya no serán ni la planificación normativa ni la revolución socialista los extremos dentro de los cuales se dibuje la autoimagen legitimada del cientista social.

Hoy parece indispensable la apertura de los cientistas sociales a nuevas percepciones, lógicas erráticas pero sugerentes que aparecen y desaparecen a lo ancho del tejido social, racionalidades

que se insinúan en nuevas relaciones de poder y de intercambio, actores emergentes y procesos fragmentarios. Dejarse contaminar por discursos que otrora hubieran merecido una censura inflexible puede ser un ejercicio útil para abrir la sensibilidad y agudizar el espíritu. Valga, por ahora, esta rara combinación de prudencia y aventura: esta apertura en las perspectivas, esta experimentación en el conocer, esta heterodoxia a la espera de los nuevos signos.

Bibliografía

- Ballón, Eduardo (ed.) (1986): *Movimientos sociales y democracia: la fundación de un nuevo orden*, Lima, DESCO.
- Calderón, Fernando (comp.) (1986): *Los movimientos sociales ante la crisis*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Faletto, Enzo (1989): La especificidad del Estado latinoamericano, *Revista de la CEPAL*, N° 38 (LC/G.1570-P), Santiago de Chile, agosto.
- Gurrieri, Adolfo (1987): Vigencia del Estado planificador en la crisis actual, *Revista de la CEPAL*, N° 31 (LC/G.1452), Santiago de Chile, abril.
- Hopenhayn, Martín (1991a): Crisis de legitimidad en el Estado planificador, *Revista interamericana de planificación*, vol. 24, N° 96, Puerto Rico, Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), octubre-diciembre.
- (1991b): ¿Qué queda de positivo en el pensamiento negativo? Una perspectiva desde América Latina, Edgardo Lander (ed.), *Modernidad y universalismo*, Caracas, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Editorial Nueva Sociedad.
- Jelin, Elizabeth (comp.) (1987): *Movimientos sociales y democracia emergente*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Lechner, Norbert (1988): *Los desafíos de las ciencias sociales en América Latina*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Sonntag, Heinz (1991): El estado de arte en las ciencias sociales latinoamericanas, Caracas, mimeo.
- Touraine, Alain (1984): *Nuevas pautas de acción colectiva en América Latina*, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Vergara, Jorge (1991): Crisis y transformaciones de las ciencias sociales latinoamericanas, ponencia presentada al IX Seminario de la Comisión de Epistemología y Política de CLACSO, Santiago de Chile, 28-29 de noviembre.

Crecimiento y distribución del ingreso en países de mediano desarrollo

*Eduardo Sarmiento**

En este artículo se analiza la relación entre el crecimiento y la distribución del ingreso. El conflicto entre estas dos variables depende del grado de desarrollo. Se presenta en los estados intermedios de desarrollo, cuando el crecimiento es liderado por el ahorro, y tiende a desaparecer cuando éste es liderado por el conocimiento. Parte de la explicación reside en que el ahorro está mucho más concentrado que la educación y la tecnología. Asimismo, se observa que el conflicto no es irremediable: en la práctica, puede corregirse con medidas de política fiscal y educativa.

La distribución del ingreso no cuenta con un marco formal de análisis, ni hay una teoría que permita generalizar o establecer la importancia de los factores que la determinan. El enfoque analítico ha sido fundamentalmente empírico, y ha apuntado a identificar las características y las políticas seguidas por países exitosos en conciliar las dos variables señaladas, y luego compararlas con las de los países no exitosos. De esta observación se desprende que la distribución del ingreso depende de las condiciones iniciales y de las secuencias de las políticas de desarrollo. En cierta forma, todos los países han realizado las mismas acciones, pero con secuencias muy diferentes. Como en ninguna otra área, los resultados se relacionan íntimamente con el orden lógico de los acontecimientos y de las acciones.

* Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes (Colombia).

Introducción

El desarrollo de América Latina en los últimos cuarenta años ha estado marcado por un conflicto entre dos objetivos: crecimiento y equidad. La información comparada sobre seis países de la región que se presenta en el informe *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (CEPAL, 1992, p. 40) muestra que los países que han avanzado en una dirección no lo han hecho en la otra (cuadro 1). Argentina y Uruguay registran los mejores índices de equidad y las menores tasas de crecimiento. A su vez, Brasil y Colombia registran las mayores tasas de crecimiento y los peores índices de equidad (cuadro 1).

La experiencia de las economías asiáticas revela un comportamiento muy distinto. Israel, Corea y Taiwán han logrado avances significativos en la distribución del ingreso dentro de un marco de progreso. Las diferencias no están tanto en la magnitud de las medidas como en el orden de su aplicación. En los tres casos se observa una secuencia muy similar en las políticas distributivas. El proceso de desarrollo fue precedido por una reforma agraria integral que, más tarde, se reflejó en la estructura de la industria y en general en la estructura urbana. La industrialización fue antecedida y acompañada por una elevación significativa de los niveles educativos de toda la población. Así, la fuerza de trabajo adiestrada encontró posiciones en donde podía emplear más adecuadamente su formación. En las etapas intermedias de desarrollo se pusieron en práctica ambiciosos proyectos sociales para asegurar la satisfacción de las necesidades mínimas de toda la población, y la pobreza absoluta se erradicó sin interferir mayormente con el ahorro y el crecimiento.

Es cierto que en América Latina se ensayaron las mismas políticas. Sin embargo, el orden fue distinto. Las reformas agrarias se iniciaron cuando la mayor parte de la población se encontraba en las ciudades; su ejecución fue lenta, estuvo expuesta a múltiples interrupciones y su alcance final fue sólo parcial. Lo cierto es que no se evitó que la inequitativa estructura rural se repitiera en la propiedad urbana. La elevación de los niveles de educación se efectuó en forma aislada. La fuerza de trabajo calificada no encontró posiciones adecuadas para el desarrollo de su capacitación. Por último, los programas sociales de transferencia se realizaron en los estados incipientes de desarrollo, cuando la mayor parte de la pobla-

Cuadro 1
AMERICA LATINA (SEIS PAISES): DISTRIBUCION DEL INGRESO DE LOS HOGARES
SEGUN CUARTILES DE INGRESO FAMILIAR PER CAPITA,
Y CRECIMIENTO ECONOMICO

Países	Años ^a	Indices de distribución			Crecimiento medio anual del PIB 1970-1990 %
		Coeficiente de Gini	Coeficiente entre ingresos promedios		
			10% más rico/ 25% más pobre	10% más rico 40% más pobre	
Argentina	AM 1980	0.365	5.5	6.8	0.7
	AM 1986	0.406	6.2	8.5	
Brasil	AM 1979 ^b	0.518	8.9	17.1	4.5
	AM 1987 ^b	0.540	13.7	17.4	
	Urb.1979	0.501	11.2	13.4	
	Urb.1987	0.538	15.1	17.4	
	Rur.1979	0.407	6.7	8.4	
	Rur.1987	0.472	9.2	11.5	
Colombia	AM 1980	0.484	10.6	12.1	4.5
	AM 1986	0.467	10.2	11.6	
	Urb.1980	0.472	11.2	11.8	
	Urb.1986	0.449	10.3	10.4	
Costa Rica	AM 1981	0.340	5.1	5.0	3.4
	AM 1988	0.360	5.8	6.2	
	Urb.1981	0.320	4.8	4.7	
	Urb.1988	0.360	5.6	6.4	
	Rur.1981	0.360	6.1	6.0	
	Rur.1988	0.360	6.3	6.2	
Uruguay	AM 1981	0.350	5.0	6.0	1.4
	AM 1989	0.350	4.8	5.8	
	Urb.1981	0.340	4.7	5.7	
	Urb.1989	0.360	4.7	6.6	
Venezuela	AM 1981	0.370	6.0	5.3	1.1
	AM 1986	0.390	6.8	7.2	
	Urb.1981	0.320	4.8	4.4	
	Urb.1986	0.300	7.6	6.4	
	Rur.1981	0.290	4.4	4.0	
	Rur.1986	0.370	5.7	6.7	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701), Santiago de Chile, 6 de febrero de 1992.

^a AM: áreas metropolitanas. Urb: áreas urbanas no metropolitanas, Rur: áreas rurales.

^b Corresponde a un promedio de las áreas metropolitanas de Río de Janeiro y de São Paulo.

ción estaba en condiciones de pobreza, mediante cuantiosos déficit fiscales que ocasionaron una mayor inflación y el deterioro del ahorro.

Una de las principales diferencias entre las economías latinoamericanas y las asiáticas reside en que éstas últimas partieron de condiciones aceptables de equidad, y no han estado expuestas

a grandes presiones para mejorar la distribución del ingreso. En la práctica contaron con un ambiente de tranquilidad que permitió orientar las acciones de planeación para alcanzar objetivos específicos de política económica, como la industrialización, la promoción de las exportaciones y la elevación del ahorro. En cambio, Améri-

ca Latina ha estado expuesta a grandes presiones para modificar diferencias de ingresos aberrantes; lo que en cierta forma facilitó el surgimiento de gobiernos populistas que intentaban cambiar rápidamente la estructura social. Las acciones se orientaron a elevar los salarios, repartir la propiedad y aumentar el gasto público con recursos de emisión. En la mayoría de los casos estas políticas debilitaron el ahorro, elevaron la inflación y

redujeron el crecimiento. Si bien los efectos variaron de un lugar a otro, en general significaron caídas en el crecimiento y la equidad, que en muchos casos terminaron afectando negativamente a quienes se pretendía favorecer. Debido a que los grupos poderosos tienen mayores defensas contra la adversidad, los costos de las situaciones de crisis recayeron fundamentalmente en los grupos de menores ingresos.

I

Perfil del crecimiento y de la equidad

El perfil del desarrollo en los países de ingresos bajos y medianos es muy diferente del que presentan los países de altos ingresos. En estos últimos el motor del desarrollo es la tecnología. El crecimiento económico resulta del avance del conocimiento, y en general, del aumento de la productividad de la mano de obra. Los beneficios de un proceso de esta naturaleza recaen en la mano de obra y el capital humano, elevando la remuneración del trabajo con relación a la del capital físico. Al mismo tiempo, redundan en una estructura de exportaciones altamente competitiva, con aumentos de productividad y transmisión de conocimientos que facilitan la inserción internacional y la diversificación. Por lo demás, los altos niveles de ingreso permiten esperar que el ahorro provenga en forma relativamente homogénea de toda la población y responda a la tasa de interés y, en consecuencia, no sea muy sensible a la distribución del ingreso. Aun así, surgen problemas de equidad dentro de la fuerza de trabajo que en parte son inevitables dentro del sistema capitalista. En cualquier caso, cabe esperar que la aceleración del crecimiento, por provenir de una mejor utilización del conocimiento y de la apertura de nuevos puestos de trabajo, traiga consigo una mayor equidad.

En los países desarrollados el crecimiento es menos dependiente de la inversión. Además, el ahorro está mejor distribuido en toda la población y es relativamente elástico a la tasa de interés. En este sentido, la elevación del crecimiento no implica un conflicto muy grande con el salario real y, en general, con la distribución.

Las características de los países de medianos ingresos son muy distintas. El motor del crecimiento es el ahorro, y el progreso está condicionado a su ampliación y eficiencia. Por otra parte, existe una relación inversa entre el ahorro y el ingreso de los hogares y como además esta relación no es muy sensible a los estímulos del mercado, el aumento del ahorro estaría condicionado a un deterioro de la distribución del ingreso. De hecho, aparecería como una fuente seria del conflicto entre el crecimiento y la distribución del ingreso.

Las dificultades no paran en este punto. Los países en desarrollo no tienen la capacidad de transformar el ahorro en inversión. La mayor parte de los equipos se importa y debe ser adquirida en moneda extranjera. Al mismo tiempo, sus ventajas comparativas se hallan en actividades primarias que se ven limitadas en los mercados externos, no generan encadenamientos fuertes dentro del sector productivo, ni favorecen el desarrollo científico y tecnológico. Las externalidades de las exportaciones se dan fundamentalmente en las actividades de cierta complejidad.

La conformación de un sector externo que sirva de sustento a un proceso dinámico de capitalización está condicionada a la exportación de manufacturas con cierto contenido tecnológico. Infortunadamente, esta actividad no se da espontáneamente, de modo que los países en desarrollo tienen claras desventajas frente a los que iniciaron antes este camino. Por otra parte, la posibilidad de competir depende de la capacidad de operar con salarios inferiores a los de los países desarrollados, lo que

constituye un obstáculo serio a la distribución del ingreso. En este punto, las exportaciones industriales aparecen como otra fuente de conflicto entre los objetivos de crecimiento y de equidad.

Lo expuesto esclarece muchos interrogantes. Los países en desarrollo requieren mayores niveles de ahorro y menores salarios reales para mantener los mismos ritmos de crecimiento que los países avanzados. En condiciones regulares, la equidad opera como una mayor restricción al crecimiento en los estados intermedios de desarrollo. Aparece un círculo vicioso: los países enfrentan mayores desigualdades y la posibilidad de corregirlas se torna en una restricción al progreso; de hecho, necesitan medidas especiales de política. La experiencia de las economías asiáticas muestra que los resultados dependen de la capacidad del Estado de hacer una intervención selectiva dentro de secuencias ordenadas.

En los trabajos adelantados por Kuznets hace cuarenta años se llega a un resultado similar: la relación entre el crecimiento y la distribución del ingreso varía con el estado de desarrollo. Sin embargo, las interpretaciones son diferentes. Las explicaciones de Kuznets giran en torno a un argumento estilizado que se basa en las diferentes remuneraciones de los factores de producción en el sector tradicional y en el moderno. Así, en la primera fase del desarrollo la expansión económica afecta negativamente y en forma decreciente la distribución del ingreso, en tanto que en la segunda fase la afecta positivamente y en forma creciente. El punto de quiebre ocurre cuando el sector moderno representa alrededor de la mitad del producto nacional. De esta manera, los conflictos entre el crecimiento y la distribución del ingreso son producto del dualismo y, en consecuencia, corresponden especialmente a los países de bajos ingresos.

En cambio, nuestro planteamiento está relacionado con la estructura misma del modelo de desarrollo. Más aún, sus resultados no son muy aplicables a las economías de bajos ingresos. En ellas la restricción del ahorro se compensa con bajas relaciones capital-producto, y las posibilidades de desarrollar las exportaciones de manufacturas son reducidas. En realidad, las restricciones del ahorro y de las exportaciones de manufacturas son severas en las economías de ingresos medios.

Lo anterior se ve confirmado por la experiencia de los países con largo historial de desarrollo. En el presente siglo estos países han experimenta-

do tanto una mejoría en la distribución del ingreso como una elevación de los niveles de crecimiento. Sin embargo, las cosas no siempre evolucionaron en esa forma. Los índices de distribución observados en el siglo XIX en varios países de Europa y en los Estados Unidos son similares a los actuales de Brasil o Colombia (Williamson, 1991). En el caso concreto de los Estados Unidos, el aumento del ahorro y el crecimiento económico a mediados del siglo XIX coincidieron con un rápido deterioro de la equidad. Las características disímiles observadas en los dos períodos están claramente relacionadas con las estructuras productivas. El vínculo apareció muy marcado en el período previo a la revolución industrial, cuando el crecimiento era guiado por el ahorro, y prácticamente desapareció en el período posterior a dicha revolución, cuando el crecimiento pasó a ser liderado en más alto grado por la mayor productividad de la mano de obra y el desarrollo de las nuevas tecnologías.

En síntesis, la naturaleza del conflicto entre el crecimiento y la distribución del ingreso depende de las características del desarrollo. En los estados iniciales se origina en el dualismo, y en los intermedios en el ahorro y las exportaciones. Mientras en el primer caso se trata de un fenómeno que está totalmente fuera de control, en el segundo puede corregirse mediante la intervención adecuada del Estado dentro de secuencias también adecuadas. Esta es la razón por la cual los países asiáticos han logrado conciliar los propósitos indicados mucho más satisfactoriamente que los países de América Latina. Finalmente, el conflicto tiende a diluirse en los estados avanzados de desarrollo. La transformación del conocimiento en tecnología contribuye a elevar el crecimiento y mejorar la distribución del ingreso.

Nada de esto significa que en los estados intermedios de desarrollo las economías no puedan avanzar sin afectar negativamente la equidad. Es posible la coexistencia de bajas tasas de crecimiento con distribuciones del ingreso relativamente estables. Lo difícil es mantener elevadas tasas de crecimiento y a la vez mejorar la distribución del ingreso.

La solución no está en las fuerzas de la competencia. Por el contrario, las fórmulas usuales del mercado para estimular el crecimiento atentan contra la distribución del ingreso. La armonización de los dos propósitos está condicionada a algún tipo de intervención de las políticas fiscales y el mercado laboral.

II

Remuneración de los factores

La distribución del ingreso es el reflejo de las diferentes remuneraciones de los factores de producción. Sus alteraciones provienen de cambios en los pagos de los factores o de cambios en la distribución de dichos factores. Así, en el caso colombiano los ciclos están relacionados con alteraciones de los precios de los factores, y las tendencias, con variaciones en la distribución de éstos. En este contexto no es extraño que la distribución del ingreso varíe con las características del desarrollo. El crecimiento es liderado por factores diferentes en los distintos estados de desarrollo: por la tierra en los estados incipientes, por el capital en los intermedios y por el conocimiento en los avanzados. En consecuencia, el efecto del crecimiento sobre la distribución del ingreso dependerá de la forma en que se repartan los beneficios de los factores privilegiados.

Las mayores tendencias a la concentración de los factores de producción afectan al factor tierra. Si bien estas condiciones se ven suavizadas por el proceso de urbanización, el capital también revela altos índices de concentración. Como se mostrará en la sección siguiente, su distribución es mucho más desigual que la de los ingresos del trabajo. Probablemente la distribución más equitativa se dé en la educación y el conocimiento: debido a la naturaleza pública del servicio, los estratos de menores recursos tienen más acceso a la educación por unidad de ingreso. Además, la formación y el conocimiento están expuestos a externalidades que trascienden los beneficiarios directos, favoreciendo a toda la sociedad.

La distribución de los factores que se genera a lo largo de un proceso de desarrollo no es independiente de las condiciones iniciales ni de la historia. El capital urbano está formado en buena parte por excedentes que provienen del sector agrícola. Cuanto mejor sea la distribución del ingreso rural, tanto mejor será la de la propiedad urbana. Por eso, los países expuestos a reformas agrarias radicales han logrado conformar estructuras de propiedad urbana más equitativas. Asimismo, los individuos que disponen de más capital e ingreso tienen un mayor acceso a la

educación. En síntesis los países que iniciaron el desarrollo dentro de esquemas relativamente equitativos están en situación de lograr estructuras más favorables en las etapas avanzadas de desarrollo.

En este punto aparece clara la relación entre la equidad y el estado de desarrollo. Una de las características esenciales del perfil del desarrollo reside en los factores prioritarios y escasos, y por lo tanto, en la remuneración de los mismos. Como la presión del crecimiento se manifiesta en un incremento de la remuneración del factor escaso, la equidad mejora en la medida en que este factor esté mejor distribuido, y desmejora en el caso contrario. La aplicación de este principio es directa: resulta del simple hecho de que el conocimiento y la educación están mejor distribuidos que los ingresos laborales, y éstos que el capital y la tierra. Por eso, en los modelos de desarrollo liderados por la tierra y el ahorro, el crecimiento económico está inversamente relacionado con la distribución del ingreso, en tanto que en los liderados por la tecnología, los dos objetivos evolucionan en la misma dirección.

La transición de un estado de desarrollo a otro más elevado determina cambios en la distribución del ingreso. Este es el famoso argumento del dualismo de Arthur Lewis, que inspiró la curva de Kuznets. Supongamos que toda la población obtiene un ingreso de cinco pesos en el estado feudal y que como consecuencia de la industrialización algunos individuos pueden pasar al sector moderno ganando 10 pesos. La dispersión del ingreso y, por consiguiente la desigualdad, aumentará en un principio y se acentuará hasta que la población esté distribuida por igual en los dos sectores. Luego disminuirá y desaparecerá cuando la totalidad de la población llegue al sector moderno.

Algo similar acontece con la transición de un modelo liderado por el ahorro a otro liderado por el conocimiento. En general se puede esperar una mayor equidad, puesto que el conocimiento y la educación están mejor distribuidos que el capital. Sin embargo, la trayectoria no es lineal.

El aumento de los salarios de los trabajadores calificados respecto del resto amplía la dispersión en un principio y luego la acentúa hasta que la mayor parte de la fuerza de trabajo encuentra empleo en actividades de complejidad tecnológica. Al igual que en el caso anterior, a partir de este punto la distribución del ingreso tiende a mejorar en forma creciente.

En el análisis es conveniente distinguir los cambios inducidos por las remuneraciones de aquéllos causados por la composición de los factores. Los primeros son los principales responsables de los cambios en la distribución del ingreso dentro de un perfil dado de desarrollo; en este caso, se puede esperar que la aceleración del crecimiento afecte la distribución del ingreso de acuerdo con la distribución del factor

escaso. A su vez, los cambios en la composición de los factores se manifiestan principalmente cuando las economías pasan de un estado de desarrollo a otro. Así, el tránsito de un estado feudal a uno liderado por el capital y de éste a otro liderado por el conocimiento trae consigo una mejoría de la distribución del ingreso. Sin embargo, las transformaciones no se presentan en forma lineal: como todos los individuos no pueden pasar simultáneamente de un estado a otro, al principio aumenta la desigualdad, para luego corregirse.

Las tendencias descritas no son inevitables. El posible conflicto de objetivos puede ser superado mediante medidas estratégicas dirigidas tanto a las remuneraciones de los factores como a su distribución.

III

Distribución del ingreso en Colombia

Tal vez una de las dificultades para formular la teoría de la distribución del ingreso reside en que ella depende en alto grado de las condiciones iniciales y de las características de cada economía. Anteriormente se vio que la relación entre la distribución del ingreso y el crecimiento es muy diferente en las economías de medianos ingresos y en las de altos ingresos. Como el comportamiento de las variables sociales no es igual en todos los lugares, las formulaciones generales están expuestas a grandes incertidumbres: se requieren procedimientos menos ambiciosos que combinen el enfoque empírico con el teórico. Una opción es la de confrontar las hipótesis teóricas con la experiencia concreta de una economía y luego establecer las posibles generalizaciones.

En este contexto, a continuación se exploran los elementos determinantes de la distribución del ingreso a la luz de la experiencia de Colombia. Si bien por este camino no se llegará a una teoría general, sí se contribuirá a establecer una metodología de análisis que podría ser aplicada a otros países.

El seguimiento de la distribución del ingreso en Colombia se ha visto limitado por la información existente. En la actualidad, el país dispone de cifras de las encuestas de hogares, las cuentas nacionales y otras fuentes menores, que permiten una aproxima-

ción aceptable. Su análisis debe contemplar el grado de confiabilidad de las distintas fuentes y realizarse con una desagregación que facilite la identificación de los cambios y de las medidas de política.

El enfoque general del examen que sigue se fundamenta en las consideraciones metodológicas de las secciones anteriores, y se orienta a identificar las alteraciones en la distribución del ingreso provenientes de los cambios en la remuneración de los factores y en la composición de los mismos. La medición de las tendencias se efectuará a tres niveles. En primer lugar, se estimará la participación de los ingresos del trabajo y del capital en el producto interno bruto. En segundo lugar, se analizará los ingresos de los asalariados y de los trabajadores informales, así como las rentas de las grandes empresas y de los hogares. En tercer lugar, se examinará la distribución del ingreso dentro de los ingresos del trabajo y del capital. Y por último, se estudiará toda esta información en su conjunto, para analizar las tendencias globales de la equidad en la economía colombiana.

En el cuadro 2 se muestra la evolución de los ingresos medios de la población ocupada en siete grandes ciudades y la del ingreso per cápita. Sobre la base de la información disponible acerca de la población urbana y la fuerza de trabajo empleada en las ciudades, en el mismo

cuadro se estima la participación de los ingresos laborales urbanos en el producto interno bruto urbano. Esta participación, que fluctuó alrededor del 50%, se elevó en el período 1980-1983, para luego caer en forma pronunciada.

El cuadro 3 contiene información sobre los ingresos de los asalariados obtenida de las cuentas nacionales. El comportamiento de es-

tos ingresos se asemeja al de los ingresos laborales urbanos. Su caída fue un poco menos pronunciada porque el aumento del empleo informal compensó ligeramente la menor participación de los asalariados. De todas formas, en ambas series se observa una fuerte baja de la participación del trabajo en el ingreso nacional a partir de 1983.

Cuadro 2
COLOMBIA (SIETE CIUDADES): INGRESOS LABORALES URBANOS Y SU PARTICIPACION
EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1980-1988
(Decenas de miles de pesos y porcentajes)

	1980	1983	1985	1988
Ingresos medios urbanos *	10.20	21.55	29.42	56.17
Ingresos internos divididos por la población total *	4.94	9.02	14.1	31.6
Participación de la fuerza de trabajo en la población urbana (%)	36.5	35.5	37.5	39.2
Participación de la población urbana en la población total (%)	62.5	64.3	65.3	67.7
Participación del ingreso laboral urbano en el PIB urbano (%)	47	55	51	47

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Colombia.

* Decenas de miles de pesos colombianos corrientes.

El cuadro 4 y el gráfico 1 ilustran la evolución de los ingresos laborales de los hogares. En general se advierte que la distribución no varió significativamente entre 1980 y 1989, pero experimentó grandes fluctuaciones. Mientras en el período 1980-1984 se observa una mejoría, en el período 1984-1989 ocurre lo contrario. Además, en esta última parte se distingue una fase de mejoría (1985-1987) y otra de deterioro (1987-1989).

La información sobre las rentas del capital no puede compararse con aquella sobre los ingresos del trabajo. Las cifras de las encuestas de hogares no incluyen las utilidades no distribuidas; en general, los ingresos del capital aparecen subvaluados y no son comparables entre las fechas de las encuestas. Para subsanar la deficiencia, se procedió a emplear la información disponible sobre los tenedores de activos financieros y los propietarios de las acciones de las sociedades anónimas.

Cuadro 3
COLOMBIA: PARTICIPACION DEL TRABAJO EN EL
PRODUCTO INTERNO BRUTO Y SALARIO REAL EN LA
INDUSTRIA, 1970-1987

Año	Participación del trabajo en el PIB (%)	Salario real en la industria (índice)
1970	39.0	102.4
1971	39.7	100.0
1972	39.3	96.2
1973	37.8	90.0
1974	37.2	85.4
1975	37.8	83.3
1976	37.1	85.4
1977	37.1	80.5
1978	39.7	89.9
1979	40.9	95.7
1980	41.6	96.5
1981	42.8	97.8
1982	43.1	101.1
1983	43.9	106.2
1984	43.4	113.9
1985	40.6	112.0
1986	38.2	114.6
1987	37.1	114.8

Fuente: Cuentas nacionales.

En el cuadro 5 se presentan, entre otros, los coeficientes Gini para las cuentas corrientes, los certificados de depósito de término (CDT) de los bancos y los depósitos de las cuentas de ahorro y unidades de poder adquisitivo constante (UPAC). En los cuatro casos el

10% de los usuarios posee más del 70% del valor de los ahorros. Ni siquiera los depósitos en cuentas de ahorros de los bancos, que tienen la distribución menos desigual, se apartan de este comportamiento; para ellos los coeficientes Gini giran alrededor de 0.7.

Cuadro 4
COLOMBIA: DISTRIBUCION DEL INGRESO LABORAL DE LOS HOGARES POR DECILES
DE INGRESO FAMILIAR PER CAPITA
(Porcentajes)

Población	1976	1978	1980	1982	1983	1985	1987	1989
0-10	1.60	1.65	1.76	1.74	1.77	1.64	1.89	1.81
10-20	2.59	2.78	2.87	2.94	2.99	2.89	3.26	3.00
20-30	3.44	3.68	3.68	3.84	3.91	3.80	4.18	3.91
30-40	4.33	4.66	4.57	4.77	4.85	4.75	5.14	4.78
40-50	5.34	5.65	5.58	5.76	5.91	5.76	6.09	5.79
50-60	6.68	6.96	6.86	7.10	7.25	7.07	7.46	7.03
60-70	8.59	8.58	8.50	8.72	9.01	8.71	8.97	8.64
70-80	11.73	11.29	11.28	11.29	11.71	11.38	11.37	11.17
80-90	17.28	16.56	16.31	16.12	16.48	16.09	16.04	15.75
90-100	38.42	38.18	38.58	37.72	36.13	37.91	35.59	38.13
	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Colombia.



Fuente: Cuadro 4 y cálculos del autor.

Aún más desconcertante es la información sobre las empresas. Según una muestra de 20 empresas recolectada por la Comisión Nacional de Valores, el 1% de los accionistas posee el 88% de las acciones y el coeficiente Gini supera el 0.9. Este resultado coincide con la información gene-

rada por otras instituciones. Así, la Bolsa de Bogotá, en un estudio elaborado en 1982 sobre 72 empresas, revela que el 0.6% de los accionistas es propietario del 80.5% de las acciones (Colombia, 1982). Si bien no es fácil imaginar un grado mayor de concentración, la tendencia se agrava cada año. El cuadro 6 muestra que el coeficiente Gini aumentó a lo largo del período 1974-1989, y que entre 1982 y 1989 pasó de 0.96 a 0.98, revelando un estado de desigualdad casi absoluta.

La información sobre la evolución de la propiedad es poca y adolece de problemas de comparabilidad. Aún así, se observa que su concentración se acentuó con el correr de la década de 1980. Para efectos prácticos, se puede suponer que los ingresos del capital siguieron el mismo patrón.

No es difícil sintetizar los resultados anteriores. Entre 1980 y 1984 las condiciones de equidad no se alteraron en forma significativa. En tanto que la participación de los ingresos laborales y de las rentas del capital se mantuvo relativamente constante, la distribución de los ingresos del trabajo mejoró y la del capital desmejoró. A partir de 1984 hubo cambios drásticos. La posición relativa

Cuadro 5
COLOMBIA: COEFICIENTE DE CONCENTRACION GINI POR INSTRUMENTO
DE CAPTACION PARA LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES
FINANCIERAS, AL FIN DE CADA AÑO, 1987-1989

	1987	1988	1989
Bancos			
Cuenta corriente	0.8816	0.8818	0.8778
Cuenta de ahorro	0.7016	0.7214	0.7111
Certificado de ahorro a término (CDAT)	0.794 0.7115	0.7205	
Certificado de depósito a término (CDT)	0.7523 0.6172	0.5908	
Corporación de ahorro y vivienda (CAV)*			
Depósitos de ahorro	0.8342	0.852	0.857
Depósitos ordinarios	0.6067	0.852	0.857
Certificados de ahorro de valor constante (CAVC)	0.5892 0.5964	0.6591	
Corporaciones financieras			
Certificado de Depósito a término (CDT)	0.7042 0.7242	0.7875	
Negociaciones de cartera	0.8214	0.7401	0.8972

Fuente: Superintendencia Bancaria, División Estadística, (Colombia).

* Unidades de poder adquisitivo constante (UPAC).

Cuadro 6
COLOMBIA: COEFICIENTE DE CONCENTRACION
GINI PARA LAS 20 EMPRESAS CUYAS ACCIONES
SE TRANSARON MAS EN 1988, AL FIN DE CADA AÑO

Año	Coefficiente Gini *
1974	0.887
1978	0.9147
1980	0.9442
1982	0.9578
1984	0.9559
1986	0.9694
1988	0.9752
1989	0.9765

Fuente: Manual del Mercado Bursátil, Bolsa de Bogotá; y Registros Empresariales, Comisión Nacional de Valores.

* Para 1974 el coeficiente corresponde a 18 empresas (excluye la Compañía Suramericana de Seguros y Proleche).

de los ingresos laborales se deterioro con relación a la de los ingresos del capital. La participación de los ingresos de los asalariados descendió a razón de un punto por año y la de los ingresos de los grupos informales independientes, no obstante que en ese sector se creó la mayor parte del empleo, se mantuvo aproximadamente constante. La distribución de los ingresos laborales en términos de hogares también desmejoró; en contraste, la participación de los ingresos del capital se incrementó aceleradamente. Los principales beneficiarios fueron las grandes empresas, cuyas utilidades se elevaron del 18% al 22% en cuatro años. En el conjunto de las empresas, la concentración del capital aumentó de manera apreciable.

En síntesis, la distribución del ingreso se modificó radicalmente en la última parte del deca-

nio de 1980. En los últimos cinco años hubo un deterioro a todos los niveles. La distribución de los ingresos laborales empeoró y la participación del trabajo se redujo en forma acentuada frente

a la del capital. Además, el aumento de los ingresos del capital se centralizó casi totalmente en las grandes empresas, y la concentración de la propiedad se acrecentó.

IV

Factores tendenciales y cíclicos

Las tendencias de largo plazo de la distribución del ingreso están relacionadas con la educación, el dualismo y la concentración del capital. En Colombia, la evolución de estos factores no permite esperar cambios significativos. El capital ha operado como un factor persistente de concentración. Por su parte, el dualismo no parece tener una influencia importante, toda vez que la economía colombiana fluctuó en los últimos diez años alrededor del punto de quiebre de la curva de Kuznets. Los cambios en la dispersión salarial propiciados por el progreso son relativamente marginales. En realidad, la única fuerza que opera en forma sistemática para mejorar la distribución del ingreso es la elevación de los niveles educativos y su creciente difusión a la mayor parte de la población. Infortunadamente, este efecto se ve aminorado por la baja eficacia de la educación en los grupos de bajos ingresos y por la falta de un desarrollo económico paralelo que ofrezca las posibilidades de emplear la mano de obra capacitada en mejores ocupaciones.

En el gráfico 1 se observan dos fases que tienen como punto de inflexión el año 1984. En la primera se presentó una mejoría en la distribución de los ingresos laborales y en la segunda un deterioro. Lo propio aconteció con la participación de los ingresos laborales y de los salarios en el producto interno bruto (cuadros 2 y 3). No es una coincidencia. En ese año se introdujeron modificaciones considerables en el manejo y la orientación de la economía colombiana. Inicialmente, se puso en práctica un severo programa de ajuste dentro de las modalidades del Fondo Monetario Internacional (FMI) y luego se tomaron diferentes tipos de medidas tendientes a implantar el modelo neo-

liberal. En términos más concretos, se aplicaron cuantiosas devaluaciones, se mantuvo una elevada tasa de interés, se sustituyó el impuesto a la renta y al patrimonio por impuestos indirectos y se comprimió el gasto social. Estos ajustes se manifestaron en una caída del salario real, una reducción de la participación de los ingresos de los trabajadores en el producto interno bruto y un deterioro de la distribución de los ingresos laborales.

En cierta forma, el comportamiento de la distribución del ingreso confirma las apreciaciones teóricas. Las tendencias de largo plazo —que corresponden a variables de tipo institucional como la educación, el dualismo, las tendencias demográficas y la concentración de capitales— se explican por variaciones en la distribución de los factores, y los ciclos de mediano plazo por cambios en las remuneraciones de los factores.

Las alteraciones de mediano plazo en la distribución del ingreso se originaron en las variables macroeconómicas. El deterioro manifestado en la última parte de los años ochenta estuvo íntimamente ligado con la implantación del modelo neoliberal. En general, las altas tasas de interés, el tipo de cambio elevado y la tributación indirecta estuvieron inversamente conectados con el salario real. Asimismo, el desempeño del mercado laboral tuvo una gran influencia en la distribución de los ingresos laborales.

Las políticas de ajuste y la implantación del modelo neoliberal se justificaron como un medio para elevar el crecimiento. Sus resultados negativos para la distribución del ingreso llevan a preguntarse si hay otros caminos menos regresivos. La respuesta se abordará en la siguiente sección.

V

Naturaleza del conflicto

Anteriormente se vio que la distribución del ingreso responde a variables tendenciales y cíclicas. Las primeras están determinadas por la educación, la concentración de la propiedad y el dualismo. Las segundas, en cambio, están relacionadas en alto grado con el mercado laboral. En efecto, el salario real constituye uno de los principales determinantes de la distribución del ingreso en el mediano plazo. Dentro de este contexto, las posibilidades de hacer más equitativa la distribución del ingreso dependen de la capacidad de mejorar la educación, reducir la concentración de la propiedad y elevar el salario real.

Este diagnóstico es bien conocido, aunque en forma no explícita. En América Latina probablemente se han utilizado todos los instrumentos señalados para mejorar la distribución del ingreso. Muchos países han adoptado reformas de diverso tipo para reducir la concentración de la propiedad, decretando aumentos notables de los salarios reales y ampliando la cobertura de la educación. A pesar de todo esto, se ha avanzado poco en materia de equidad, en parte porque muchas de esas medidas han determinado la caída del crecimiento económico o precipitado procesos inflacionarios que terminaron afectando en un

mayor grado a quienes se pretendía beneficiar.

En el cuadro 7, donde se resumen los principales factores determinantes del crecimiento y de la distribución del ingreso, se aprecian serias incompatibilidades, que en cierta forma confirman las apreciaciones iniciales: el aumento del ahorro es incompatible con la desconcentración de la propiedad y con la ampliación del gasto social, y el desarrollo industrial basado en las exportaciones de manufacturas es incompatible con la mejoría del salario real. Curiosamente, un modelo basado en la ampliación del ahorro y de las exportaciones de manufacturas conduciría a una mayor concentración del capital y menores salarios.

Pero también existen factores que contribuyen simultáneamente a los propósitos de crecimiento y de equidad. Tal vez el más importante es la educación. La ampliación generalizada de la educación beneficia a los grupos más pobres en una proporción mayor que su ingreso, de modo que en la práctica, ayuda permanentemente a reducir las diferencias de oportunidades. Al mismo tiempo, los niveles de formación más altos, en conjunto con un desarrollo industrial que permita absorber la fuerza de trabajo más capacitada, redundan en aumentos de la productividad de la mano de obra y de la participación del trabajo en el ingreso nacional, al igual que en mayores tasas de crecimiento económico.

El dualismo es otro aspecto central y en cierta forma incierto. En el caso colombiano, la economía se encuentra hoy cerca del punto inferior de la curva de Kuznets. El sector moderno absorbe cerca de la mitad de la fuerza de trabajo y sus variaciones afectan marginalmente la dispersión salarial. En el futuro todo dependerá de la naturaleza del desarrollo industrial. Si éste se concentra en empresas grandes que hacen uso altamente intensivo de capital, la dispersión aumentará. En cambio, si es inducido por empresas medianas que absorben una elevada proporción de la fuerza de trabajo del sector moderno, la dispersión disminuirá.

Cuadro 7
FACTORES DEL CRECIMIENTO Y DE UNA DISTRIBUCION MAS EQUITATIVA

Del crecimiento	De una mejor distribución del ingreso
Ahorro	Desconcentración de la propiedad
Tecnología	Avance tecnológico
Educación	Educación
Exportaciones de manufacturas	Mejoría de salarios y de la participación del trabajo en el ingreso nacional
Reducción del dualismo	Ampliación del gasto social

VI Seguridad social

Tal vez donde aparece más claro el conflicto es en los sistemas de seguridad social. Una de las principales fuentes de creación de ahorro es la diferencia de ingresos entre las nuevas y las viejas generaciones, y el hecho de que aquéllas dedican una menor proporción al consumo. Sin embargo, el proceso se ve seriamente interferido por sistemas de seguridad social mal concebidos que tienden a destinar la totalidad de las cotizaciones a las pensiones. En este caso, los jubilados obtienen ingresos superiores a las contribuciones y la diferencia significa un cuantioso sacrificio en materia de ahorro.

La magnitud del efecto dependerá de la diferencia de ingresos entre generaciones. Si ésta es de dos veces, lo que constituye en cierta manera una estimación mínima, la reducción del ahorro implícito en los sistemas de seguridad social será de alrededor de la mitad de los recursos comprometidos en las actividades de seguridad social. Si se tiene en cuenta además que estos recursos representan el 10% del producto interno bruto en los países del Cono Sur, y alrededor de 4% o 5% en los del Norte, el costo de la seguridad social en términos de ahorro sería de cinco puntos porcentuales en los primeros y de dos en los últimos. Las cifras globales confirman este resultado. En general se observa una relación inversa entre la contribución al seguro social y la tasa de ahorro.

La capacidad distributiva de la seguridad social es indiscutible en teoría. En una economía en crecimiento las viejas generaciones obtienen durante su vida productiva menores ingresos que las nuevas generaciones. Las pensiones de retiro tienden a ser menores que los salarios de la fuerza de trabajo activa; asimismo, los individuos que acuden a los servicios sociales básicos, como los de salud, se encuentran en situación de desventaja respecto del resto de la población. En este sentido, los sistemas de seguridad social son un medio de solidaridad que contribuye a mejorar la posición de los grupos menos aventajados de la sociedad. Sin embargo, los resultados son distintos en sistemas incipientes que se caracterizan por una sola cobertura muy baja (el de Colombia, por ejemplo, apenas llega al 20% de la población). En casos así los afiliados provienen de grupos medios de trabajadores calificados, empleados públicos y miembros de las fuerzas armadas, y los servicios que se prestan muchas veces responden a las demandas de los grupos medios y no a las necesidades básicas de la mayoría de la población. Dentro de este contexto, caben serias dudas sobre la capacidad distributiva de la seguridad social, ya que las transferencias a los beneficiarios son una réplica de la distribución media de la población.

VII El dilema en América Latina

El dilema está presente en la economía latinoamericana. Los países que actúan en forma directa sobre la distribución del ingreso afectan seriamente el crecimiento. A su vez, los países que amplían el ahorro y las exportaciones para aumentar el crecimiento experimentan retrocesos en la equidad.

Los ciclos del período 1977-1990 no suministran una información amplia sobre la relación entre el crecimiento y la equidad en Colombia. Si bien la economía fue liderada por el ahorro, el

crecimiento del producto fue inferior al promedio histórico y a ese nivel no se da el conflicto. Tal vez la mejor ilustración de lo dicho se encuentra en la información sobre el período 1984-1990. Las políticas neoliberales adoptadas en la última parte de esa década ampliaron la desigualdad sin modificar significativamente el crecimiento económico. Al parecer, la dosis no tuvo la suficiente intensidad, como la tuvo, por ejemplo, en Chile. En particular, los estímulos al capital no propiciaron un au-

mento del ahorro que coadyuvara con las exportaciones a aumentar la inversión, las importaciones esenciales y la actividad productiva. Para lograr que la economía creciera por encima de las tendencias históricas, se hubiera necesitado aumentar más los estímulos al capital y desmejorar más la distribución del ingreso.

Estos resultados no dejan de crear escepticismo. El mercado no resuelve el conflicto entre la distribución del ingreso y el crecimiento. En las economías de ingreso mediano redundan en bajas

tasas de ahorro y de especialización de los productos básicos. Por otra parte, la intervención aplicada tradicionalmente ha estado muy distante de conciliar los dos objetivos. En unos casos propició la distribución del ingreso con sacrificios significativos en el crecimiento, y en otros estimuló el crecimiento con grandes costos en materia de equidad. Por fortuna, todavía quedan caminos por transitar, o por lo menos por perfeccionar, y es posible, mediante acciones externas, conciliar ambos objetivos.

VIII Soluciones

Los conflictos entre crecimiento y equidad son menos severos de lo que usualmente se supone. Es cierto que dentro de las fórmulas usuales de mercado la inequidad sería la única vía para elevar el ahorro: si el ahorro personal es inelástico a la tasa de interés, su ampliación estará condicionada a una elevación relativa de los ingresos de los grupos más altos. Pero no ocurre lo mismo dentro de concepciones más amplias. Hay evidencia de que el ahorro depende del ingreso disponible (Corbo y Schmidt-Hebbel, 1990). En tal sentido, una elevación de los impuestos destinada a reducir el déficit fiscal contribuiría a elevar el ahorro global de la economía.

La incidencia del conflicto en el salario tampoco es clara. En los países en desarrollo, una parte importante de la fuerza de trabajo tiene niveles de educación superiores a los requeridos en los sectores tradicionales. El paso de esta fuerza de trabajo hacia actividades más complejas redundaría en un aumento de la productividad. Si este aumento no se remunerara o sólo se remunerara parcialmente, las actividades avanzadas podrían pagar salarios iguales o superiores a los de las actividades atrasadas, e inferiores a los de los países competidores. La mejor utilización de la mano de obra permitiría mejorar las posibilidades de competir internacionalmente sin sacrificar las remuneraciones del pasado.

Las principales causas del conflicto entre crecimiento y distribución se encuentran en el ahorro y las exportaciones de manufacturas. Las posibilidades de elevar el ahorro con medidas de merca-

do se traducen en la práctica en deterioro de la distribución del ingreso. Igualmente, el desarrollo de las exportaciones de manufacturas dependerá de que se mantengan salarios inferiores a los de los países con mayor tradición tecnológica.

La política fiscal aparece así como el medio para resolver el aparente conflicto entre el ahorro y la distribución. Puesto que el consumo es una función del ingreso disponible, la ampliación de los impuestos para aumentar la inversión o reducir el déficit traería consigo un aumento del ahorro. El resultado no provendría del deterioro en la distribución del ingreso, sino de un menor consumo de los grupos con mayor capacidad de tributación.

Algo similar se plantea respecto de la seguridad social. La ampliación de la cobertura, la orientación de los servicios a la satisfacción de las necesidades básicas y la limitación de la entrega de pensiones sólo a los grupos más pobres contribuiría a mejorar la distribución del ingreso. Al mismo tiempo, traería consigo una elevación del ahorro que podría orientarse dentro del sector público hacia la inversión, o si se quiere, al sector privado, concediéndole el manejo de pensiones por encima de un cierto nivel.

Análogamente, la educación aparece como el elemento principal para evitar el conflicto entre las exportaciones con más contenido tecnológico y la distribución del ingreso. La utilización de la fuerza de trabajo educada en actividades más complejas redundaría en un aumento de la productividad que permitiría mantener salarios me-

nores que los internacionales, y compensar así las desventajas del atraso tecnológico sin desmejorar la posición relativa del sector frente a las actividades tradicionales y al pasado.

Las restricciones impuestas por la equidad no son lineales. El mayor crecimiento trae consigo una elevación del ingreso relativo de los grupos jóvenes que tienen una mayor capacidad de ahorro. Asimismo, facilita el desarrollo de actividades con mayores posibilidades de aprendizaje y absorción tecnológica. Ambos factores contribuyen a ampliar el margen de maniobra para corregir los sesgos en contra de la equidad.

La experiencia de los países con largo historial de desarrollo confirma que las limitaciones a la distribución del ingreso son mayores en las etapas incipientes e intermedias del desarrollo. En el largo plazo, el progreso y la modernización constituyen un medio para reducir las desigualdades. Así, los avances experimentados en Europa y Estados Unidos en el siglo XIX contribuyeron a los avances en materia de equidad en el siglo XX. De allí que la suspensión del crecimiento económico sea el camino menos indicado para mejorar la distribución del ingreso, ya que el resultado final puede ser el agravamiento de las tendencias inequitativas.

La distribución del ingreso está expuesta a fuerzas negativas que no obedecen tanto al crecimiento como a las condiciones propias del mercado. Tal vez la más importante es la tendencia a la concentración creciente del capital. En una economía como la colombiana, en la cual la rentabilidad del capital es alta y el ahorro aumenta con el nivel de ingreso y de capital, la capacidad de reproducción de la riqueza es tanto más rápida cuanto mayor es su dimensión. La concentración de la propiedad genera fuerzas que tienden a perpetuarla y, más aún, a acen-tuarla. La otra fuerza negativa es el marginamiento. El mercado no tiene la capacidad de irradiar los beneficios del crecimiento hacia toda la población; inevitablemente, una parte importante de ella queda al margen de los beneficios de la economía. Anteriormente se vio que estos aspectos tienden a ser compensados por factores como la educación, la que aparece como el elemento más poderoso para mejorar la distribución del ingreso.

Está claro, entonces, que un mayor crecimiento económico no significa necesariamente un deterioro de la distribución del ingreso, y que la política fiscal y la educación pueden aliviar los posibles conflictos entre ambos objetivos.

Las posibilidades de ir más allá en la distribución equitativa del ingreso dependen de la capacidad de actuar sobre las tendencias negativas que afectan a la equidad. En principio, se puede esperar que las fuerzas concentradoras se vean debilitadas por una estructura fiscal de altos impuestos al patrimonio y a las herencias, al igual que por severas leyes antimonopólicas. Del mismo modo, los factores de exclusión se aminorarían frente a políticas encaminadas a asegurar las necesidades básicas y a erradicar la pobreza absoluta. Cabe preguntarse en este punto si ello es posible sin interferir con el crecimiento económico y la eficiencia.

Parte de la respuesta se encuentra en las secciones anteriores, en donde se muestra que el aumento de los gravámenes sobre los grupos de altos ingresos redundaría en un aumento del ahorro. Si además estos gravámenes provienen de impuestos al patrimonio y a la herencia, la concentración disminuye.

Algo similar se plantea con las soluciones a los problemas de los sectores marginados. Como los grupos de mayores ingresos tienen una menor propensión al consumo, las transferencias en favor de los grupos más pobres significarían una reducción del ahorro. Sin embargo, no sucedería así si las transferencias proviniesen de mayores impuestos sobre los ingresos, que en general implican una reducción del consumo de los grupos de ingresos altos. Obviamente, la viabilidad de tal operación dependerá de la capacidad de identificar a los grupos beneficiados. En la práctica, el procedimiento consiste en efectuar las transferencias en forma de gasto social, que en general favorece a los grupos más pobres, en una proporción mayor que la participación de éstos en el ingreso nacional. Por lo demás, con programas adecuados y encuestas de seguimiento bien diseñadas, es posible controlar con aceptable precisión la parte destinada a los diferentes grupos de ingreso. Por este camino, es posible asegurarle al 25% más pobre el 60% de los beneficios, y al 50% más pobre el 90% de ellos.

IX Conclusión

Al comparar la experiencia de los países que tienen un largo historial de desarrollo con la de América Latina y Asia surge una evidencia empírica de que el conflicto entre el crecimiento y la distribución del ingreso varía con el grado de desarrollo. En los países más avanzados de Europa y en los Estados Unidos ese conflicto fue agudo en el siglo XIX, y amainó en el siglo XX con el paso a un modelo liderado por el conocimiento.

La situación de América Latina replica en cierta forma la del siglo XIX. Ninguno de los países de la región ha logrado superar el conflicto entre crecimiento y distribución del ingreso en los últimos cuarenta años. Los países asiáticos, en cambio, han logrado avanzar hacia ambos propósitos gracias a que partieron en condiciones iniciales relativamente equitativas y han operado dentro de secuencias coherentes durante plazos largos.

Las observaciones anteriores tienen claras implicaciones de política, ya que la aplicación de medidas eficaces es crucial para conciliar los dos propósitos en las economías lideradas por el ahorro. Por eso mismo, las políticas distributivas no pueden ser las mismas en los diferentes estados de desarrollo.

La evolución de los países desarrollados confirma este diagnóstico. En general, ellos han venido modificando sus políticas distributivas al ir adoptando modelos en los que tiene más peso el conocimiento, y en los últimos años han procedido a prescindir de la progresividad fiscal, los seguros sociales y el gasto social. Lo que no tiene sentido es que los países de medianos ingresos hayan adoptado el mismo camino de cambios y reformas. Sus características y necesidades se asemejan mucho más a las que exhibían a principios del siglo los países desarrollados de hoy.

Suele creerse que el crecimiento económico es un obstáculo, o es contrario, a la distribución del ingreso. La observación de la realidad no confirma esta creencia: en general se aprecia que cuanto más avanzados son los países, tanto mejor es su distribución del ingreso. Lo mismo puede decirse con respecto a la teoría: sólo en los estados extremos de dualismo la expansión y la modernización se hallan en claro conflicto. De allí en adelante todo depen-

derá de las características de la política que se aplique. En los estados intermedios de desarrollo las limitaciones impuestas por la equidad pueden ser aliviadas mediante el manejo fiscal y una estrategia combinada de educación e industrialización. Por lo demás, las limitaciones tienden a ser menores en la medida en que los países alcanzan elevadas tasas de crecimiento y pasan a etapas de desarrollo más avanzadas. Finalmente, las posibilidades de conflicto desaparecen cuando las economías llegan a un desarrollo fundamentado en la transformación del conocimiento en tecnología: en esta etapa el crecimiento económico y la distribución del ingreso avanzan de la mano.

Los hallazgos anteriores son alentadores y no sorprenden. Los países asiáticos y los países del sur de Europa han avanzado tanto en materia de crecimiento como de distribución del ingreso. En general no se trata de un dilema entre intervención y mercado, ya que tan inefectiva es la una como el otro para conciliar estos dos propósitos. En la práctica, las formas de acción del Estado son diversas y su alcance dependerá de las condiciones iniciales y de las secuencias en que se apliquen las medidas. Así, en los países que no realizaron reforma agraria y carecen de una fuerza de trabajo educada, se requieren políticas redistributivas más enérgicas y las posibilidades de crecimiento probablemente sean menores. En general se puede esperar que los conflictos se atenúen en virtud de la política fiscal, la industrialización y la educación. Una combinación adecuada de medidas en estos tres frentes permitiría aumentar el ahorro y promover las exportaciones de manufacturas de alguna complejidad, sin acentuar la concentración del ingreso ni bajar el salario real.

Esta conclusión no debe extrañar. Los países asiáticos que han logrado elevadas tasas de crecimiento con equidad presentan altos coeficientes de ahorro, elevados niveles de educación y avances rápidos en la industrialización. Tal vez la única diferencia entre sus políticas y nuestra propuesta sea la estructura fiscal. Muchos de esos países partieron de situaciones de reforma agraria que se tradujeron en una relativa equidad en la propiedad urbana. En tal sentido, la progresividad

fiscal, por lo tanto, sólo constituyó un medio para mantener o mejorar ligeramente las tendencias en la estructura de la propiedad y del ingreso. En

América Latina, en cambio, se precisa una acción más amplia para promover un cambio rápido en esa estructura.

Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G. 1701) Santiago de Chile, 6 de febrero.

Colombia, Bolsa de Bogotá (1982): *Estructura de accionistas y distribución de acciones de sociedades inscritas*, Bogotá.

Corbo, V. y Klaus Schmidt-Hebbel (1990): Public policies and saving in Latin America, *mimeo*.

Williamson, Jeffrey (1991): *Inequality, Poverty and History*, Cambridge, Mass., Basil Blackwell.

Política monetaria con apertura de la cuenta de capitales

*Roberto Zahler**

Este artículo analiza algunas de las complicaciones que enfrenta la autoridad monetaria cuando opera en un contexto de movilidad internacional de capitales y examina específicamente el conflicto que surge entre dos objetivos de la política monetaria: el control inflacionario y la estabilidad del tipo de cambio.

Hay consenso en que el principal objetivo de un Banco Central es el de controlar la inflación. La manera de organizarse y de hacer política monetaria de los institutos emisores en los distintos países del mundo se basa, en gran medida, en la búsqueda de la mejor manera de lograrlo. Sin embargo, a pesar de la preeminencia de este objetivo sobre otros, sería exagerado suponer que la única finalidad del Banco Central es la estabilidad de precios. En efecto, a las autoridades monetarias se les suele asignar también otros objetivos, entre los cuales destaca la estabilidad del tipo de cambio, y se hallan además los de contribuir al logro de una tasa de crecimiento alta y sostenible en el tiempo, y asegurar la solvencia del sistema financiero y el normal desenvolvimiento de los pagos internos y externos. Evidentemente, estos propósitos no son independientes del objetivo antiinflacionario y también tienen relaciones recíprocas entre sí. De allí que el estudio de la política monetaria sea un campo de investigación fértil, ya que aún no hay respuestas acabadas para muchas de las preguntas claves que de él surgen.

En el artículo no se pretende hacer un análisis exhaustivo, sino más bien entregar algunas ideas y sugerencias para la evaluación de opciones de política de los banqueros centrales con miras a estimular un estudio más profundo del tema.

* Presidente del Banco Central de Chile. Este artículo se basa en una presentación realizada en la LIV Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales de América Latina y España (San Salvador, 5 de mayo de 1992). El autor agradece a Rodrigo Vergara su valiosa colaboración en la preparación de este trabajo.

I Política monetaria en ausencia de movilidad internacional de capitales

Previo a analizar el tema central de este artículo, es decir, las características y restricciones de la política monetaria en un contexto de apertura de la cuenta de capitales, es importante desde el punto de vista metodológico hacer algunas referencias a la política monetaria en ausencia de dicha apertura. De esta manera, se facilita la comprensión de las principales dificultades que surgen cuando un país abre su economía a los mercados internacionales de capital.

Como es sabido, para reducir la inflación es preciso que en el largo plazo los bancos centrales mantengan un estricto control sobre el crecimiento de los agregados monetarios. Sin embargo, la situación se complica debido a la inestabilidad que suele presentar la demanda de dinero. Una demanda de dinero inestable lleva a que una política monetaria orientada a establecer metas rígidas de crecimiento de los agregados monetarios en el corto plazo induzca a grandes fluctuaciones en la tasa de interés, afectando la inversión y el nivel de actividad. Es, justamente, la inestabilidad de corto plazo que ha exhibido la demanda de dinero en diversos países durante la última década, la que ha provocado una tendencia generalizada a utilizar una estrategia de política monetaria basada en metas de tasas de interés.

La inestabilidad de la demanda de dinero ha sido atribuida a factores como las innovaciones tecnológicas en el mercado financiero, la desregulación de dicho mercado desde fines de los años setenta (Goldfeld, 1976; Judd y Scadding, 1982), y una alta volatilidad de la tasa de inflación en el corto plazo que se traduce en cambios bruscos en el costo de mantener dinero.¹

En una política monetaria basada en metas de tasas de interés, éstas se guían considerando el equilibrio interno (una tasa deseada de inflación) y los agregados monetarios pasan a ser

¹ En rigor, esta última situación dice relación con la inestabilidad en uno de los argumentos de la función de demanda de dinero y no de la función misma.

básicamente endógenos.² En este caso, las cifras monetarias no constituyen una meta intermedia, sino un indicador de política monetaria. Es decir, la evolución del dinero en el corto plazo no es una meta en sí misma, pero un crecimiento muy elevado de éste puede ser un indicio, incluso una luz de alerta, de que la demanda agregada está creciendo muy rápidamente y, por lo tanto, se corre el riesgo de sobrepasar la meta inflacionaria.

En este contexto, la autoridad monetaria puede contrarrestar las presiones inflacionarias induciendo un incremento de las tasas de interés de mercado a través de un aumento de la tasa de redescuento o de la tasa de interés aplicable a las operaciones de mercado abierto. Al subir la tasa de interés se desestimula el gasto tanto en bienes de consumo como de inversión, con lo que las

presiones inflacionarias ceden. En caso de que la economía muestre signos de debilitamiento y no haya presiones inflacionarias, se utiliza el mismo mecanismo, pero con signo opuesto; es decir, mediante una disminución en las tasas de interés.

Finalmente, debe mencionarse que, en la práctica, luego de los experimentos monetaristas de principios de los años ochenta y debido a los indicios cada vez más abundantes de que no hay una relación estable entre dinero e ingreso nominal, la mayor parte de los países cambió políticas monetarias basadas en metas de agregados monetarios por políticas monetarias basadas en metas de tasas de interés.³ Chile no ha sido una excepción. La gran inestabilidad que presenta su demanda de dinero en el corto plazo ha hecho recomendable una política monetaria basada en dichas tasas⁴.

II

Política monetaria con movilidad internacional de capitales

1. Algunas reflexiones en torno a los beneficios y costos de abrir la cuenta de capitales

La apertura de la cuenta de capitales plantea un dilema de política a la autoridad monetaria. Para comprenderlo mejor, es conveniente comenzar por discutir brevemente los beneficios y costos de dicha apertura. En lo que sigue, se supone que la apertura produce una entrada neta de capitales, es decir, que la tasa de interés interna, ajustada por las expectativas de devaluación y por el riesgo de invertir en el país en cuestión (riesgo-país), es superior a la externa. La razón de este supuesto se basa en la experiencia chilena, en la de otros países de América Latina y en la de países europeos como España y Portugal, entre otros, en los últimos años.

² La literatura sobre la forma óptima de hacer política monetaria tiene su origen, al menos en forma rigurosa, en un conocido artículo de Poole (1970). A partir de entonces aparece una nutrida literatura, sobre el tema, en la que destacan artículos como los de B. Friedman (1975 y 1988), Sargent y Wallace (1975), y McCallum (1981, 1985, 1988 y 1990).

³ En rigor, sería inexacto sostener que la política monetaria seguida por la mayor parte de los países es estrictamente una política de tasas de interés. Es más exacto decir que el énfasis, al menos en el corto plazo, ha cambiado desde el

En un modelo estático y sin imperfecciones en los mercados, la apertura de la cuenta de capitales resulta ampliamente beneficiosa, ya que per-

control de agregados monetarios hacia metas de tasas de interés. Un buen resumen de la forma como se hace política monetaria en el grupo de los principales países industrializados se encuentra en Batten, Blackwell, Nocera y Ozeki (1989).

⁴ Una de las principales críticas que se hace a la política monetaria basada en metas de tasas de interés es la de que al no existir un "ancla" nominal se produciría la indeterminación del nivel de precios. Este resultado se prueba rigurosamente en un conocido artículo de Sargent y Wallace (1975). La idea central es que, dado que la oferta de dinero responde pasivamente a la demanda del mismo, cualquier expectativa de inflación será validada por la autoridad. Así, si la expectativa de inflación aumenta, los agentes privados actuarán conforme a esta nueva expectativa y el banco central proveerá la mayor cantidad nominal de dinero demandada por los agentes, validando así la mayor expectativa de inflación. McCallum (1981) disputa este resultado, argumentando que es válido sólo si la tasa de interés se fija aleatoriamente, como lo suponen Sargent y Wallace. Si la tasa de interés se fija a base de algún criterio específico, entonces la indeterminación desaparece. En términos rigurosos, si hay una regla para la tasa de interés se estaría introduciendo una nueva ecuación al sistema, lo que le daría a éste una solución única. En el caso chileno, por ejemplo, la meta de tasa de interés se fija en base al equilibrio macroeconómico interno, lo que se traduciría, según lo anterior, en una tasa de inflación determinada.

mite diversificar el riesgo y financiar una mayor inversión, a la vez que reemplaza ahorro interno relativamente caro por ahorro externo más barato. En otras palabras, se produce una mejora de eficiencia en la asignación de los recursos de ahorro e inversión. El problema, con este enfoque, es que no considera los costos asociados al período de transición (que puede ser bastante largo) entre lo que sería un equilibrio con apertura de la cuenta de capitales, y uno sin ella. Estos costos, que se analizan a continuación, sugieren que aunque es deseable tender hacia una apertura de la cuenta de capitales, es necesario ser prudente respecto a la modalidad específica y a la velocidad con que este proceso se lleva a cabo, siendo una apertura gradual lo que parece más razonable. La experiencia de una serie de países de América Latina a comienzos de los años ochenta es ilustrativa al respecto. En efecto, las crisis de deuda externa e interna estuvieron, en muchos casos, asociadas a aperturas indiscriminadas al endeudamiento externo. La generalidad de los países de la Comunidad Económica Europea, por otro lado, se decidieron por la apertura gradual de sus mercados de capitales, esto es, se han dado plazos holgados antes de llegar a una apertura total.

Al abrirse la cuenta de capitales, la tasa de interés interna tiende a bajar a los niveles de la tasa de interés internacional.⁵ Esto eleva la inversión y reduce el ahorro interno, lo que se ve reflejado en un mayor déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Dependiendo de la diferencia entre las tasas de interés interna y externa antes de la apertura y de las sensibilidades del ahorro y la inversión a la variación de la tasa de interés, este déficit en cuenta corriente será mayor o menor. El problema es que si la apertura es muy precipitada y se produce una masiva entrada de capitales, el déficit en cuenta corriente puede alcanzar proporciones insostenibles en el mediano plazo. Si esto es así, más temprano que tarde el riesgo (riesgo-país) o las expectativas de devaluación de la moneda local se incrementarán, y el flujo de capitales se revertirá, teniendo como consecuencia principal una severa recesión. En síntesis, la autoridad debe velar porque la apertura de la cuenta de capitales no se traduzca

en un déficit en cuenta corriente que sea insostenible en el mediano plazo, pues ello finalmente no sólo tiene consecuencias negativas para la actividad real (cuando se detiene la entrada neta de capitales), sino que suele producir una sobre-reacción en contra de la política de apertura, que termina revirtiendo dicho proceso. Así, es muy probable que si la apertura financiera se lleva a cabo en forma demasiado acelerada, el resultado final sea justamente contrario al objetivo deseado, es decir, se llegue a una economía aún más cerrada en la cuenta de capitales.

La afirmación de que al abrirse la cuenta de capitales tienden a igualarse las tasas de interés interna y externa, suele no considerar el carácter más o menos transable de los distintos activos internos, financieros y reales, ni los efectos del hecho de que en ausencia de un incremento fuerte y generalizado de la inversión, dicha "igualdad" puede requerir de abruptos cambios de precios internos.⁶ En términos muy resumidos, una entrada masiva de capitales también produce presiones al alza sobre el precio de los activos internos. No es extraño comprobar que el primer síntoma de un país que empieza a recibir flujos importantes de divisas provenientes de una fuerte entrada de capitales sea el alza del precio de las propiedades, de la tierra y de las acciones. Esto produce un efecto riqueza que incentiva aún más el consumo, incrementando el déficit en cuenta corriente y, por lo tanto, la probabilidad de tener que enfrentar problemas de balanza de pagos en el futuro.

Es evidente que hay que calificar algunos de los argumentos anteriores. Así, por ejemplo, es menor la probabilidad de una crisis futura de balanza de pagos si la sensibilidad del ahorro a la tasa de interés es muy baja y no se produce el efecto riqueza recién mencionado. En este caso, el ahorro interno se vería mínimamente afectado, y disminuiría la posibilidad de un desequilibrio mayor en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Así, sería deseable que junto con el proceso de apertura, se dieran incentivos para elevar el ahorro interno. Asimismo, si la entrada de capitales, además de complementar el ahorro interno, se reflejara en aumentos de la capacidad productiva orientada principalmente a sectores

⁵ En el apartado 2 se examina más rigurosamente la relación de arbitraje entre las tasas internas y externas, al incluir las expectativas de devaluación y el riesgo-país.

⁶ Véase una elaboración rigurosa de este punto en Zahler y Valdivia (1987).

productores de bienes transables internacionalmente, el país se estaría cubriendo ante potenciales disminuciones en la entrada de capitales, por lo que disminuiría la probabilidad de enfrentar futuros problemas de balanza de pagos.

Es necesario recalcar que los argumentos mencionados no descalifican la apertura de la cuenta de capitales. Por el contrario, si bien es deseable una creciente y decidida inserción del país en los mercados financieros internacionales, es crucial, sin embargo, tener claro que el éxito del proceso depende, en buena medida, de que no se generen mayores trastornos para la economía nacional, por lo que la apertura financiera debe ser llevada a cabo en forma cuidadosa y gradual.

2. Política monetaria

El grado de apertura del país al flujo internacional de capitales produce una disminución en la capacidad de la autoridad monetaria para controlar las tasas de interés y, a través de éstas frenar un exceso de gasto. En efecto, si la tasa de interés interna (definida como aquella que produce un gasto interno compatible con la meta inflacionaria) es superior a la externa, entonces habrá una entrada de capitales que introducirá mayor liquidez en la economía y hará caer la tasa de interés, y se incrementará el gasto, con lo que se correrá el riesgo de no cumplir con el objetivo antiinflacionario. Además, la entrada de capitales produce una caída en el tipo de cambio real, que incentiva un mayor déficit en cuenta corriente (el que, a su vez, es la contrapartida de la entrada de capitales). Es claro que, con el fin de mantener el control sobre la inflación, la autoridad puede evitar que la tasa de interés baje, esterilizando el efecto monetario de la entrada de divisas; para ello debe estar dispuesta a adquirir divisas masivamente, o bien a dejar caer el tipo de cambio real. Evidentemente, también se puede optar por una combinación de esterilización y apreciación. De tomarse esta última opción, cabe tener presente que ajustar muy gradualmente el tipo de cambio puede generar expectativas de revaluación. Tal como se discute más adelante, éstas tienden a agravar aún más el problema.

Antes de continuar, es necesario hacer explícita la relación existente entre el arbitraje de tasas de interés y el flujo de capitales. Para hacerlo es

útil presentar la relación de arbitraje en términos matemáticos:

$$i = i^* + E_t(\text{dev}) + p \quad (1)$$

donde i es la tasa nominal de interés interna, i^* la tasa externa, $E_t(\text{dev})$ las expectativas de devaluación en términos porcentuales en el período t , y p una medida del riesgo-país. La misma ecuación expresada en términos reales es:

$$r = r^* + E_t(\text{dep}) + p \quad (2)$$

donde r representa la tasa de interés real interna, r^* la tasa de interés real internacional, y $E_t(\text{dep})$ las expectativas de depreciación real de la moneda nacional.

Entrarán capitales desde el exterior si la tasa de interés interna es superior a la externa ajustada por las expectativas de devaluación y por el riesgo-país: es decir, si el valor del lado izquierdo de las ecuaciones anteriores es mayor que el del lado derecho. En otras palabras, entrarán capitales si la rentabilidad financiera esperada, ajustada por el riesgo de invertir en el país en cuestión, es superior a la rentabilidad esperada de invertir en el país de donde provienen los capitales. La combinación de un alza en la tasa de interés interna, un menor riesgo-país, una baja en la tasa de interés internacional o expectativas de revaluación de la moneda (por mejoras en las cuentas externas, o porque se estima que se usará el tipo de cambio como instrumento antiinflacionario, por ejemplo), tienen un efecto positivo en la entrada de capitales, puesto que se incrementa la rentabilidad de invertir en dicho país.

Es fácil vislumbrar entonces el dilema de política que enfrenta el banquero central que por un lado tiene un objetivo antiinflacionario y, por el otro, también un objetivo de tipo de cambio real. Si la tasa de interés consistente con el objetivo antiinflacionario es superior a la internacional, entonces la entrada de capitales hará caer el tipo de cambio real, vulnerándose este objetivo. Si se deja caer la tasa de interés interna entonces se vulnerarán ambos objetivos, puesto que el mayor gasto inducido por las menores tasas de interés presionará sobre los precios, a la vez que hará caer el tipo de cambio real.

Cabría preguntarse: ¿por qué preocuparse del tipo de cambio real?, ¿por qué no dejar que éste

simplemente baje hasta llegar a un nivel tal que las expectativas de devaluación o el aumento del riesgo-país sean suficientes para contrarrestar la diferencia entre las tasas de interés internas y las externas? La respuesta tiene que ver con la naturaleza de las fuerzas que están induciendo el ingreso de capitales y, por lo tanto, la caída del tipo de cambio real. Si se tratara de fuerzas estructurales —como una mejora permanente en las cuentas comerciales externas, un cambio de tendencia en la inversión externa directa en el país, o un mayor acceso, más estable y sostenido, a los mercados de capitales internacionales (debido, por ejemplo, a un cambio político)—, entonces no tendría sentido aferrarse a un tipo de cambio real más alto que el del nuevo equilibrio. Sin embargo, si las fuerzas que estimulan la entrada de recursos externos, con la consecuente caída del tipo de cambio real, son de carácter transitorio, entonces el análisis cambia. En efecto, la volatilidad de un precio clave como el tipo de cambio real suele tener efectos adversos sobre la inflación, los flujos de comercio y la inversión, debido a que causa incertidumbre. Una menor inversión y más bajo nivel de comercio, a su vez, afectan negativamente el crecimiento de la economía en su conjunto. Por esto, es preferible suavizar aquellos movimientos en el tipo de cambio real que, por su carácter de transitorios, se revertirán en el futuro cercano. Para apoyar esta conclusión se debe destacar que hay abundante evidencia empírica respecto a los efectos negativos de la volatilidad del tipo de cambio en la inversión.⁷ En todo caso, es claro que mientras mayor sea el desarrollo del mercado de capitales en cuanto a instrumentos de cobertura de riesgos (opciones, futuros, créditos recíprocos) menor será el papel del Banco Central en la estabilización del tipo de cambio. En efecto, la existencia de estos instrumentos permite que los propios agentes privados se cubran ante fluctuaciones inesperadas del valor de la divisa.

En este punto, cabe destacar también la importancia de las elasticidades de las cuentas externas (exportaciones e importaciones) al tipo de cambio real. En países donde la mayor parte de las exportaciones son materias primas y las importaciones corresponden a bienes de capital, es probable que la elasticidad de la balanza comercial al tipo de cambio real sea relativamente pe-

queña. En este sentido es posible que la entrada de capitales requiera una caída muy brusca del tipo de cambio real para eliminar el exceso de divisas. Si esto es así, mayor será la inestabilidad del tipo de cambio y mayores los efectos negativos sobre la actividad real.

Desde una perspectiva macroeconómica, las consecuencias que puede tener una afluencia “excesiva” de capitales sobre el nivel del tipo de cambio real son incluso más importantes que aquellas derivadas de una mayor volatilidad de éste. En efecto, si el tipo de cambio se mantiene bajo el equilibrio por un tiempo demasiado prolongado, se producen al menos dos tipos de efectos no deseados. En primer lugar, se corre el riesgo de afectar negativamente al sector transable de la economía. Bien es sabido que gran parte de las economías exitosas en los últimos años (especialmente las economías pequeñas) han basado su desarrollo en el dinamismo del sector exportador. Este ha sido el sector que ha liderado el avance y las innovaciones tecnológicas en dichos países y, por lo tanto, se ha constituido en un pilar fundamental del crecimiento. Un tipo de cambio apreciado por un período largo puede traducirse en la quiebra de empresas y en un desincentivo a la inversión en dicho sector, con el consecuente efecto negativo sobre el desarrollo. En segundo lugar, tal como se mencionó anteriormente, tarde o temprano el valor de la divisa deberá volver a su nivel de equilibrio de largo plazo (o incluso superar ese valor por algún tiempo), lo que ejercerá presiones sobre los precios, arriesgando así la meta de control de la inflación.

Conviene detenerse brevemente a reflexionar sobre la naturaleza de las desviaciones del tipo de cambio de corto plazo de su nivel permanente o de largo plazo. Ya vimos que esto es lo que justifica la intervención de la autoridad, pero ¿por qué se puede equivocar el mercado en determinar cuál es el tipo de cambio de largo plazo? Si éste es superior al de corto plazo ¿por qué los especuladores no adquieren divisas esperando que el tipo de cambio suba? Esta intervención de los especuladores tendría un efecto estabilizador deseado, ya que haría subir el tipo de cambio al contado. Hay al menos dos respuestas para estas interrogantes. En primer lugar, se podría argumentar que el mercado tiene menos información que la autoridad. El Banco Central tiene proyecciones más informadas de balanza de pagos y de

⁷ Véase en Servén y Solimano (1992) una síntesis de lo que se ha escrito sobre el tema.

flujos de capitales, y lo que es más importante, tiene certeza sobre su función objetivo, es decir, sobre lo que va a hacer en el futuro. Estas proyecciones le permiten tener una visión más exacta de cuál es el tipo de cambio real de equilibrio de largo plazo. En segundo lugar, el horizonte de planeación del especulador es bastante corto. El puede estimar que el tipo de cambio va a subir dentro de un año, pero lo que le interesa es lo que suceda durante el próximo mes o en las próximas semanas. En este sentido, ante una diferencia en las tasas de interés, seguirán ingresando al país capitales de corto plazo, con las consiguientes presiones hacia una apreciación de la moneda en el futuro inmediato. Este caso es asimilable al de una "burbuja" especulativa. El valor de los activos internos es transitoriamente mayor a su valor de fundamento. El especulador lo sabe, pero sólo le interesa que durante el período que dure su especulación dicha burbuja no estalle.

Si bien es efectivo que la autoridad puede tener mayor información que el mercado, también es cierto que su información es limitada. En este sentido, aferrarse a un tipo de cambio único puede ser peligroso. Así, la utilización de bandas cambiarias centradas en un tipo de cambio de referencia, al estilo de las utilizadas en el Sistema Monetario Europeo, puede resultar conveniente.

Si es deseable evitar fluctuaciones transitorias en el tipo de cambio real, la pregunta que sigue es: ¿cómo hacerlo sin comprometer el objetivo inflacionario? Una primera opción sería pensar en mayor ahorro interno. Un mayor nivel de ahorro hace viable una tasa de interés más baja, lo que desalienta la entrada de capitales, evitando así la revaluación de la moneda. Aunque la alternativa de aumentar el ahorro es ciertamente atractiva y se debe hacer lo posible por implementarla, es también necesario ser realista. El ahorro privado suele ser lento en responder, y por lo tanto es difícil basarse en él para atenuar fluctuaciones transitorias del tipo de cambio. El ahorro público puede ser una herramienta más adecuada, aunque muchas veces tampoco es fácil cambiar un presupuesto una vez que ha pasado el trámite legislativo. Además, muchas partidas presupuestarias son bastante inflexibles, al menos en el corto plazo. Tampoco es claro que sea adecuado alterar la política de gasto fiscal sobre la base de fenómenos transitorios. Por otro lado, el esfuerzo de ahorro fiscal necesario para soste-

ner unos puntos de tipo de cambio real puede estar fuera de lo que es política y económicamente factible. Por último, y dado que estamos hablando de bancos centrales, es claro que una medida de ahorro fiscal no es resorte de la autoridad monetaria. En todo caso, debe destacarse que si de alguna manera se logra fomentar el ahorro nacional (privado o público), el tipo de cambio real de equilibrio será más alto, no sólo en el corto plazo, sino también en el largo plazo (o al menos mientras dure la mayor tasa de ahorro). En este sentido, una política destinada a incrementar el ahorro tiene efectos positivos sobre el manejo de la política monetaria, pues permite mayor discrecionalidad en el manejo de las tasas de interés (y, por lo tanto, de la demanda agregada interna) sin que esto se traduzca en fuertes fluctuaciones en el tipo de cambio real.

Otra de las opciones que suele mencionarse es la disminución de aranceles, de modo de incrementar la demanda de importaciones. Pero la política arancelaria debe ser aplicada sobre la base de una estrategia comercial, tributaria y de desarrollo de largo plazo, y no a partir de situaciones coyunturales. No es que se esté negando la importancia de los aranceles bajos en cuanto a sus beneficios sobre la asignación de recursos y el crecimiento del país; sólo se está dudando de que modificar la política arancelaria para hacer frente a una abundancia transitoria de divisas sea la medida óptima. Algo similar ocurre con las proposiciones orientadas a acelerar la apertura de la cuenta de capitales, de modo de facilitar la salida de divisas. Aquí, se suele olvidar que el grado y la velocidad de dicha apertura deben estar guiados por consideraciones de estrategia de desarrollo y de eficiencia microeconómica (por ejemplo, de diversificación de riesgo) y no por fenómenos transitorios. De otro lado, cabe destacar que una mayor libertad para la salida de capitales con el fin de hacer frente a un exceso de divisas trae consigo mayor seguridad para la entrada de financiamiento externo, por lo que el efecto neto que una mayor apertura financiera tiene sobre el mercado cambiario es incierto.

Otra alternativa es la de que el Banco Central compre las divisas que ingresen al país y esterilice su efecto monetario mediante la colocación de deuda interna. De hecho, ésta es la forma más natural de actuar frente a un fenómeno transitorio de ingreso de capitales. Sin embargo, la situación

se complica si los montos involucrados son importantes y si la entrada de capitales se prolonga más allá de lo proyectado inicialmente. De ser así, esta intervención puede tener un costo patrimonial importante para el instituto emisor. Esto se debe a que el Banco Central invierte las divisas obtenidas a la tasa de captación internacional, la que es, por definición del problema al cual nos estamos refiriendo, menor que la tasa a la cual puede colocar su deuda interna: en otras palabras, capta dinero a un costo superior a la rentabilidad obtenida por dichos fondos. Estas pérdidas, que contribuyen al denominado déficit cuasifiscal, corresponden a un desahorro del sector público mirado en conjunto, lo que implica mayor gasto interno con sus correspondientes presiones inflacionarias. Además, si la pérdida del instituto emisor es importante, puede llegar a comprometer su política monetaria en el futuro, cuando deba servir las deudas contraídas. Si la deuda interna del Banco Central llegara a ser tan alta como para poner en duda su solvencia, éste sería incapaz de colocar más deuda no monetaria. En ese momento sólo quedarían dos opciones: apoyo fiscal o mayor inflación.

El problema para el Banco Central se acentúa cuando además hay expectativas de revaluación. Al intervenir en el mercado comprando divisas el instituto emisor impide que el tipo de cambio disminuya. Sin embargo, si la situación se prolonga o si se percibe alguna probabilidad de que se está frente a cambios permanentes en relación con el tipo de cambio de equilibrio, entonces habrá expectativas de revaluación. Estas expectativas inclinan aún más la balanza del arbitraje hacia el mayor ingreso de capitales, ya que una revaluación esperada disminuye el costo esperado de endeudarse en el exterior, lo que incentiva la entrada de capitales. Además, disminuye el manejo que el Banco Central pueda tener sobre las tasas de interés y con ello sobre la inflación. En efecto, si se estima, por ejemplo, que hay un exceso de gasto, la política natural sería la de subir las tasas de interés. Sin embargo, esto estimulará aún más la entrada de capitales. Una baja en las tasas de interés, por otro lado, si bien ayuda en el problema del arbitraje, acentúa la presión inflacionaria interna. En esencia, el problema del Banco Central al abrirse la cuenta de capitales es el de compatibilizar dos objetivos: el control de la inflación y la mantención de un tipo de cambio real dentro de un rango determinado.

Tal como se aprecia, se trata de una situación compleja. El Banco Central ve disminuir su manejo sobre la política monetaria, a la vez que puede acumular reservas por montos más allá de los deseados, con el fin de sostener el tipo de cambio real. Ya se dijo que, dado lo transitorio⁸ de la situación, no es deseable permitir que el tipo de cambio disminuya hasta desincentivar totalmente la entrada de capitales. Sin embargo, tampoco es deseable perder el control sobre la política monetaria en el corto plazo. Por esto, los países que han enfrentado esta situación han utilizado una serie de medidas para desestimular la afluencia de capitales de corto plazo -motivados esencialmente por diferencias de tasas de interés- y de esta manera aumentar el control sobre la política monetaria.

Tales medidas buscan homogeneizar el costo del crédito para todos los agentes económicos, lo que implica incrementar el costo de endeudarse en moneda extranjera de modo de desestimular la entrada de capitales. Las más típicas son los impuestos o encajes a las fuentes de financiamiento en moneda extranjera. Al incrementarse el costo del financiamiento externo, disminuye la diferencia entre la tasa de interés interna y externa, lo que frena la entrada de capitales. De esta manera, se introduce una cuña entre ambas tasas de interés, la que da un rango de manejo de la política monetaria sin sacrificar el objetivo del tipo de cambio. En términos de la ecuación de arbitraje:

$$i = i^*(1 + t) + E_t(\text{dev}) + p \quad (3)$$

donde t representa la tasa de encaje al financiamiento externo.

Cabe destacar que los encajes a los créditos externos, al aumentar la tasa de interés internacional relevante para los agentes internos, tienden a equiparar la tasa externa con la tasa de interés interna. Se recupera así el control sobre la política monetaria y, con ello, sobre la inflación. En

⁸ Evidentemente, discriminar entre cambios transitorios y permanentes no es fácil, lo que suele complicar la situación. En efecto, si el banco central estima que se trata de un evento transitorio deberá defender el tipo de cambio. Sin embargo, si el mercado le asigna alguna probabilidad significativa de que sea permanente, especulará a favor de una revaluación lo que, como ya se mencionó, dificulta aún más el manejo monetario.

efecto, tal como se mencionó anteriormente, si se permite la libre entrada de capitales se estaría validando la tasa de interés internacional para la economía interna. Sin embargo, esta tasa de interés puede no ser consistente con el objetivo inflacionario, si implica un crecimiento del consumo y la inversión que van más allá del crecimiento de la oferta agregada. Un encaje a los créditos externos es una forma que tiene la autoridad monetaria para elevar el costo interno de la tasa de interés internacional y así frenar las presiones inflacionarias, sin que esto signifique una compra masiva de divisas ni una brusca apreciación del tipo de cambio real.

Aunque el principal objetivo de una medida como ésta sea el control de la inflación, también produce efectos deseados sobre el tipo de cambio. En efecto, al incrementarse el costo de endeudarse en el exterior disminuye la entrada de capitales, con lo que el tipo de cambio aumenta o disminuye más lentamente. En rigor, los dos efectos son parte de un mismo proceso, ya que esa menor entrada de capitales contribuye a una menor demanda agregada (debido a que no se valida una tasa de interés menor) y a un mayor tipo de cambio.

Una de las ventajas de medidas como los encajes al financiamiento externo es que permiten ganar tiempo para dilucidar si una situación o evento es transitorio o permanente. Evidentemente, es muy difícil distinguir si se trata de uno u otro, por lo que la autoridad necesita por lo general de algún tiempo para tener información y análisis más precisos. Si se observa, por ejemplo, un incremento en el flujo de financiamiento externo, esto puede deberse a una mejor percepción de la situación del país, lo que a su vez puede significar un mayor flujo de capitales en forma permanente; o bien puede deberse a una situación coyuntural, por diferencias de tasas de interés, que no se espera que perduren en el tiempo. En el primer caso, la autoridad no debiera tratar de sostener el tipo de cambio; en el segundo sí, porque se trata de una situación por una sola vez. Pero ¿cómo saber de antemano si se trata de un flujo permanente de recursos externos y no sólo de movimientos transitorios? La autoridad, si es que estima que las fluctuaciones transitorias del tipo de cambio no son deseables, debe esperar, acumular mayor información y ver cómo se desarrollan los acontecimientos antes de decidir qué curso de acción tomará en relación con el tipo

de cambio. Una vez que la situación se aclare, el Banco Central estará en condiciones más adecuadas para tomar las medidas que corresponda.

Otra de las ventajas de los encajes al financiamiento externo es que pueden permitir, al menos en algún grado, discriminar entre capitales de corto y de largo plazo. Así, se puede imponer encajes a los flujos de capitales de corto plazo y dejar exentos a los de largo plazo ya que los flujos transitorios de capital que llegan a un país atraídos por las diferencias de tasas de interés son esencialmente de corto plazo; es decir, llegan para salir en cualquier momento, y especialmente en cuanto estiman que habrá un cambio en las condiciones. Estos son, precisamente, los flujos que desestabilizan el tipo de cambio y que, por lo tanto, es deseable desincentivar. Los flujos de largo plazo tienen, por definición, un carácter más permanente. Por lo mismo no es deseable poner trabas a su ingreso. Sin embargo, es necesario reconocer que en la práctica es difícil dejar totalmente exentos a los capitales de largo plazo, ya que una típica forma de evasión del encaje por parte de los capitales de corto plazo sería la de "disfrazarse" de capitales de largo plazo al ingresar, y luego salir anticipadamente. Una forma de resolver este problema es la de aplicar tasas de encaje marginales diferentes, dependiendo del plazo. Así, a mayor plazo, menor tasa de encaje. El beneficio de esta alternativa es que se limitan las filtraciones por medio del mecanismo recién descrito, y su costo es que los capitales verdaderamente de largo plazo son también gravados (aunque a una tasa media menor a medida que aumenta el plazo).

Cabe señalar, sin embargo, que los encajes e impuestos a la entrada de capitales también tienen costos. En primer lugar, la experiencia práctica de diversos países indica que el efecto de este tipo de medidas es decreciente en el tiempo. Esto se debe a que el mercado busca mecanismos para evadir, gradual pero sostenidamente, el encarecimiento de las fuentes de financiación en moneda extranjera. Una forma de evasión es simplemente no declarar el crédito externo. Dependiendo de la normativa y del control de cambios, al igual que del control y la regulación financieros, esta evasión será más o menos costosa, pero es inevitable que alguna filtración se produzca. A medida que se prolonga la imposición del encaje o del gravamen, más mecanismos para evadirlos van apareciendo. Así, es necesario

que la autoridad esté atenta a ellos para tratar de evitarlos y, en lo posible, prevenirlos.

En segundo lugar, la imposición de encajes o impuestos tiene costos de naturaleza microeconómica, debido al encarecimiento del crédito al que tienen acceso las empresas e individuos del país. Sin embargo, la racionalidad básica, de naturaleza macroeconómica, de aquella imposición, deriva de que los beneficios de la mayor estabilidad cambiaria (y por lo tanto del sostenimiento del déficit en cuenta corriente en el mediano plazo) y del más adecuado manejo monetario, superan a los costos mencionados.

Antes de concluir es necesario referirse a la estructura de tasas de interés. Hasta el momento se ha hablado de "la tasa" de interés. Esta, tal como se ha mencionado anteriormente, tiene un efecto sobre la demanda agregada y también sobre el flujo de capitales. Sin embargo, hay que tener claro que la tasa de interés que afecta a la demanda agregada no es la misma que afecta a los flujos de capitales especulativos. En efecto, los capitales especulativos de corto plazo responden a la diferencia entre las tasas de interés interna y externa de corto plazo, puesto que en períodos más largos el riesgo cambiario es muy grande. Por otro lado, la demanda agregada responde en medida importante a la tasa de interés de largo plazo. Así

visto, el dilema de la autoridad monetaria entre inflación y tipo de cambio real tendría aparentemente una solución fácil. Bastaría, si hay presiones inflacionarias, aplicar medidas para elevar la tasa de interés de largo plazo y para mantener baja la de corto plazo. La primera produciría una reducción en la demanda agregada, mientras que la segunda desincentivaría la entrada de capitales de corto plazo. El problema es que, obviamente, la autoridad monetaria no puede manejar la estructura de tasas de interés a su arbitrio. Si intenta presionar sobre las tasas de largo plazo, es inevitable que en alguna medida las tasas de corto plazo suban junto a ellas. Una política monetaria contractiva, por ejemplo, tiende a subir la totalidad de la estructura de tasas. Dependiendo de las expectativas sobre el futuro y del premio por liquidez, será el mercado, y no el Banco Central, el que determine cuál ha de ser la pendiente de la curva de retorno de las tasas de interés. Evidentemente, si el Banco Central pudiera "manejar" esta curva de retorno, ganaría grados de libertad en su política monetaria. La experiencia en general indica, sin embargo, que lo que se puede hacer a este respecto es poco y bastante limitado en el tiempo. Esto mismo lleva a concluir que, para el tipo de problema analizado en este artículo, es adecuado haberse referido a "la tasa" de interés.

III Comentarios finales

El objetivo de este artículo ha sido destacar algunos de los problemas que enfrenta la autoridad monetaria cuando la economía del país exhibe un alto grado de apertura financiera externa. Específicamente, se ha analizado el caso en que se produce un conflicto entre dos objetivos del Banco Central: el control inflacionario y la estabilidad del tipo de cambio. Este dilema está adquiriendo creciente importancia en la actualidad, ya que los países de la región están recibiendo importantes flujos de divisas provenientes de la repatriación de capitales, junto con acceder progresivamente -y en algunos casos aceleradamente- a diversas formas de financiamiento externo de naturaleza voluntaria, pero al parecer más volátil que en el pasado, y experimentar fuertes entradas de capitales estimuladas por la tasa de interés extraordinariamente baja que

ha registrado en el último tiempo la economía de los Estados Unidos.

La apertura de la cuenta de capitales hace perder un grado de libertad a la autoridad monetaria, en el sentido que la tasa de interés interna no puede ser demasiado diferente de la tasa de interés externa ajustada por las expectativas de devaluación. En este artículo se discuten los problemas que esto significa en términos de la política cambiaria, así como los costos y beneficios de diferentes opciones para recobrar el grado de libertad perdido. También se analizan los costos y beneficios de la apertura de la cuenta de capitales y se sugiere que en esta materia un avance gradual es superior a avances precipitados y no planificados que por lo general terminan en rotundos fracasos.

Bibliografía

- Batten, D., M. Blackwell, I. Kim, S. Nocera e Y. Ozeki (1989): *The instruments and Operating Procedures for Conducting Monetary Policy in the Group of Five Countries*, IMF Working Paper (WP/89/57), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, Departamento de Tesorería, 21 de julio.
- Friedman, Benjamin (1975): Targets, indicators and instruments of monetary policy, *Journal of Monetary Economics*, Amsterdam, North-Holland Publishing Company, octubre.
- (1988): Monetary policy without quantity variables, *American Economic Review*, vol. 78, N° 2, Nashville, TN, American Economic Association, mayo.
- Goldfeld, Stephen (1976): The Case of the missing money, *Brooking Papers on Economic Activity*, N° 3, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Judd, John y John Scadding (1982): The search of a stable money demand function: a survey of the post-1973 literature, *Journal of Economic Literature*, vol. 20, N° 3, Nashville, TN, The American Economic Association, septiembre.
- McCallum, Bennett (1981): Price level determinacy with an interest rate policy rule and rational expectations, *Journal of Monetary Economics*, vol. 8, N° 3, Amsterdam, North-Holland Publishing Company, noviembre.
- (1985): On consequences and criticisms of monetary targeting, *Journal of Money Credit and Banking*, N° 17, Columbus, Ohio, Ohio State University Press, noviembre.
- (1988): Robustness properties of a rule for monetary policy, *Carnegie Rochester Conference Series*, vol. 29, Amsterdam, North-Holland Publishing Company, otoño.
- (1990): Targets, indicators, and instruments of monetary policy, *IMF Working Paper*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, abril.
- Poole, William (1970): Optimal choice of monetary policy instruments in a simple stochastic macro model. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, N° 2, Cambridge, Mass., The President and Fellows of Harvard College, Harvard University, mayo.
- Sargent, Thomas y Neil Wallace (1975): Rational expectations, the optimal monetary instrument, and the optimal money supply rule, *Journal of Political Economy*, vol. 83, N° 2, Chicago, Ill., The University of Chicago Press, abril.
- Servén, Luis y Andrés Solimano (1992): Private investment and macroeconomic adjustment: a survey, *The World Bank Research Observer*, N° 7, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Zahler, Roberto y Mario Valdivia (1987): Asimetrías de la liberalización financiera y el problema de las deudas interna y externa, C. Massad y R. Zahler (eds.), *Deuda interna y estabilidad financiera*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

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

Siglas latinoamericanas (LC/G.1727), Santiago de Chile, abril de 1992, 379 páginas.

Esta tercera edición ha sido preparada por la Biblioteca de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe como un aporte al mejor conocimiento de las instituciones latinoamericanas, dado el amplio uso que esta información tiene en la región.

La información está estructurada en dos secciones: la primera parte presenta las siglas en orden alfabético, junto a su versión desarrollada y, cuando procede, la ubicación geográfica de las entidades citadas; la segunda parte presenta un índice de entidades que remite al cuerpo principal a través de la sigla utilizada.

Si bien el trabajo de recopilación de siglas en uso en América Latina y el Caribe es una preocupación constante de la Biblioteca de la CEPAL, el trabajo publicado no pretende ser exhaustivo. En futuras ediciones de esta publicación la Biblioteca incorporará la contribución de instituciones que deseen hacer llegar su aporte.

Comercio intrazonal de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración, según capítulos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Revisión 2 (LC/G.1697-P), Cuadernos Estadísticos de la CEPAL N° 17, Santiago de Chile, mayo de 1992, 299 páginas.

La integración económica de los países de la región es un tema que ha concitado interés permanente. Desde comienzos de los años sesenta, al constituirse la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que fue reemplazada a partir de 1980 por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), hasta el reciente acuerdo de los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), se han ensayado diversos esquemas de carácter integracionista.

La medición de los resultados comerciales de los procesos de integración por lo general se ha basado en cifras globales del comercio intrazonal o de determinados grupos de productos. En este cuaderno se procura dar una visión homogénea y de conjunto de la composición, relativamente desagregada, del comercio entre los países miembros de la ALADI y entre los países integrantes del MERCOSUR, como asimismo la de esos países con sus principales socios comerciales extra-regionales: los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea (CEE). Con este propósito, la presentación de las estadísticas se ha ceñido, por una parte, a la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Revisión 2 (CUCI, Rev.2), cuyo ordenamiento es universalmente aceptado, y por otra parte, a los datos disponibles a partir de 1983, año en el

que se logró recoger información que permitió aplicar la CUCI, Rev.2, en todos los países de la ALADI.

Respecto de cada año del período 1983-1990 se presentan 33 cuadros. Cada uno de ellos, salvo el primero y el último, contiene dos capítulos relativos al comercio, de los 63 que contempla la CUCI, Rev.2. El primer cuadro comprende el comercio total correspondiente a la suma de todos los capítulos, y el último presenta la sección 9 como capítulo (90) residual. Todo ello permite mostrar el comercio total intrazonal y brinda la posibilidad de analizar su participación en el comercio de cada país con el mundo, lo que puede interpretarse como un coeficiente promedio de integración de los países en la zona. En todos los cuadros se agregó una fila y una columna con el propósito de formar una submatriz que reflejara el comercio entre los países del MERCOSUR, y el de los otros siete países con el MERCOSUR. Al respecto, se tuvo en consideración que, por ser esta agrupación de países de reciente creación, se dispone de poca información escrita sobre sus actividades.

Cabe señalar que las estadísticas que figuran en este cuaderno corresponden a las exportaciones *fob*. Como se trata de exportaciones dentro de la ALADI, desde el punto de vista de los países de destino deberían ser equivalentes a las importaciones *fob* de ésta; sin embargo, tal igualdad no siempre se cumple y en algunos casos se observan diferencias significativas debido a problemas de registro. Esto no debería extrañar, ya que ocurre también en países desarrollados en que se supone la existencia de estadísticas de alta calidad.

Finalmente, cabe destacar que los datos estadísticos provienen de los propios países. Tienen su origen en registros aduaneros que se ciñen a la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA). Son suministrados en cinta magnética a la ALADI, y ésta proporciona una copia a la CEPAL; a su vez, estos organismos los ordenan de acuerdo con sus necesidades. En el caso de la CEPAL, la División de Estadística y Proyecciones mantiene el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL), que contiene varias clasificaciones internacionales. Recientemente ha sido incorporada "en línea" la CUCI, Rev.2, con su apertura máxima de cinco dígitos.

Caminos - Un nuevo enfoque para la gestión y conservación de redes viales (LC/L.693), Santiago de Chile, julio de 1992, 217 páginas.

Es un hecho ampliamente reconocido que, por falta de conservación oportuna, las condiciones en que se encuentra gran parte de la red vial de América Latina y el Caribe dejan mucho que desear. El estado de la mayoría de los caminos es regular o malo, con una tendencia que apunta hacia un deterioro acelerado. Sólo una pequeña proporción de ellos se halla en buen estado, pero no se puede asegurar que perdure en esa condición. Algunos países están haciendo esfuerzos por superar esta desfavorable situación. Se han visto algunos éxitos parciales, aunque cabe dudar de que se trate de logros definitivos que puedan mantenerse por mucho tiempo.

La vida de los caminos parece estar sometida a un ciclo inexorable de construcción - conservación insuficiente - degradación - destrucción - reconstrucción y así sucesivamente. La causa fundamental de este proceso pernicioso y carísimo es la falta de conservación. Las duras lecciones impuestas por

la destrucción de las redes viales, que se pensaba habían llegado a ser parte integrante de la realidad de cada país, parecen haber movido a la meditación y a la determinación de enmendar rumbos.

Preservar lo que nos han legado las generaciones precedentes, e incluso el producto de los propios esfuerzos, es una actitud que está surgiendo tímidamente en la región, pero que aún no se encuentra debidamente afianzada. La tendencia a reemplazar, sin más, lo viejo por algo nuevo, parece por ahora seguir siendo más fuerte. Para las redes viales, la consecuencia de esta actitud ha sido un gran afán por construir, pero un escaso interés por conservar los caminos ya construidos. Dos grandes causas están en el origen de la situación actual: la falta crónica de financiamiento, y la escasa eficacia y eficiencia de los organismos encargados de los caminos.

Hoy la situación ha hecho crisis. La pérdida de valor que ocasiona el deterioro de las redes viales existentes es mayor que lo que se destina a construir caminos o a mejorarlos. Es indispensable una urgente reacción que permita revertir esta alarmante realidad, atacando simultáneamente sus dos causas fundamentales.

En dicho empeño convendría **poner en duda** dos convicciones firmemente arraigadas, que están implícitas en la forma en que tradicionalmente se han tratado los caminos. Estas convicciones son:

i) Los caminos constituyen un servicio que obligatoriamente debe ser provisto en forma directa por el Estado, pues la movilidad que proporcionan a sus ciudadanos es estimada un derecho de todos.

ii) La administración pública es idónea para producir bienes o servicios.

El Estado ha sido tradicionalmente el gran proveedor de los caminos: construye las redes viales para ponerlas a libre disposición de toda la comunidad nacional. El uso de éstas ha sido mayoritariamente gratuito, a diferencia de lo que sucede con el resto de los componentes de la infraestructura de transporte, por los cuales siempre ha sido necesario pagar explícitamente cada vez que se emplean. La excepción la constituyen los países que cuentan con un fondo vial formado por los impuestos que se cobran específicamente para ese fin, y las pocas carreteras en que se cobra peaje.

El trato especial que han recibido los caminos, en comparación con otra infraestructura de transporte, puede deberse a que no ha sido posible concebir un sistema justo y eficiente para cobrar por el servicio prestado. Esta obra llama a reflexionar sobre el tema y propone una solución que terminaría con la insostenible situación actual. En efecto, financiar la red vial mediante impuestos generales, como ocurre en el presente, equivale en la práctica a considerar a los caminos como un sector que debe ser subsidiado por el Estado. La ya larga experiencia señala categóricamente que nunca los gobiernos de América Latina y del Caribe asignarán los recursos suficientes para la conservación de los caminos, pues siempre se estimará que hay otras necesidades más apremiantes. Si bien es cierto que dar acceso a todo el territorio nacional podría ser uno de los deberes del Estado, nada obliga a que las vías para dicho acceso sean de un estándar elevado. Son los usuarios los que tendrían que pagar por gozar de mejores caminos, sin perjuicio de subvencionar, si es necesario, a los sectores de menores recursos.

El cobro por el uso de la infraestructura vial es conveniente, pues de ese modo los costos se tornan explícitos para los usuarios y se pone al sistema de transporte por carretera en igualdad de condiciones con todas las demás modalidades de transporte. La transparencia es una condición necesaria para una mejor asignación de los recursos en la economía.

La modalidad de pago que se propone aquí es el **cobro de tarifas, que se cancelarían junto con el valor de los combustibles**. La cantidad de combustible consumido es una medida aceptable de la cantidad del "servicio de caminos" que se ha utilizado. Este mecanismo de cobro es de bajo costo y guarda una relación bastante estrecha con el uso que se hace de los caminos. La tarifa es independiente de todo impuesto a los combustibles, que pueden existir y destinarse a fines no relacionados con los caminos, y cuya existencia depende de la decisión soberana de cada país. El conjunto de las tarifas recaudadas podría constituir un fondo vial, cuyo destino primordial sería la conservación de las redes viales. Esta actividad tendría de ese modo un financiamiento asegurado y estable, independiente de los vaivenes de la política.

La capacidad de la administración pública de actuar como ente productor eficaz y eficiente se ha puesto en tela de juicio desde hace tiempo. Una vez más, es la experiencia la que apunta a lo contrario. Aspectos tales como las bajas remuneraciones, la falta de incentivos al buen desempeño, la virtual ausencia de sanciones por los errores cometidos, el predominio de procedimientos burocráticos interminables y agotadores, no hacen de la administración pública el órgano más ágil y eficaz en materia de gestión y producción. El pilar del desempeño funcionario es la ética personal y profesional. Esta virtud puede ejercerse adecuadamente cuando se trata de dictar normas, de supervisar su cumplimiento o de defender los intereses de la comunidad, pero es insuficiente en un medio productivo.

Gran parte de las actividades de un organismo vial son de carácter productivo. Debe realizar trabajos físicos de construcción y conservación, o bien elaborar proyectos y estudios, sea con sus propias fuerzas o mediante la contratación de terceros. En nada se diferencian estas actividades de las que realiza una empresa productora de bienes o servicios, sea ésta pública o privada.

Lo que este libro propone fundamentalmente es situar la gestión vial y la actividades productivas relacionadas con ésta, en un ambiente en el cual puedan ejecutarse en forma eficaz y eficiente. Es decir, lo que se plantea es que todas las actividades de gestión y de manejo físico de la red vial sean llevadas a cabo por **empresas de gestión vial**. Sólo éstas pueden reunir las condiciones de autonomía y flexibilidad que la gestión y los procesos productivos requieren, entre otras, la agilidad para decidir, contratar, premiar y sancionar. La función de cautelar los intereses de la comunidad permanecería en el ámbito adecuado, que es el de la administración pública.

La reorganización del sector vial constituye, al mismo tiempo, una gran oportunidad para los inversionistas institucionales, tales como los fondos de pensiones y los seguros de vida. Ellos podrán comprar, mediante licitación pública, los contratos transables de gestión vial que se proponen en este libro, contando así con una inversión segura y orientada al largo plazo.

Por fin, la mala gestión actual de los caminos tiene además un efecto muy negativo para el medio ambiente. Si bien es cierto que no se pueden evitar los diversos daños que resultan de la construcción original de un camino, lo que sí se podría evitar son los daños de similar magnitud que se originan en la gran cantidad de obras de reconstrucción y rehabilitación de caminos, que son a su vez consecuencia de deficiencias en la gestión y conservación viales.

La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe (LC/G.1691-P), Cuadernos de la CEPAL N° 68, Santiago de Chile, julio de 1992, 148 páginas.

Los puertos del sector público de América Latina y el Caribe se enfrentan a una crisis en casi todos los aspectos de sus actividades. Las consecuencias del hecho de que los puertos sean de propiedad estatal y explotados también por el Estado pueden verse en la crónica sobredotación de personal, las limitaciones políticas a la construcción de instalaciones en nuevos emplazamientos y al desplazamiento de ciertas actividades a lugares más adecuados, las costosas medidas laborales, la baja productividad y las tarifas muy por encima de los niveles internacionales. Sin la reducción de los costos y el mejoramiento de la productividad en muchos puertos de la región, se perderá una oportunidad decisiva de incrementar la competitividad de las exportaciones de la región en los mercados internacionales. Los gobiernos de América Latina y el Caribe intentan reestructurar sus puertos para que puedan apoyar en mejor forma las metas nacionales de crecimiento económico.

Para lograr cumplir esta tarea, han comenzado a considerar al sector privado para que asuma un papel en los puertos estatales. La tendencia hacia la participación privada en las instalaciones y los servicios portuarios no es un ajuste a factores cíclicos, sino que responde a un creciente reconocimiento de que la participación irrestricta del Estado en los puertos se ha traducido en una asignación inadecuada de los recursos nacionales, ha inflado el costo de los servicios, ha desplazado la inversión privada, ha restringido los ingresos de divisas y a socavado la capacidad de los puertos de propiedad pública de resistir a las presiones políticas. Se estima que la reestructuración de los puertos del sector público permitiría a los gobiernos desentenderse de la diaria adopción de decisiones en materias comerciales, y participar más en la formulación y ejecución de leyes, reglas y políticas adecuadas.

Uno de los factores principales que influyen en la productividad y en la eficacia en función de los costos de los puertos estatales y los privados es el régimen laboral de cada uno de ellos: los primeros tienen uno burocrático, es decir, propio del sector público, en tanto que los segundos usan estatutos nacionales orientados al mercado y que son aplicables tanto a las empresas que tienen utilidades como a las que trabajan a pérdida. La respuesta de los empleadores a las demandas de los empleados en los puertos del sector público es un proceso político que supone el cumplimiento de directrices y asignaciones presupuestarias o la justificación de variaciones de los mismos, en tanto que en el caso de los puertos privados se trata fundamentalmente de un equilibrio entre dichas demandas y los costos del producto o de los servicios, la capacidad competitiva, la productividad laboral y la rentabilidad comercial.

Para evitar tener que resolver problemas laborales, se usan a menudo subsidios para pagar los costos adicionales de los salarios de los estibadores; esos subsidios, a su vez, reducen la competitividad de las exportaciones del país en los mercados internacionales. Los gobiernos deben ser sensibles a las inquietudes del sector laboral y salvaguardar sus intereses ofreciendo al personal sobrante otras opciones de empleo, programas de readiestramiento, prestaciones de retiro anticipado y pagos de indemnización. En dichas circunstancias, el sector laboral portuario, los gobiernos y los intereses privados llegarán a entender y a compartir la difícil tarea a que se enfrenta esta actividad.

La razón fundamental de la participación del sector privado en las empresas del sector público es la creación de una base para competir, de modo que puedan reducirse los costos y mejorarse la calidad de los bienes y servicios. La competencia logra esos objetivos porque obliga a dichas empresas a encarar riesgos comerciales, la posibilidad de pérdidas financieras y la amenaza de la bancarrota. Sin competencia, la privatización no sería más que un simple traspaso de las instalaciones y servicios portuarios, desde una situación de control total por el Estado a otra de un grado similar de control por el sector privado. Ello permitiría a este último aumentar las utilidades sin innovaciones técnicas o en los servicios, o sin mejoras en la productividad y la eficacia en función de los costos. Dicho de otra manera, aun cuando los inversionistas privados habitualmente equiparan el éxito con las utilidades, la competencia limitaría su libertad de incrementar indebidamente las tarifas portuarias.

La clave para establecer la competencia en los puertos y entre ellos es la libertad de entrada y salida, la que no puede ser absoluta, ya que el número de posibles emplazamientos de terminales portuarios y navales es limitado.

Con el fin de promover la participación del sector privado en las instalaciones y servicios portuarios, el gobierno debe adoptar un marco institucional conforme al cual se haga una nueva asignación de las funciones operacionales, administrativas y de planificación entre los organismos del sector público y las empresas privadas como parte de una estructura institucional orientada al mercado, para así asegurar que los grupos portuarios preponderantes no distorsionen el ambiente comercial en el que se desenvuelven las relaciones comerciales. Además, debe formularse un amplio régimen de leyes de inversión de modo que los inversionistas privados tengan la libertad de invertir y transferir capitales, y de distribuir ingresos. Las leyes, reglamentos y políticas que conforman esa estructura deben determinar con precisión las propiedades y servicios a que tendrán acceso las empresas privadas, proporcionar directrices que puedan usarse para determinar sus valores, salvaguardar los derechos de propiedad de los inversionistas y especificar toda ventaja o consideración especial que se conceda a los ciudadanos del país en que esté situado el puerto.

Los elementos principales de dicha estructura comprenden la facultad legal para determinar la participación privada, la desreglamentación, la descentralización, un régimen anti-monopolios y la creación de un organismo del sector público que equilibre los intereses en competencia, con el objeto de asegurar que no haya un grupo que pueda utilizar los mecanismos del mercado para lograr una situación de monopolio. En virtud de dicha facultad legal se deben formular claramente normas para la aprobación de las propuestas del sector priva-

do, y establecer una firme presunción de que una participación más activa beneficiará al país gracias a una mayor competencia, con el fin de evitar los interminables problemas y demoras que produce tratar de satisfacer exigencias reglamentarias imprecisas.

Se puede en general interpretar la desreglamentación como un proceso que abarca la eliminación de las restricciones impuestas por el gobierno a la interacción de las fuerzas del mercado con respecto a las actividades económicas de los sectores público y privado. En el caso de los puertos, se usa para asegurar que quienes proporcionen servicios e instalaciones operen en un ámbito comercial de oferta y demanda, utilidades y pérdidas, libertad de ingreso y de salida, economías de escala, preferencias y aversiones de los clientes, y riesgo de quiebra. No obstante, la ausencia total de reglas podría traducirse en abusos no comerciales cometidos por las empresas privadas. Como consecuencia de ello, los gobiernos deben mantener un control suficiente de las actividades portuarias por medio de regímenes antimonopolios, para asegurar que ninguno de los grupos que componen el ámbito portuario pueda aislarse de las fuerzas del mercado y exigir rentas de monopolio.

Existe una amplia variedad de opciones para la participación compartida de los gobiernos y el sector privado en los puertos del sector público: empresas privadas de carga y descarga, contratos de administración, concesiones, operaciones conjuntas, autorización a los terminales privados para que manipulen la carga de terceros, conversión de los puertos del sector público en compañías de responsabilidad limitada y, finalmente, venta de puertos. Sin un marco institucional adecuado y un régimen laboral orientado al mercado, la intervención de la empresa privada puede traducirse en numerosos problemas. La participación estatal en un puerto al que se integre el sector privado continuará a través de su estructura institucional, la supervisión de las actividades del sector privado, la participación en las utilidades, los planes de incentivos y los acuerdos contractuales.

Gran parte del debate sobre la participación privada en las instalaciones y servicios portuarios es de índole política

más que económica, operacional, técnica o jurídica. De hecho, debido a que esa participación supone delegar funciones y facultades de los gobiernos, se trata de una cuestión de soberanía nacional, expresada a menudo en términos de independencia económica y capacidad defensiva.

Los trabajadores portuarios se contratarían en forma local, ya que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe tienen leyes de inmigración que permiten el empleo de extranjeros sólo cuando las especialidades requeridas no pueden proporcionarlas los ciudadanos del país. Estas disposiciones de hecho aumentarían el nivel de control público mediante una estructura institucional formulada adecuadamente, que limite y equilibre en forma clara la influencia de los organismos gubernamentales, los grupos preponderantes y la empresa privada. Los puertos que se arrienden o vendan a intereses extranjeros estarían todavía sujetos a todas las leyes de los países en que estén situados, y los gobiernos formularían normas para regir la conducción de las actividades comerciales con el fin de proteger lo que considerasen de interés nacional, situación que les permitiría operarlos y explotarlos directamente en épocas de emergencias nacionales.

Los gobiernos deben asumir el papel de catalizadores y usar las opciones de reestructuración que combinen lo público y lo privado y una estructura institucional orientada al mercado para estimular, acicatear e incluso obligar a los participantes en actividades portuarias a innovar, competir e invertir de modo que la productividad y la efectividad en función de los costos mejoren constantemente. Para estos fines, al inicio del proceso de reestructuración, cada gobierno de América Latina y el Caribe debe nombrar un director y formar un equipo de personas de gran idoneidad comprometidas con la reestructuración de los puertos del sector público y provenientes de los ministerios de hacienda, comercio, transporte, obras públicas y trabajo, así como del Banco Central y de la administración portuaria. Las medidas para desplazar las funciones portuarias desde el sector público hacia el privado y para establecer un marco institucional orientado al mercado seguramente serán aplicadas por los gobiernos de manera gradual.



Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIODICAS

Revista de la CEPAL

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La Revista de la CEPAL se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1992 son de US\$16 para la versión en español y de US\$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1992-1993) son de US\$30 para la versión español y de US\$34 para la versión inglés.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.
1986,	734 pp.

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.
1986,	729 pp.

1987,	692 pp.	1987,	685 pp.
1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
1990, vol. I	260 pp.	1990, vol. I	248 pp.
1990, vol. II	590 pp.		
1991, vol. I	299 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)

1980,	617 pp.	1987,	714 pp.
1981,	727 pp.	1988,	782 pp.
1982/1983,	749 pp.	1989,	770 pp.
1984,	761 pp.	1990,	782 pp.
1985,	792 pp.	1991,	856 pp.
1986,	782 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.

- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp.
- 13 Raúl Prebisch: *Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 CEPAL, *40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 *ECLAC 40 Years (1948-1988)*, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 CEPAL, *Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 24 *The environmental dimension in development planning I*, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 *Changing production patterns with social equity*, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 *Latin America and the Caribbean: options to reduce the debtburden*, 1990, 110 pp.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 pp.
- 27 *Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean*, 1992, 279 pp.
- 28 *A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956*, 1991, 398 pp.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 pp.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 pp.
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 pp.
- 31 *Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment*, 1991, 146 pp.

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.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.

- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n *United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saleh, 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.
 - 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- Cuadernos Estadísticos de la C E P A L**
- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
 - 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
 - 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
 - 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
 - 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
 - 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
 - 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
 - 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
 - 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
 - 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
 - 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
 - 12 *América Latina: Índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
 - 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
 - 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
 - 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980*, 1991, 245 pp.
 - 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
 - 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.

Estudios e Informes de la C E P A L

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación Internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: Indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.

- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 ***Market structure, firm size and Brazilian exports***, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 ***Development of the mining resources of Latin America***, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 ***Trade relations between Brazil and the United States***, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 ***The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization***, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 ***International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean***, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 ***Development and change: strategies for vanquishing poverty***, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 ***The economic evolution of Japan and its impact on Latin America***, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 ***The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean***, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 ***Agriculture, external trade and international co-operation***, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 ***Transnational bank behaviour and the international debt crisis***, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 ***The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution***, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.

- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.

- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp.

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Carlos Bazdresch P., Jorge Cambiaso, Carlos Márquez, José Romero, Lucía Segovia, Rodolfo de la Torre, Martín Werner. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, 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 (†), 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. LIX (2)

México, Abril-Junio de 1992

Núm. 234

ARTÍCULOS

Domenico Mario Nuti	<i>Socialismo de mercado: El modelo que pudo ser pero no fue</i>
Lester R. Brown, Sandra Postel y Christopher Flavin	<i>Del crecimiento al desarrollo sostenible</i>
Fernando Dall'Acqua	<i>Ajuste estructural y política agrícola en el Brasil: Experiencias de los ochenta y perspectivas para los noventa</i>
Luis René Cáceres y Óscar A. Núñez-Sandoval	<i>Influencias internas y externas en la determinación del tipo de cambio en el mercado negro de Guatemala</i>
Samuel Alfaro Desentis	<i>Efectos reales del endeudamiento público interno: Evidencia empírica para México</i>
Jorge Mejía Montoya, Mónica Grados Aguilar y Nellí Meunier González	<i>La eficiencia del mercado accionario en México</i>

NOTAS Y COMENTARIOS:

El convenio trilateral de libre comercio entre México, los Estados Unidos y el Canadá, Víctor L. Urquidí. *La economía y la política económica: Algunas tendencias recientes*, Eric Roll

DOCUMENTOS:

Informe acerca del desarrollo mundial 1991: Evaluación crítica, José María Fanelli, Roberto Frenkel y Lance Taylor

Precio de suscripción por un año, 1991
La suscripción en México cuesta \$75,000.00

	España, Centro y Sudamérica (dólares)	Resto del mundo (dólares)
Personal	\$25.00	\$35.00
Universidades, bibliotecas e instituciones	\$35.00	\$100.00

Fondo de Cultura Económica - Av. de la Universidad 975
Apartado Postal 44975, México, D. F.

**colección
estudios
CIEPLAN**
JUNIO 1992

34

Dinámica de salarios y contratos en Chile

Esteban Jadresic

**Incertidumbre política,
fallas de coordinación y repatriación
de capitales**

Raúl Labán

**Determinantes del gasto privado en
bienes de consumo durable y habitual
en Chile (1981-89)**

Sergio Lehmann

**El diferencial de ingresos entre
hombres y mujeres: teoría, evidencia e
implicaciones de política**

Pablo González

**¿Es posible reducir la pobreza rural
con políticas que afectan el mercado
de la tierra?**

**Michael Carter
Dina Mesbah**

DOCUMENTOS

**Comentarios al libro de Timothy Scully:
"Los Partidos de Centro y la Evolución
Política Chilena"**

**Sofía Correa
Oscar Godoy**

Suscripción: 3 números US\$ 35 c. Aéreo.

Colección Estudios CIEPLAN aparece los meses de junio y diciembre.

Editado por CIEPLAN, Av. C. Colón 3494, Casilla 16496.

Correo 9, Santiago, Chile.

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

Comité Editorial: Alfredo Monza (Director), Ricardo Carciofi, Liliana De Riz, Raúl Fiorentino, Luis Alberto Romero, Juan Carlos Torre, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción).

Vol. 32

Julio-septiembre 1992

Nº 126

LILIANA DE RIZ: El debate sobre la reforma electoral en la Argentina.

BOLIVAR LAMOUNIER: El modelo institucional de los años treinta y la presente crisis brasileña.

RAUL H. GREEN y ROSELI ROCHA DOS SANTOS: Economía de red y reestructuración del sector agroalimentario.

JAVIER LINDENBOIM: Reestructuración industrial y empleo. Mitos y realidades.

COMUNICACIONES

ANA M. MUSTAPIC y MATTEO GORETTI: Gobierno y oposición en el Congreso: La práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989).

CATALINA H. WAINERMAN y GEORGINA BINSTOCK: El nacimiento de una ocupación femenina: La enfermería en Buenos Aires.

CRITICA DE LIBROS

INFORMACION DE BIBLIOTECA

- Catálogo Permanente de Publicaciones de Centros de Investigación Ciencias Sociales de la Argentina, Nº 6.
- Reseñas Bibliográficas.
- Publicaciones Recibidas.
- Convocatoria al III Concurso Anual Latinoamericano de Ensayos de Crítica Bibliográfica.

DESARROLLO ECONOMICO –Revista de Ciencias Sociales– es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 50,00; Países limítrofes, U\$S 50; Resto de América, U\$S 52; Europa, Asia, África y Oceanía, U\$S 54. Ejemplar simple: U\$S 12,50 (recargos por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social

Aráoz 2838 • Tel. 804-4949 • 1425 Buenos Aires • Argentina

CONTRIBUCIONES

Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional

Año IX - Nº 2 (34)

Abril-junio, 1992

• **Artículos:** Javier Villanueva, *La experiencia de la Comunidad Europea: posibles lecciones para el MERCOSUR*. Ignacio Basombrio, *Las relaciones de América Latina y la Comunidad Europea: una renovada visión en el umbral del siglo XXI*. José Cartas, *Cambio estructural y costo social: algunas reflexiones*. Julio H. Cole, *La falsa promesa del proteccionismo para América Latina*. Paul J. J. Welfens, *Problemas económicos y perspectivas de la unificación alemana*. Alejandro Indacochea, Nancy Paulette, *La privatización en el contexto actual: experiencias internacionales*. • **Entrevistas:** Entrevista al Dr. Marcos Aguinis. • **Temas:** Ricardo Combellas, *Concepto jurídico y bases teórico-constitucionales del Estado de Derecho. La perspectiva latinoamericana*. Félix R. Loñ, *Estado de Derecho y corrupción*. Horst Schönbohm, *Estado de Derecho, orden jurídico y desarrollo*. David Osterfeld, *Corrupción y desarrollo*. Ricardo M. Rojas, *Orden institucional, derecho de propiedad y corrupción*. Raúl Granillo Ocampo, *La corrupción en el sistema político*. • **Notas:** Rudolf Uertz, Klaus Weigelt, *Planteamientos de ética política en la doctrina social del Papa Juan Pablo II*. Anton Rauscher, *Europa del Este: su reestructuración como desafío a las enseñanzas sociales de la Iglesia*. Carlos Forlenza, Claudio Giacomino, *Ciencia en América Latina*. • **Documentos y hechos:** Comunicado de la reunión de cancilleres de la Comunidad Europea y el MERCOSUR. Comunicado de la Segunda Reunión Ministerial Institucionalizada entre la Comunidad Europea y el Grupo de Río. Michel Albert, *"Treinta años perdidos..."*. • **Comentarios de libros:** N. Guillermo Molinelli, *Presidentes y congresos en Argentina: mitos y realidades*, por Alejandra Salinas.

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA

Redacción Administración: CIEDLA, Leandro N. Alem 690-20º Piso

1001 Buenos Aires, República Argentina,

Teléfonos (00541) 313-3522/3531/3539 • 312-6918

FAX (00541) 311-2902

integración latinoamericana

revista mensual
del intal

Instituto para la integración
de América Latina (INTAL).

Esmeralda 130,

1035 Buenos Aires,

República Argentina

Junio 1992

Año 17, Nº 179

• **Director a.l.:** José María Puppo. • **Comité Editorial Asesor:** Eudes Bezerra Galvão, Guillermo Ondarts, Eliana Prebisch, Eugenio O. Valenciano. • **Edición-coordinación:** Clara Ginzburg.

• **Editorial:** – América Central: nueva etapa de integración. • **Estudios:** – Breve historia del Mercado Común Centroamericano y su situación y funcionamiento durante la crisis de la década de 1980, por Guillermo Noriega Morales. – La nueva etapa de la integración, por Laura Quinteros de Aguilera. – La cooperación internacional para América Central y los proyectos regionales, por Edgar J. Chamorro Marín. • **Información América Latina:** – ALADI. – Grupo Andino. – SELA. – MERCOSUR. – Comunidad del Caribe. – Organismos. – Asociaciones. – Países. – Noticias breves. • **Actividades del Intal. Documentación:** – Declaración de Puntarenas. – Declaración sobre la situación de El Salvador. – Carta de los presidentes centroamericanos al presidente de Estados Unidos. – XI Cumbre de Presidentes Centroamericanos. – Compromiso de Tegucigalpa. – Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). – SIECA: Agenda Prioritaria de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano. – Comunicado y Primer Programa de Acción de los Gabinetes Económicos de los Países del Istmo Centroamericano. – Grupo de Río: Comunicado de Prensa, Declaración Ministerial sobre Terrorismo.



NUEVA SOCIEDAD

ABRIL-MAYO 1992

Nº 119

Director: Alberto Koschützke

Jefe de redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: Arnold Antonin. Haití. Lejos del realismo. Manuel Rojas-Bolaños. Costa Rica. Una sociedad en transición. Edgardo Mercado Jarrín. Perú. El nuevo rumbo hacia sus vecinos.

ANÁLISIS: Apolinar Díaz-Callejas. La sinuosa marcha de la transición colombiana. H.C.F. Mansilla. Economía informal e ilegitimidad estatal en Bolivia. Alberto Aziz Nassif. La búsqueda de un nuevo perfil. La Central de Trabajadores de México y el proyecto modernizador. Christian Davenport / James Petras. Publicaciones de prestigio y relevancia pública. La guerra de Vietnam y las rebeliones negras según la ASR y la APSR. José C. Villanuel. Devoto: muros y barrotes, hombres y mujeres. **POSICIONES:** Salvador Arriola. Los desafíos de la cooperación económica internacional. John Vanderveken. Los sindicatos libres por un orden mundial democrático. **LIBROS**

TEMA CENTRAL: EL ORDEN INTERNACIONAL DEL SORDEN MUNDIAL. Boutros Ghali. Diálogo y conflicto entre el Norte y el Sur. Gert Rosenthal. Riesgos y potencialidades. América Latina y el Caribe frente a la economía internacional. Luciano Pellicani. La guerra cultural entre Oriente y Occidente. Norbert Lechner. Pellicani y los límites de la modernidad. Krzysztof Gawlikowski. ¿Guerra cultural o influencia recíproca? Noam Chomsky. La democracia en un mundo cambiante. Iván Auger. Réquiem para la Unión Soviética. Del despotismo anquilosado al borde del abismo. Michel Rogalski. ¿Hacia un nuevo consenso? De las 'bondades' del gasto militar a los dividendos de la paz. Mario Arrieta Abdalla. La Metrópolis Universal. Hans Dahlgren. Un mundo, una responsabilidad común. Massimango C.K. El África Subsahariana y el nuevo contexto mundial. Peter W. Schulze. Orden mundial y nuevo diagrama europeo.

SUSCRIPCIONES	ANUAL	BIENAL
(Incluido flete aéreo)	(6 núms.)	(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.

ENCUENTRO 61

SELECCIONES PARA LATINOAMERICA

ARTICULOS DEL NUMERO SESENTIUNO

- La crisis de América Latina, dos alternativas: "Consenso de Washington" o "Crisis Fiscal" / Luis Carlos Bresser Pereira / *Pensamiento iberoamericano*.
- La difícil inserción internacional de América Latina / Enrique V. Iglesias / *Pensamiento iberoamericano*.
- Deterioro de los términos de intercambio en América Latina / Naum Minsburg / *Boletín ICE Económico*.
- Neoestructuralismo versus neoliberalismo de los años 90 / Osvaldo Sunkel, Gustavo Zuleta / *CEPAL*.
- PNUD-UNESCO-CLACSO: Hacia un nuevo orden estatal en América Latina / Fernando Calderón y Mario R. Dos Santos / *Nueva Sociedad / SIC*.
- Europa y América Latina ante la reestructuración global / José Miguel Insulza / *Nueva Sociedad*.
- El milagro económico chileno: crítica empírica / James Petras / *Nueva Sociedad*.
- Diez años de guerra antisubversiva / Enrique Obando Arbulú / *Quehacer*.
- El Huallaga: todos los conflictos / Raúl González.
- Sendero en Lima. I. La estrategia urbana de Sendero. II. El gran ensayo de Raucana. III. Los desplazados del Perú / Carlos Iván Degregori y Robin Kirk / *Quehacer*.
- Nuevos valores económicos y políticos / Luis Gamir / *ICE*.
- Ética y economía de mercado / Antonio Argandoña / *ICE*.
- OCDE: Evaluación y perspectivas de la economía internacional desde diciembre de 1989 a diciembre de 1991 / *Perspectives économiques de l'OCDE*.
- 1991: Evolución económica fuera de la zona de la OCDE: Europa Central y Oriental y otras regiones, Asia, África, América Latina.
- La síntesis cultural hispánica indígena / Pedro Morandé C. / *Teología y Vida*.
- Sistema de creencias en América prehispánica / Osvaldo Silva Galdames / *Teología y Vida*.
- Arte prehispánico en el ámbito andino / Carlos Areán / *Cuadernos Hispanoamericanos*.
- Fichas de cine: Metropolitan, Presumed Innocent, Robocop 2, Narrow Margin, Arachnophobia, Mr. and Mrs. Bridge, Reversal of Fortune, Flatliners, Dishonored, Hachigatsu no Rapsudi.
- Algunas cuestiones difíciles en torno a la Nueva Evangelización / Segunda Galilea / *Medellín*.
- San Ignacio de Loyola: Mensaje a los educadores de hoy / Joaquín M. García de Dios / *Padres y maestros*.
- Las cosas nuevas de hoy, una relectura de la *Rerum Novarum* / Gustavo Gutiérrez / *Páginas*.
- La Iglesia ante el Racismo / Mons. Etcheagaray, Comisión Pontificia "Justicia y Paz".

Editada por el
CENTRO DE PROYECCION CRISTIANA,
Jr. Aguirre 586, Breña, Lima, Perú; Telf.: 232609.

cuadernos *del clae* **61**

¿DEMOCRACIA DELEGATIVA?
Guillermo O'Donnell

LA FUNDACION DEL PARTIDO
COMUNISTA DEL URUGUAY
Fernando López D'Alesandro

OLIGARQUIA EN AMERICA LATINA
Waldo Ansaldi

¿TENEMOS TODAVIA ALGO
QUE ESPERAR DE ARISTOTELES?
Pablo da Silveira

ECOLOGIA Y GEOGRAFIA:
UNA VISION CRITICA
Germán Wettstein

ESTOICOS, ABURRIDOS Y MEZQUINOS...
Carlos Pareja

REVISTA URUGUAYA DE CIENCIAS SOCIALES
Editada por CLAEH, 2ª Serie, Año 17, 1992/1

Revista Paraguaya de Sociología

82

PUBLICACION DE CIENCIAS SOCIALES PARA AMERICA LATINA
CENTRO PARAGUAYO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS

Año 28 - Nº 82

Septiembre - Diciembre 1991

ARTICULOS

- La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas. *Sergio Boisier*
- Producción y uso de la investigación social sobre el medio rural en Chile en los años 80. *Sergio Gómez*
- El espejo empañado: crisis de legitimidad del Estado. *Simón Pachano*
- Clase Social como factor determinante del comportamiento reproductivo: El caso de Bolivia. *Juan Schoemaker*
- El nuevo paradigma sistémico: desafíos metodológicos. *Darío Rodríguez*
- Educación y democracia en Venezuela: Desafíos pasados y futuros. *Fernando Reimers*
- Crisis y cambios en la ciencia social contemporánea. *Marcelo Arnold/Darío Rodríguez*
- Nuevas tecnologías y movimiento sindical en Brasil: desafíos en los años 90. *Laís W. Abramo*

Documentación Paraguaya

Reseñas Bibliográficas

Índice de la Revista Paraguaya de Sociología desde el Nº 1 hasta el Nº 46

Pedidos a:

Eligio Ayala 973 – Tel. 443-734/440-885
FAX 447-128 – Casilla de Correo 2157 – Asunción – Paraguay

REVISTA HOMINES

Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales

(Directora: Aline Frambes-Buxeda)

Muestra de artículos: *Roberto Cassá:* Sociedad e historia en el pensamiento de Hostos. *Agustín Cuevas:* "Democracia Nostra". *Idsa E. Alegría:* Noticias políticas en el diario "El Vocero" de Puerto Rico. *Aline Frambes-Buxeda:* Venezuela y la integración latinoamericana. *Paolo Emilio Taviani:* Descubrimiento o Encuentro. *Margarita Fernández Zavala:* Las artes puertorriqueñas como expresión sociocultural. *Jorge Schvarzer:* El comportamiento de los empresarios argentinos en la década del noventa. *Margarita Segarra:* La obra de Margot Arce en Puerto Rico. *Nancy Morejón:* Poesía.

TARIFA DE SUSCRIPCION ANUAL (DOS EDICIONES)

Puerto Rico: \$ 15.00

Europa, Sudamérica, África y Asia: \$ 25.00

Estados Unidos, Caribe y Centroamérica: \$ 22.00

Envíe su cheque o su giro postal a:

Directora-Revista Homines – Universidad Interamericana
Apartado 1293, Hato Rey 00919 – Puerto Rico

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在世界各地书店和经销处均有发售。向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas -- DC-2-866
Nueva York, N.Y., 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago de Chile

