

REVISTA

de la

COMISION
ECONOMICA
PARA
AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

C E P A L

D I C I E M B R E 1 9 9 5

57



NACIONES UNIDAS



NACIONES UNIDAS.

C E P A L

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

GERT ROSENTHAL
Secretario Ejecutivo

OSCAR ALTIMIR
Secretario Ejecutivo
Adjunto

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 57

DICIEMBRE 1995

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

Notas explicativas

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

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

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

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

LC/G. 1891-P -- Diciembre 1995

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 0251 - 0257 / ISBN 92-1-321428-6

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

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

SUMARIO

Las Naciones Unidas y la CEPAL en el Cincuentenario de la Organización	7
<i>Gert Rosenthal</i>	
La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL	17
<i>Hernán Santa Cruz</i>	
Derechos humanos: el caso de los niños	33
<i>Teresa Albáñez</i>	
Gobernabilidad, competitividad e integración social	43
<i>Fernando Calderón</i>	
Reforma laboral y equidad social: la privatización de los puertos	55
<i>Larry A. Burkhalter</i>	
Nuevas tendencias en las políticas salariales	75
<i>Andrés E. Marinakis</i>	
Centroamérica: desempeño macroeconómico y financiamiento social	85
<i>Francisco Esquivel</i>	
Panamá y la integración económica centroamericana	95
<i>Luis René Cáceres</i>	
La dualidad del tipo de cambio en la economía cubana de los noventa	113
<i>Archibald R.M. Ritter</i>	
Transnacionalización e integración productiva en América Latina	133
<i>Armando Di Filippo</i>	
Índice de autores y de temas en la Revista de la CEPAL, números 1 al 57	151
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	195

Las Naciones Unidas y la CEPAL en el Cincuentenario de la Organización

Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo de la
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe.*

I

Hace cincuenta años, un amplio y representativo número de países intentó crear, por segunda vez en este siglo, una organización mundial que se ocupase de prevenir el flagelo de la guerra y de impulsar la cooperación internacional. El primer intento —la Sociedad de las Naciones— naufragó en las turbulentas aguas que condujeron a la mayor conflagración mundial que registra la historia. El segundo —la Organización de las Naciones Unidas— resistió pruebas de distinta índole, pero igualmente intensas, entre las que ocupa un lugar destacado la llamada “guerra fría”.

Cumplir cincuenta años es en verdad un hito importante para cualquier empresa humana, e inevitablemente nos invita a la reflexión sobre sus logros e insuficiencias; más aún cuando se trata de las Naciones Unidas, organización que ha sido objeto de polémicas, especialmente en los últimos tiempos. En efecto, del análisis de su desempeño que hoy se hace surgen desde críticas acérrimas hasta apologías a ultranza. Sin embargo, al menos en torno de un punto tiende a existir consenso: el mundo sería un lugar muy distinto del que ahora conocemos si no se hubiera suscrito la Carta de las Naciones Unidas en aquella ya lejana ocasión.

Los defensores de la Organización enumeran logros concretos en diversos ámbitos, que van desde las operaciones de mantenimiento de la paz hasta las campañas de vacunación, pasando por la ayuda humanitaria, el establecimiento de normas comunes para el desenvolvimiento de actividades de carácter transnacional, el apoyo a procesos electorales en democracias incipientes y, desde luego, los programas de cooperación técnica para impulsar el desarrollo. Los detractores tienden a contrastar el aporte real de la Organización durante sus primeros cincuenta años de vida con las expectativas, acaso utópicas, que en ella habían cifrado sus fundadores, o bien concentran sus andanadas en la supuesta ineficiencia e ineficacia de una Organización que, según ellos, ya está anquilosada. También hay quienes abrigan el temor secular a los esquemas multilaterales que suscita su supuesto o real efecto inhibitorio sobre la soberanía nacional; la expresión más radical de ese temor está representada por aquellos que vocean su repudio al “gobierno mundial” encarnado por la Organización.

Fuese como fuera, innegablemente la ocasión es propicia no sólo para hacer un balance del desempeño de las Naciones Unidas durante su medio siglo de exis-

tencia, sino para reflexionar sobre el curso que puede seguir durante sus próximos cincuenta años. Cabe fundarse en el supuesto de que una constante en el quehacer institucional de las Naciones Unidas es la relevancia de los objetivos centrales de la Organización: propósitos como “mantener la paz y la seguridad inter-

nacionales”, “fomentar entre las naciones relaciones de amistad”, “promover el progreso social”, “elevar el nivel de vida” y estimular el respeto a “las libertades fundamentales de todos” expresan valores universales a los cuales es difícil oponerse, ya que no pierden vigencia, ni pueden generar desacuerdos mayores.

II

Las discrepancias se dan, más bien, en otros tres grandes ámbitos. El primero se refiere a la adecuación de esos objetivos (o fines) al contexto contemporáneo; el segundo, a la distribución de responsabilidades entre la Secretaría y los gobiernos miembros, y el tercero, a la eficiencia y la eficacia con que se actúa (los medios) para lograr las metas propuestas. A continuación se alude brevemente a cada uno de estos temas.

1. Los fines de las Naciones Unidas

En cuanto al primer aspecto, hay quienes sostienen que, al haberse superado el riesgo de una nueva conflagración mundial gracias al fin de la “guerra fría”, la principal justificación de las Naciones Unidas ha quedado eclipsada. Pero la tesis contraria parece ser más persuasiva: en un mundo donde virtualmente todo el quehacer humano tiene dimensiones transnacionales, hay una patente necesidad de una organización universal que facilite la resolución ordenada de potenciales tensiones o conflictos de carácter multinacional (o, como lo ilustra el caso de Bosnia, de confrontaciones nacionales con repercusiones multinacionales), así como la organización de acciones conjuntas para remediarlos, preferiblemente en el marco de la cooperación internacional. Así, las Naciones Unidas continúan ofreciendo un punto de encuentro, quizás insustituible, para que las naciones del planeta examinen un abanico de temas cada vez más amplio, inspirados por la idea básica de que los problemas del prójimo tienen el potencial de desbordarse hacia los demás, mientras que la cooperación internacional facilita la propagación de los beneficios entre todos.

Hay dos argumentos que secundan la idea de que la finalidad de las Naciones Unidas ha sido menoscabada por los hechos. Uno sostiene que la Organización debería limitar su campo de acción al mantenimiento de la paz, la defensa de los derechos humanos, la consolidación de un régimen de derecho

internacional y, posiblemente, a la ayuda humanitaria; de los demás aspectos y temas de la cooperación se encargarían distintos organismos multilaterales y, en especial, las instituciones surgidas de la Conferencia de Bretton Woods. De hecho, ya se dio un paso en esa dirección con el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio fuera del sistema de las Naciones Unidas. El segundo argumento sugiere que la mayoría de los temas transfronterizos —políticos y económicos— hoy suelen ser de carácter más regional que global; en consecuencia, se propone fortalecer las instituciones regionales, en desmedro de las Naciones Unidas (Comisión de Gestión de Asuntos Públicos Mundiales, 1995, pp. 149-153 y 286-291).

La idea de especializar a las Naciones Unidas, ya sea con una óptica de corte temático (los aspectos políticos sí, los económicos y sociales no) o de corte geográfico (los aspectos globales sí, los regionales no) tampoco es convincente. Como bien lo señala el Secretario General en su planteamiento titulado *Un programa de desarrollo*, los fenómenos políticos y económicos, la democracia y la seguridad, los derechos humanos y el bienestar material son actualmente temas inseparables. Por eso, su propia concepción del desarrollo incluye cinco “dimensiones”: la paz, la economía, el medio ambiente, la justicia social y la democracia (Naciones Unidas, 1994a y 1994b).

Si se acepta el planteamiento del Secretario General en el sentido de que las principales causas de conflictos en el mundo son “la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política” (Naciones Unidas, 1992, p. 9 y 1995), las Naciones Unidas no pueden renunciar a la facultad de incursionar en todas las dimensiones antes aludidas. En definitiva, resulta ser la única instancia multilateral capaz de integrar los fenómenos transnacionales de índole política con aquéllos de carácter económico y social. El problema no radica, entonces, en limitarse al quehacer político, sino en escoger las actividades económi-

cas y políticas que se abordan en forma selectiva y acorde con las prioridades del momento. Así, la distribución de tareas entre los diversos organismos multilaterales debería concebirse según un enfoque de complementación entre las actividades que cada uno llevaría a cabo, en función de sus mandatos y ventajas comparativas.

En el mismo orden de ideas, si bien el regionalismo es una fuerza poderosa en el mundo actual, ese movimiento debe ser complementario, y no sustitutivo, del ordenamiento global y de la cooperación entre los países. Es más, así como el regionalismo puede ser un fenómeno propicio al cumplimiento de los grandes objetivos consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, también puede tornarse adverso, si contribuye a que el mundo se fragmente, en vez de articularse. En la CEPAL hemos reflexionado sobre este tema al analizar la cooperación económica en América Latina y el Caribe, y señalamos al respecto que los acuerdos de integración pueden constituirse ya sea en *cimientos* o en *obstáculos* para la inserción internacional de los países, dependiendo del contenido y el alcance de los compromisos suscritos. Así como abogamos por el regionalismo abierto en la región (CEPAL, 1994) en procura de conciliar la cooperación regional con la internacional, cabría evitar una nítida división de una y otra materia entre las Naciones Unidas y los organismos regionales. Nuevamente, aquí hay un espacio para que las Naciones Unidas y los organismos regionales se apoyen en forma recíproca, tal y como se establece en el capítulo VIII de la Carta.

2. La responsabilidad compartida

En su expresión más primaria, la Organización de las Naciones Unidas es una entidad intergubernamental, que refleja el deseo de Estados soberanos de crear una instancia plurinacional para abordar problemas comunes. La mayoría de las veces, los gobiernos son reacios a delegar en tales organismos facultades que mermen la soberanía nacional. Hay casos, sin embargo, en que se subordinan ciertas atribuciones nacionales al interés colectivo, como ocurre con la Unión Europea, que ha confiado determinadas funciones a su Comisión. En otras situaciones, entre las que se incluye la de las Naciones Unidas, se tiende a facultar a la Secretaría para tomar iniciativas, mas no para actuar sin el consentimiento expreso de los gobiernos miembros. Así, cabría decir, la Secretaría propone, pero los gobiernos disponen.

Es útil tener presente esta concepción clásica de

un organismo plurinacional, puesto que es la fuente de muchos malos entendidos respecto del desempeño de la Organización. La imagen de una Secretaría que adopta decisiones antojadizas o equivocadas, o que usurpa funciones a las autoridades nacionales, resulta tan errónea como la idea de que las falencias e insuficiencias de la Organización puedan atribuirse a actitudes "irresponsables" por parte de los gobiernos miembros. Se trata de otra manera de expresar lo obvio: el papel que cumple la Organización y la calidad de su desempeño competen a ambas partes —gobiernos y Secretaría— y dependen de la manera en que éstas interactúen.

Dicho con otras palabras, tanto los éxitos como los fracasos de la Organización reflejan una responsabilidad compartida entre la Secretaría y los gobiernos miembros. Por ejemplo, no cabe atribuir a la Secretaría el desastre en Bosnia, ni corresponde que ésta se refugie en el argumento de que la culpa la tienen exclusivamente los gobiernos.

Este enfoque plantea, sin embargo, la necesidad de indagar sobre las modalidades de interacción de la Secretaría con sus 185 gobiernos, así como sobre la eficacia de los foros intergubernamentales como instancias para la toma de decisiones. Y ese tema conduce, a su vez, al tercer objeto de esta reflexión, que se refiere a la eficiencia y la eficacia con que las Naciones Unidas desempeñan su función.

3. Los medios

El tema de su propia reestructuración figura en la agenda de las Naciones Unidas desde hace muchos años, y en los últimos tiempos han proliferado las nuevas propuestas para su adecuación a las exigencias del próximo siglo (Ogata y Volcker, 1993; Childers y Urquhart, 1994; Qureshi y von Weizäcker, 1995). En efecto, muchas de las críticas dirigidas contra la Organización aluden a lo engorroso que resultan el proceso de toma de decisiones y el estilo de trabajo de los foros intergubernamentales, a la ineficiencia e ineficacia de la Secretaría y de los organismos especializados y a la falta de sentido de dirección del conjunto. Vale decir, no son tanto los *finés* de la Organización los que están en la mira de los críticos, sino los *medios* para alcanzarlos.

Cabe admitir que esas censuras no dejan de tener algún fundamento. Resulta inaudito, por ejemplo, que en 1995 la composición de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad siga reflejando la realidad de 1945. También es innegable que, tras 50 años de vida

institucional, se adviertan duplicaciones y traslapes de unidades orgánicas que se han ido creando a medida que la Organización incorporaba temas emergentes sin abandonar los anteriores. Sin embargo, se trata de aspectos que pueden perfeccionarse mediante la acción conjunta de los gobiernos miembros y la propia Secretaría y que no comprometen la esencia ni los principios de la Carta, los cuales continúan teniendo plena validez.

Son dos las grandes áreas en que se centra el debate sobre las formas de aprovechar mejor el enorme potencial que encierran las Naciones Unidas para cumplir cabalmente sus objetivos. La primera se relaciona con el tema ya mencionado: cómo obtener un mayor efecto sinérgico de la interacción entre la Secretaría y sus gobiernos miembros, para que cada una de las partes realice su cometido, en pro del buen funcionamiento de la Organización. La segunda se refiere a la calidad con que la Secretaría, los programas y los organismos especializados desempeñan sus actividades, y al contenido y el alcance de éstas.

La adecuación de ambas áreas a las cambiantes circunstancias internacionales es lo que genéricamente se tiene en mente al aludir a la "reforma" o, en términos todavía más eufemísticos, a la "revitaliza-

ción y reestructuración" de las Naciones Unidas. Muchos escépticos dudan de que sea posible impulsar estas transformaciones, dadas la presunta falta de "voluntad política" de la mayoría de los gobiernos, la resistencia al cambio que se atribuye a la burocracia internacional y, especialmente, la magnitud y la complejidad de la tarea. Sin embargo, las modificaciones ya instrumentadas en los últimos dos años (Naciones Unidas, 1994c), así como la cantidad de propuestas sobre la mesa (tanto con vistas a aumentar la eficiencia y la eficacia de la Secretaría, como a agilizar el funcionamiento de los foros intergubernamentales), sugieren que aquellos vaticinios pueden resultar prematuros. Hay indicios de que la necesaria adecuación ocurrirá en forma deliberada y preconcebida, como resultado del esfuerzo común de los gobiernos miembros y de la Secretaría. Si no fuera así, es de todas maneras altamente probable que la Organización se vea arrastrada por las circunstancias a adaptarse a un mundo cualitativamente distinto de aquel que condicionó su quehacer durante la mayor parte de sus primeros cincuenta años de existencia (Comunicado del Grupo de los Siete, en Halifax, Canadá, párrafo 36).

III

A la luz del debate en torno del balance de las Naciones Unidas al cumplir éstas sus 50 años ¿qué se puede decir de la CEPAL? Y, más importante aún ¿hay lecciones que la Comisión pudiera aportar para consolidar los logros y corregir las insuficiencias que ha revelado la Organización en su conjunto? Al hacer la evaluación que nos ocupa, este microcosmos dentro del sistema de las Naciones Unidas, cuya acción se limita a las esferas económica y social, al parecer obtiene un puntaje más alto que el promedio, al menos si su desempeño se somete a la más rigurosa de las pruebas: la de su relevancia. Sobre todo en sus años pioneros, la CEPAL ejerció un impacto innegable sobre la concepción y la práctica de la política pública en América Latina y el Caribe. Esa influencia es más resaltante aún, por provenir de la labor analítica, es decir, del mundo abstracto de las ideas.

Resulta útil examinar los componentes que han posibilitado el relativo éxito de la Comisión a lo largo de su vida institucional. En este plano, son cinco los elementos que cabe destacar: primero, se identificó una función beneficiosa para los gobiernos miem-

bro; segundo, se logró configurar un "mensaje institucional" y una personalidad propios; tercero, se consiguió mantener la vigencia a lo largo de los años, adecuándose a los cambios que experimentaba el contexto en que se inscribía la institución; cuarto, se llegó a establecer una interacción vital y creativa con los gobiernos miembros; y, finalmente, hubo constante preocupación por mantener estándares elevados en materia de calidad y desempeño.

1. La función de la CEPAL

En 1947, al crearse la Comisión, en la resolución correspondiente del Consejo Económico y Social se le asignó una función muy general y dos más específicas. La primera consistía en "elevar el nivel de la actividad económica en la América Latina y mantener y reforzar las relaciones económicas de los países latinoamericanos, tanto entre sí como con los demás países del mundo...". Las específicas eran: "Realizar o hacer realizar las investigaciones y estudios que la Comisión estime pertinentes..." y "Emprender...la com-

pilación, evaluación y difusión de informaciones económicas, técnicas y estadísticas...”¹ Correspondió a los gobiernos miembros y a la Secretaría darle contenido real a un mandato que, en la práctica, era muy amplio.

La instrumentación de ese mandato convirtió a la CEPAL en un centro del pensamiento económico latinoamericano, así como en una fuente respetada de información. La institución complementó esas labores con algunas actividades destinadas a promover la cooperación y otras de tipo operacional, especialmente en los ámbitos de la capacitación y la asistencia técnica. Con ese quehacer, la CEPAL ciertamente cumplía los mandatos propios de las Naciones Unidas en los sectores económico y social (en la Carta se alude a “promover el progreso económico y social de todos los pueblos...”)² y, a la vez, llenaba un vacío a nivel regional, ya que al comenzar los años cincuenta no existía ninguna otra institución, pública o privada, que se dedicara a analizar el desarrollo económico en la óptica de los países de la región.

Al desempeñar sus tareas, la Secretaría de la CEPAL imprimió algunos rasgos distintivos a su estilo de trabajo. Entre éstos, cabe destacar que, en sus actividades analíticas, la institución siempre otorgó prioridad a la articulación entre teoría y *praxis*. Dicho de otra manera, la investigación se centró en temas de interés real o potencial para el formulador de políticas. El criterio de poner los conceptos al servicio de la acción, o las ideas al de las realidades, también explica el carácter inductivo del trabajo de la Secretaría, el cual determina que las recomendaciones de política económica se apoyen en interpretaciones conceptuales, a su vez validadas por situaciones específicas.

Asimismo, como norma de trabajo se cuestionó el pensamiento convencional en su aplicación mecánica a las realidades latinoamericanas, lo que implicaba poner en tela de juicio el supuesto de que las medidas de política económica deberían surtir efectos semejantes fuera que se las aplicara en economías desarrolladas o en aquellas en vías de desarrollo.

En sus años pioneros, la CEPAL desempeñó esta función de manera creativa y original. Se realizaron prolijos estudios por países, actividad virtualmente desatendida en esa época. Se procedió a analizar la

coyuntura internacional desde la perspectiva de su incidencia en las economías de los países de la región. Se organizó un sistema de indicadores e información estadística elaborados en todos los países con metodologías comunes, para poder evaluar el desempeño económico y social a través de la región. Se pusieron en práctica iniciativas para impulsar la cooperación intrarregional, especialmente en Centroamérica. Pero quizás la empresa más ambiciosa haya sido que se procedió a articular un planteamiento holístico, en el que se integró un conjunto coherente de ideas en torno del progreso económico de América Latina en las primeras décadas de la posguerra, a partir de un elemento común a todos los países: la manera en que interactuaban con la economía mundial.²

En síntesis, la institución (su Secretaría y sus gobiernos miembros) se construyó un espacio de trabajo —si se quiere, un “nicho” funcional— que le daba una razón de ser ante sus gobiernos miembros y dentro de las Naciones Unidas. Es más, la institución supo plasmar los objetivos y principios globales de la Carta de las Naciones Unidas en una presencia tangible en la región, con planteamientos que podían traducirse en acciones concretas. En este aspecto, sin asumir posiciones de prédica doctrinaria, la Secretaría se puso al servicio de los gobiernos para ofrecerles una especie de caja de resonancia de ideas y recomendaciones tendientes a suscitar el debate, así como para apoyar la reflexión colectiva con investigación, asesoría, capacitación y formulación de interpretaciones y propuestas sobre política económica.

2. La identidad de la CEPAL

Esta función se ha llevado a cabo, además, con cierto “sello” de identidad institucional, fundada en un ideario —mas no en una ideología— que desde un comienzo ha inspirado las labores de la Secretaría. Ese ideario nació del doble compromiso que los fundadores de la institución supieron imprimir a todas sus actividades: por una parte, el compromiso con el desarrollo (y, por ende, con el cambio) y, por la otra, con su profunda identidad latinoamericana (y caribeña, a partir de los años setenta). Así, históricamente, la Comisión ha abordado la agenda del desarrollo

¹ Consejo Económico y Social, Resolución 106 (VI), 25 de febrero de 1948. En resoluciones posteriores, a esas atribuciones asignadas a la Comisión se sumaron otras, como: “...cooperar en la tarea de formular y desarrollar normas coordinadas que sirvan de base a una acción de carácter práctico tendientes a promover el desarrollo económico de la región”, “ayudar...a desempeñar funciones relativas al programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas...” y “ocuparse...de los aspectos sociales del desarrollo...”.

² El documento más conocido al respecto, para el cual Albert Hirschman acuñó el nombre de “Manifiesto de la CEPAL”, fue CEPAL, *Estudio económico de América Latina*, 1949, Naciones Unidas, Nueva York, 1951. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951.II.G.1.

desde la perspectiva de los países comprendidos en su radio geográfico de acción.

No es éste el lugar para referirse a los conceptos y planteamientos básicos de la Secretaría, que por lo demás son ampliamente conocidos. Más bien, lo digno de destacar es la capacidad para articular un pensamiento económico *propio* que reveló la CEPAL, en especial al enriquecer y adaptar a las realidades de los países latinoamericanos las teorías económicas mundialmente en boga. Ese logro explica también la singular capacidad de convocatoria de la CEPAL, especialmente en sus años pioneros. De hecho, el pensamiento económico cepalino se ha convertido en patrimonio intelectual de América Latina, en un acervo que es apreciado como algo propio, aun por quienes discrepan profundamente de los planteamientos originales de la Comisión. Esta identidad institucional es relativamente singular en el sistema de las Naciones Unidas, y constituye un activo de primera importancia.

3. La adecuación a las nuevas circunstancias

Otro rasgo central de la Comisión ha sido su capacidad para adaptarse constantemente a nuevas circunstancias, sobre todo con respecto al contenido de su "mensaje", pero también desde el punto de vista de su organización.

En cuanto al primer aspecto, y dado que la realidad está sujeta a continuas mutaciones, desde sus inicios la CEPAL reconoció el imperativo de amoldar su pensamiento a las cambiantes circunstancias socioeconómicas, entre las que se incluyen las transformaciones inducidas por las mismas políticas de desarrollo. En tal sentido, la Secretaría nunca concibió su matriz conceptual como un cuerpo inmutable de ideas. El propio Raúl Prebisch insistió, una y otra vez, en "la necesidad de renovar incesantemente nuestro pensamiento" (Prebisch, 1978).

Así, la Comisión supo interpretar las circunstancias y las realidades de la región cuando ésta emergía de las secuelas de los años treinta y los estragos de la segunda guerra mundial, y planteó, entre otras propuestas, la industrialización y la intervención selectiva del sector público en las economías. Esas orientaciones parecían eminentemente razonables para hacer frente a los obstáculos que en ese momento entraban el desarrollo. En los años sesenta, la institución insistió crecientemente en la necesidad de diversificar y modernizar la capacidad exportadora de la región, ante los déficit seculares en la cuenta corriente de la vasta mayoría de los países (CEPAL, 1961).

En definitiva, a medida que se producían transformaciones tanto en el ámbito externo como dentro de la misma región, la institución se esforzaba por actualizar sus planteamientos. Esa tarea constante, entendida como un proceso —o cometido permanentemente inconcluso— marcó un hito en los últimos tiempos, ante los sorprendentes cambios experimentados por la región y su entorno internacional en el decenio de 1990. Los resultados de ese esfuerzo fueron recogidos en un conjunto de publicaciones desde 1985 en adelante (CEPAL, 1985 y 1987), y se ahondó en la materia a partir de 1990, con el documento titulado *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990). En los trabajos posteriores se incursionó en temas específicos y se continuó desarrollando y profundizando aquel marco global de referencia (CEPAL, 1991, 1992, 1994 y 1995; CEPAL/CELADE, 1993; CEPAL/OREALC, 1992).

El hecho de que la CEPAL se preocupe por adaptar sus planteamientos a las cambiantes circunstancias y preocupaciones de la región es la consecuencia lógica del cumplimiento de los mandatos para los cuales fue establecida. Se procura que la labor analítica sea relevante y útil, por lo que debe centrarse en aquellos temas que ocupan la atención de los formuladores de políticas de los gobiernos miembros. Desde luego, esto no significa que el grado de relevancia de los planteamientos de la Comisión se haya mantenido constante a lo largo de su vida institucional: las labores iniciales de la Secretaría no sólo reflejaron su período más creativo, sino también el de su mayor influencia en la aplicación de las políticas económicas.

En ese sentido, tanto el contenido del mensaje, como el grado de receptividad con que éste era acogido en el seno de los gobiernos miembros, tendió a variar en el tiempo. Ya en los años sesenta, algunos autores creían advertir una "pérdida de liderazgo intelectual" (Fishlow, 1985). Sin embargo, más que constituir una señal de decadencia, esa observación indicaba que los gobiernos disponían de una creciente capacidad propia en materia de formulación y aplicación de políticas y estrategias económicas, mientras que se iba ampliando el espectro de opiniones provenientes de centros de pensamiento internacionales y, en algunos casos, nacionales.

Si se entiende la labor de la CEPAL como una caja de resonancia de ideas y recomendaciones tendientes a suscitar el debate, el hecho de que la institución estuviera perdiendo su "monopolio" sobre el pensamiento económico regional debía asumirse como

un signo altamente positivo, ya que presumiblemente su actividad encontraría una resonancia cada vez más rica a nivel de los países. Para la Comisión, el aumento del número de sus interlocutores y el cambio de su estilo de interacción con ellos (tema que se trata enseguida), sumado a su capacidad para elegir y analizar los temas claves del momento, han sido los principales factores que le han permitido mantenerse permanentemente vigente.

También en cuanto a su estructura institucional la CEPAL ha logrado amoldarse a nuevas circunstancias. En especial, ha sido capaz de incorporar nuevos temas a su programa de trabajo sin crear, en la mayoría de los casos, nuevas unidades orgánicas para atenderlos. Esto ha sido posible porque el foco primordial de la institución es el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe y los temas que iban emergiendo con el correr del tiempo —la crisis energética, los asentamientos humanos, la crisis de la deuda externa, la política económica de corto plazo, la variable ambiental, la equidad de género, el papel de las empresas transnacionales— eran incorporados a las labores centrales de la Comisión con un enfoque multidisciplinario, en vez de ser abordados en forma aislada. Así se logró evitar la yuxtaposición de nuevos temas sobre materias seculares, y de nuevas unidades sobre las ya existentes.

En el mismo orden de ideas, la CEPAL ha conseguido preservar su singular papel en la constelación de instituciones plurinacionales latinoamericanas y caribeñas. La recurrente preocupación por evitar duplicaciones entre las Naciones Unidas (en sus esferas económica y social) y las instituciones de Bretton Woods no se aplica a nivel regional. Por una parte, dichas entidades no tienen expresiones regionales y, por la otra, las actividades de la CEPAL se han mantenido lo suficientemente diferenciadas de las que llevan a cabo el BID, la OEA y el SELA como para evitar cualquier asomo de duplicación. Más bien sucede lo contrario, ya que se han hecho esfuerzos deliberados en procura de una complementación entre las actividades de la CEPAL y las de dichos organismos regionales, a veces por medio de acuerdos formales de cooperación.³

³ De hecho, existe un Comité Ad hoc de Cooperación de la OEA, el BID y la CEPAL que funciona desde hace muchos años. En épocas recientes, ese Comité ha recibido mandatos concretos que surgieron de la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994. Véase, por ejemplo, la Declaración Conjunta que emanó de la Reunión Ministerial sobre Comercio, del 30 de junio de 1995.

4. El vínculo entre los gobiernos y la Secretaría

A veces se pierde de vista el hecho de que la CEPAL es la sumatoria de los gobiernos miembros —institucionalizada en los foros intergubernamentales— y la Secretaría. La manera en que este binomio interactúe determina, en gran medida, el grado de relevancia de la institución en su conjunto.

Aquí, el vínculo entre una y otra parte rebasa el que se atribuye a la figura tradicional de los organismos intergubernamentales (la Secretaría propone, los gobiernos disponen), al perfilarse una relación de trabajo dinámica y creativa entre ambos. En ese marco, las ventajas comparativas que posee la Secretaría son: primero, su reflexión sobre opciones y estrategias a mediano y largo plazo y, segundo, la imagen múltiple que le proporciona el hecho de mantener actividades en todos los países. Por su parte, los gobiernos cuentan con el conocimiento íntimo de sus respectivas realidades nacionales, sobre todo en lo que se refiere a las restricciones percibidas en situaciones coyunturales. Conjuguar ambas visiones enriquece notablemente la capacidad creativa y de acción a nivel regional.

La interacción entre los gobiernos y la Secretaría es frecuente y asume múltiples modalidades. Éstas incluyen misiones de los funcionarios de la CEPAL en los países, visitas de autoridades gubernamentales a la Comisión, reuniones, seminarios y contactos de diversa índole. Asimismo, hay un amplio espectro de actores nacionales que forman parte de la red de consulta entre la Secretaría y los gobiernos. Figuran en ella, de manera destacada, tanto los gabinetes económicos (interlocutores privilegiados de la CEPAL) como las cancillerías (interlocutores formales de las Naciones Unidas). En este plano, la Secretaría de la CEPAL ha logrado construir puentes entre los distintos ámbitos jurisdiccionales contenidos en el interior de los gobiernos —y que encuentran sus reflejos en la propia Secretaría de las Naciones Unidas—, lo que le ha permitido enriquecer significativamente su propia labor. Por último, la interacción no se limita a los gobiernos, ya que se hace extensiva, además, a la comunidad académica y a los agentes privados de la región.

5. Los estándares de desempeño

El concepto de “centro de excelencia” es subjetivo, y admite distintas interpretaciones. No obstante, si se utilizan los parámetros convencionales aplicables a un organismo intergubernamental, no sería exagerado calificar con ese término a la Secretaría de la CEPAL.

Así lo atestiguan la calidad y el profesionalismo de sus documentos fundamentales, el nivel y el prestigio de los funcionarios que han prestado su concurso a la Secretaría a lo largo de sus 46 años de vida institucional, su capacidad de convocatoria, y el crédito que se le reconoce a la información que brinda.

También la aplicación de los criterios convencionales de productividad sugiere que el grado de eficiencia y eficacia de la CEPAL está muy por encima de la media de las Naciones Unidas. Se mantienen patrones rigurosos en materia de programación de actividades, control de calidad, evaluación de desempeño, impacto de su acción con respecto a los deman-

dantes principales (los gobiernos miembros), y desarrollo institucional interno.

Lo anterior no significa, de manera alguna, que el desempeño de la CEPAL no admita mejoras. Sin embargo, dado que en el caso de muchos gobiernos, sobre todo de los de países desarrollados, predomina actualmente un ambiente de cuestionamiento e indiferencia respecto de los organismos internacionales, llama la atención el hecho de que, por lo menos en los países latinoamericanos y del Caribe, los interlocutores nacionales de la Comisión, públicos y privados, al parecer le siguen otorgando un alto grado de aprobación.

IV

No es el propósito de estas líneas ofrecer a la CEPAL como un modelo digno de ser imitado por el resto de las Naciones Unidas. Tal proceder no sólo sería presuntuoso, sino que ignoraría el hecho de que muchos de los factores condicionantes de la vida institucional de la Comisión y, en especial, su legado histórico, no serían reproducibles en otros contextos. No obstante, algunas de las fortalezas de la institución sí son producto de factores que podrían ofrecer pistas para la reforma de las Naciones Unidas en su conjunto. Entre estos elementos se destacan, como ya se dijo, ocupar un ámbito funcional bien definido, configurar una personalidad o identidad institucional propia, desarrollar una gran capacidad de adaptación a condiciones cambiantes, impulsar una interacción dinámica y creativa entre la Secretaría y sus gobiernos miembros y ser

rigurosos en materia de gestión y desempeño. En esta enumeración se definen los parámetros de las reformas que precisa el sistema de las Naciones Unidas y, dentro de éste, la propia CEPAL.

En síntesis, al hacer un balance de la labor de la Organización en su cincuentenario, no cabría limitarse tan solo a rendirle tributos. También es importante detectar sus fallas y deficiencias, con miras a introducir los cambios que necesita para estar en condiciones de enfrentar los desafíos de los próximos cincuenta años. Al parecer, existe la voluntad —entre los gobiernos y en el seno de la Secretaría— de llevarlos a cabo. Por lo tanto, cabe enfrentar el futuro con sereno optimismo y fe en que la Organización seguirá cumpliendo, al acercarse al próximo siglo, los cometidos para los que fuera creada.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995): *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G.1800/Rev.1-P, Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.6.
- _____. (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1801/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.
- _____. (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G.1701/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- _____. (1991): *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, LC/G.1648/Rev.2-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.
- _____. (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, LC/G.1601-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- _____. (1987): *Desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, serie Cuadernos de la CEPAL, N°55, LC/G.1440-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.87.II.G.9.
- _____. (1985): *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe*, LC/L.332, Santiago de Chile.
- _____. (1961): *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, E/CN.12/582/Rev. 1. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.61.II.G.6.
- _____. (1951): *Estudio económico de América Latina, 1949*, Nueva York, Naciones Unidas; Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951.II.G.1.

- CEPAL/CELADE (1993): *Población, equidad y transformación productiva*, LC/G.1758/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8.
- CEPAL/OREALC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1702/Rev.2-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Childers, E. y B. Urquhart (1994): *Renewing the United Nations system*, *Development Dialogue*, N°1, Upsala, Suecia, Dag Hammarskjöld Foundation.
- Comisión de Gestión de Asuntos Públicos Mundiales (1995): *Our Global Neighbourhood*, Oxford, Oxford University Press.
- Fishlow, A. (1985): *El estado de la ciencia económica en América Latina, Progreso económico y social en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Naciones Unidas (1995): *Suplemento de Un programa de paz: documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas A/50/60; S/1995/1*, Nueva York, Naciones Unidas.
- _____ (1994a): *Un programa de desarrollo. Informe del Secretario General, A/48/935*, Nueva York, Naciones Unidas.
- _____ (1994b): *Un programa de desarrollo: recomendaciones. Informe del Secretario General, A/49/665*, Nueva York, Naciones Unidas.
- _____ (1994c): *Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations: Restructuring of the United Nations Secretariat, Report of the Secretary-General, A/49/336*, Nueva York, Naciones Unidas.
- _____ (1992): *Un programa de paz. Informe del Secretario General, A/47/277; S/24111*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Ogata, Shijuro y Paul A. Volcker (1993): *Financing an Effective United Nations: A Report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing*, Nueva York, The Ford Foundation.
- Prebisch, Raúl (1978): *Mensaje con ocasión del trigésimo aniversario de la CEPAL, Revista de la CEPAL*, N° 6, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.78.II.G.4.
- Qureshi, Moeen y Richard von Weizäcker, Co-Chairmen (1995): *The United Nations in its Second Half-Century*, New York, The Ford Foundation.

La creación *de las Naciones Unidas* y de la CEPAL

Hernán Santa Cruz

I

Nacimiento y primeros pasos de la Organización de las Naciones Unidas

Al terminar en Versalles los acuerdos de los países que combatieron en la guerra de 1914-1918 —que se consideró en esa época la más brutal de la historia—, se dijo que nunca más podría repetirse algo semejante. Sin embargo, 17 años más tarde comenzaba la segunda conflagración, que fue verdaderamente universal y diez veces más sanguinaria.

¿Qué había pasado para que esto sucediera? Winston Churchill, quien participó en ambos conflictos y fue uno de los campeones de la victoria, afirmó, con mucha razón, que la Segunda Guerra Mundial había estallado a causa de la locura de los vencedores de la primera de éstas.¹

Ante este cuadro apocalíptico, los líderes de las democracias occidentales —una de las cuales, Francia, había sido ya vencida— desde 1941 comenzaron a movilizar a las naciones que se opusieron a la agre-

sión nazi-fascista y nipona, para preparar planes y medidas a fin de establecer, al término del conflicto, un orden internacional que asegurara a todos los pueblos de la tierra vivir con dignidad y también prosperar.

En enero de ese año, el Presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, en su Mensaje al Congreso de su país enunció la doctrina de las “Cuatro Libertades”, por la cual el mundo debería luchar: “libertad de expresión, libertad de trabajo, liberarse de la necesidad y liberarse del temor, en todos los lugares del mundo”. En agosto del mismo año, el referido Presidente y el Primer Ministro del Reino Unido, Winston Churchill, formularon una declaración conjunta conocida como Carta del Atlántico. En ella se proclamó una serie de principios y de políticas que deberían implantarse cuando llegara la paz, cuyo objetivo era que los habitantes de la

□ Dentro del propósito de revisar las principales transformaciones que han tenido lugar desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas, y en particular de la CEPAL, se solicitó esta colaboración al diplomático chileno señor Hernán Santa Cruz, quien participó en la gestación de esas instituciones.

¹ La Segunda Guerra Mundial comprendió, en realidad, tres conflictos que después se fundieron en uno: el del Japón contra China, iniciado en 1931, con la sorpresiva invasión de Manchuria para luego extenderse a todo el Sudeste asiático y a Oceanía, y que culminó con el ataque japonés a Estados Unidos, en Pearl Harbor;

la abusiva conquista de Etiopía por Mussolini; y la acción demencial desatada por Adolfo Hitler, que invadió Polonia después de haber anexionado, a vista y paciencia del mundo entero, Austria y Checoslovaquia, y luego atacó a Noruega, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, los Balcanes, Finlandia, la Unión Soviética —lo que obligó a Francia y al Reino Unido a defender sus países— y se alió a Bulgaria, Rumania y Hungría. Fue así como las tres guerras se convirtieron en una, con pequeñas variaciones en los participantes. Al formarse el Eje de Alemania, Italia y Japón, este último atacó arteralmente a la escuadra de Estados Unidos en Pearl Harbor.

tierra pudieran vivir “libres del miedo y de la necesidad”. Entre ellos están —en sus grandes lineamientos— aquellos que cuatro años más tarde se incorporarían a la Carta de las Naciones Unidas. Cinco meses después, 26 naciones, entre ellas ocho de Centroamérica y del Caribe, suscribían una declaración que tuvo consecuencias trascendentales: la Declaración de las Naciones Unidas, nombre sugerido por el Presidente Roosevelt. Tal Declaración hacía suyo el contenido de la Carta del Atlántico y afirmaba la oposición de los firmantes a la agresión del Eje. En el lapso entre el 10 de enero de 1942, fecha de la Declaración, y la Conferencia de San Francisco, otros 26 Estados adhirieron a ella. Entre estos todos los países sudamericanos, menos Argentina.² Chile la suscribió en febrero de 1945.

En octubre de 1943, en Moscú, los Ministros de Relaciones Exteriores de Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética dieron un paso ya más concreto para establecer un sistema mundial de seguridad y cooperación. Aprobaron la Declaración de Seguridad General, mediante la cual se comprometieron a continuar su acción conjunta para la organización y el mantenimiento de la paz.

El próximo paso fueron las Conversaciones de Dumbarton Oaks en Washington, D.C., en las cuales participaron Estados Unidos, el Reino Unido, la Unión Soviética y China. Los dos primeros habían preparado propuestas detalladas sobre el “establecimiento de una Organización Internacional General”. El proyecto se envió a todos los países que habían firmado la Declaración de las Naciones Unidas y se transmitió, además, a la conferencia sobre los problemas de la paz y de la guerra, realizada en Chapultepec, México, con la participación de las naciones pertenecientes a la Unión Panamericana. Esta se llamó Conferencia Interamericana de la Guerra y de la Paz, y se realizó entre el 21 de febrero y el 8 de marzo de 1945, unas pocas semanas antes de la Conferencia de San Francisco.

Ya surgieron problemas en la elaboración del temario de la Conferencia de Chapultepec. A Estados Unidos le interesaba sobremanera acordar con sus vecinos una cooperación activa para terminar la guerra. No deseaba que se trataran en profundidad las propuestas de Dumbarton Oaks, porque recién se había terminado la Conferencia de Yalta, entre Roosevelt, Churchill y Stalin, y se mantenían en secreto los acuerdos sobre el veto y otros referentes a la futura organización mundial, los cuales podrían irritar a sus veci-

² Argentina ingresó en los primeros días del trabajo de la Conferencia.

nos del sur. También Estados Unidos era contrario al ingreso de Argentina a las Naciones Unidas, por considerarla una “nación fascista”. Los países latinoamericanos favorecían su admisión, fundados en el principio de la universalidad y en que las razones aducidas por los Estados Unidos constituían una ingerencia en los asuntos internos de aquel país.

Durante la Conferencia, los representantes latinoamericanos expresaron por escrito los aspectos principales de su concepción de las relaciones internacionales.

Además, en el Acta Final incluyeron la resolución XXX, en la cual exponían en forma abierta aquellos puntos de vista generales que deseaban se tomaran en cuenta en San Francisco y que en muchos aspectos discrepaban de las propuestas de Dumbarton Oaks o introducían nuevas disposiciones.³

En la citada resolución XXX las naciones latinoamericanas declararon que las propuestas de Dumbarton Oaks constituían “una base y un valioso aporte para establecer la Organización General”, pero solicitaron que la Conferencia mundial tomara en cuenta sus opiniones. En otros acuerdos, la Conferencia reafirmó los principios de la Carta del Atlántico, insistió en la libre transmisión y recepción de informaciones y en “la cooperación de la mujer en las reuniones internacionales”.

Pero aún faltaba un episodio de capital importancia en la etapa preparatoria del gran evento que discutiría la creación del sistema de las Naciones Unidas: la Conferencia de Yalta. Los acuerdos más importantes de las grandes potencias en ésta, fueron los que se refirieron a la creación de las Naciones Unidas. Se decidió convocar a “una Conferencia sobre la Organización Mundial”, que debía verificarse en Estados Unidos e iniciarse el 24 de abril de 1945.⁴

³ Las principales eran: “a) Aspiración a la universalidad; b) Conveniencia de ampliar y precisar la enumeración de los principios y fines de la Organización; c) Conveniencia de ampliar y precisar las facultades de la Asamblea General, armonizando con dicha ampliación las facultades del Consejo de Seguridad; d) Conveniencia de extender la jurisdicción y competencia del Tribunal o Corte Internacional de Justicia; e) Conveniencia de crear un organismo internacional encargado especialmente de promover la cooperación intelectual y moral entre los pueblos; f) Conveniencia de resolver las controversias y cuestiones de carácter interamericano, en armonía con los de la Organización; g) Conveniencia de dar adecuada representación a la América Latina en el Consejo de Seguridad.”

⁴ Se acordó también el mecanismo de voto en el Consejo de Seguridad, el cual contemplaba que las decisiones sustantivas del Consejo debían ser aprobadas por cinco miembros de los 11 permanentes: Estados Unidos, la Unión Soviética, el Reino Unido, China y Francia. Además se resolvió sostener en la conferencia mundial el derecho de las Repúblicas Soviéticas de Ucrania y Bielorrusia a ser admitidas como miembros de las Naciones Unidas.

1. La Conferencia de San Francisco adopta la Carta de las Naciones Unidas y crea la Organización Mundial

El 25 de abril de 1945 se inauguró en la ciudad de San Francisco la Conferencia sobre la Organización Mundial, convocada por las cuatro grandes potencias. Fue entonces, y lo es hasta ahora, el más importante congreso de la historia. Dio nacimiento a la Carta de las Naciones Unidas, un tratado internacional de amplitud y significación sin precedentes. ciento ochenta y cuatro naciones hoy forman parte de este tratado.

A ese gran evento sólo se invitó a los 46 países que habían suscrito la Declaración de las Naciones Unidas o adherido a ella.⁵

La Conferencia de San Francisco no fue, pues, una expresión de total universalidad. Estaban ausentes los países vencidos en la guerra, que no eran únicamente Alemania, Italia y Japón. También se consideraba como tales a Bulgaria, Rumania, Hungría y Albania y en calidad similar a España, acusada por las Naciones Unidas de haber favorecido a los países del Eje.⁶

Por otra parte, Franklin D. Roosevelt, padre de la victoria y principal arquitecto del proyecto de orden internacional para la posguerra —a quien todos esperaban con ansias— había sucumbido trece días antes víctima de una falla cardíaca cuando se preparaba para viajar a San Francisco. La Conferencia fue inaugurada, entonces, por el nuevo Presidente de los Estados Unidos, Harry Truman, quien carecía de experiencia en asuntos internacionales y a quien Roosevelt no alcanzó a iniciar en los detalles de las complejas negociaciones sobre la paz futura. Tampoco lo informó sobre la construcción de la bomba atómica, que estaba a punto de completarse. Sin embargo, este novato Jefe de Estado de la nación más poderosa del mundo se comportó desde el primer día, con digni-

dad, coraje y decisión en las instancias que llevaron al término de las guerras, hasta la rendición del Japón.

Paradójicamente, le correspondió provocar esta rendición al ordenar el bombardeo nuclear que devastó a Hiroshima y Nagasaki.

Los factores mencionados determinaron que las delegaciones estuvieran integradas por lo mejor de que disponía cada gobierno en las esferas políticas y diplomáticas. En ellas había figuras notables que se habían distinguido durante la guerra y en los años precedentes. Asistían Molotov y Eden, Ministro de Relaciones de Stalin y de Churchill, respectivamente; Paul Henri Spaak, Primer Ministro belga; Jan Masaryk, Canciller de Checoslovaquia; Georges Bidault y Alexandre Parodi, los dos jefes de la Resistencia francesa; Roberto Urdaneta y Alberto Lleras Camargo, de Colombia, ambos ex Presidentes de la República (este último en dos ocasiones dirigió los destinos de su país y tuvo en San Francisco una sobresaliente actuación); Camilo Ponce, Presidente del Ecuador en los años cincuenta; Dimitri Manuilski, de Ucrania, veterano de la Revolución de Octubre y antiguo jefe del Comintern; Sir Ramaswami Mudaliar, de la India, miembro del gabinete de guerra de Churchill y brillante presidente de la Comisión que se ocupó de los asuntos económicos y sociales de la Conferencia; Edward Stettinius, el último Secretario de Estado de Roosevelt y también Cordell Hull, quien había ocupado igual cargo durante un largo período del gobierno de dicho Presidente; los Senadores Vandenberg y Connally, jefes de la minoría y de la mayoría del Senado de Estados Unidos, respectivamente, y arquitectos de su política bipartidista en lo internacional; Sir Alexander Cadogan, Subsecretario de Relaciones Exteriores de Churchill y participante en todas las reuniones preparatorias, incluyendo Yalta; y muchos otros personajes ilustres.

América Latina otorgó tal importancia a esta Conferencia que de sus 20 delegaciones, 17 estaban presididas por Ministros de Relaciones Exteriores. En la representación de mi país figuraban, además del Ministro de Relaciones Exteriores, notables políticos y parlamentarios, entre ellos Gabriel González Videla, elegido Presidente de la República meses más tarde.⁷

El ambiente general que reinó en las reuniones

⁵ La propia Conferencia decidió admitir a otros cuatro: Argentina, Bielorrusia y Ucrania, como resultado de los acuerdos de Yalta; y a Dinamarca, después de su liberación de la ocupación nazi. En total participaron 50 Estados en San Francisco.

⁶ Tampoco estuvo representada la mayoría de los pueblos del Tercer Mundo, Así, de África, que hoy cuenta con un gran número de naciones soberanas, sólo asistieron Egipto, Etiopía, Liberia y la Unión Sudafricana; a esta última no se la podía entonces considerar como integrante del Tercer Mundo. De Asia participó India, que aún no había completado su independencia y que comprendía las actuales naciones de Pakistán y Bangladesh. Además de India, únicamente China y Filipinas representaron a Asia y el Lejano Oriente. El Medio Oriente resultó, en proporción, más afortunado pues se incorporaron Irán, Irak, Líbano, Arabia Saudita y Siria.

⁷ Joaquín Fernández, Marcial Mora, Miguel Cruchaga, José Maza, Gabriel González Videla, Carlos Contreras Labarca, Eduardo Cruz-Coke, Félix Nieto del Río, Amílcar Chiellini, Enrique Alcalde, Guillermo del Pedregal, Oscar Gallardo Villarroel, Germán Vergara Donoso y Julio Escudero.

fue excepcionalmente constructivo, considerando los resultados finales. Si bien se respetaron las propuestas de Dumbarton Oaks, que sirvieron de documentos de base para las deliberaciones y los acuerdos políticos de Yalta, la Conferencia modificó algunos de los proyectos de sus cuatro patrocinantes.

Por iniciativa de los países en desarrollo, latinoamericanos en su gran mayoría, la Carta amplió y extendió el objetivo de las Naciones Unidas en las esferas económica, social y de derechos humanos.

Así, por ejemplo, en las propuestas de Dumbarton Oaks no existía entre los "Propósitos de las Naciones Unidas" el actual número 3 del artículo 1 de la Carta, que dice:

"Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión".

En cuanto a la cooperación económica y social, el documento constitucional también postulaba la "creación de condiciones de estabilidad necesarias para las relaciones pacíficas de las naciones", la "promoción de niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social".

La importancia excepcional que la Carta otorga a estas responsabilidades se acentúa todavía más con el cambio de orden institucional que introdujo. Dio al Consejo Económico y Social el rango de órgano principal de las Naciones Unidas —en circunstancias de que las propuestas de Dumbarton Oaks le asignaban la categoría de organismo subsidiario de la Asamblea General— entregándole la "responsabilidad de desempeño de las funciones de la organización", en las esferas mencionadas, bajo la autoridad de la Asamblea General.

La Carta de las Naciones Unidas se aprobó por unanimidad de los participantes en la Conferencia el 26 de junio de 1945 y entró en vigencia el 24 de octubre del mismo año, después de su ratificación por los Estados miembros.

Las naciones de América Latina sustentaban posiciones progresistas y no perseguían ventajas que sirvieran a los intereses particulares de ningún Estado. En un principio no parecían muy compenetradas de las realidades geopolíticas existentes al término de la guerra, en que los intereses de Estados Unidos, la Unión Soviética y el Reino Unido estaban ya entonces lejos de coincidir, y sólo los unía la aspiración de mantener

la paz. Por su lado, nuestros países anhelaban un orden mundial de fuerte cooperación en las esferas política y económica, dentro del respeto más estricto a los principios de igualdad, no intervención, libre determinación, solidaridad y fraternidad y otros que consideraban incorporados al derecho internacional, al cual habían contribuido a mejorar y pretendían reforzar. Así el delegado chileno, Gabriel González Videla, al discutirse el tema de la no intervención en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados sostuvo que "desde la aparición de los sistemas nazi-fascistas, se había hecho necesario reducir lo que tradicionalmente se llamaba la jurisdicción doméstica de los Estados y que existían en la actualidad problemas de orden interno que debían ser investigados por la Organización Mundial, tales como la violación de las libertades esenciales del hombre, que suele poner en peligro la paz de las naciones."

Coincidió la mayoría, en consecuencia, que era preferible la mejor Carta posible bajo las circunstancias prevalecientes sin provocar el fracaso del sistema que se pretendía crear. Así, por lo tanto, se aceptó el veto en el Consejo de Seguridad en los términos acordados en Yalta. Fueron derrotados, además, los intentos para obtener que el veto no funcionara en las decisiones sobre arreglos pacíficos de las disputas y en las enmiendas de la Carta y también en la lucha por dar al principio de autodeterminación de los pueblos una aplicación efectiva, creando mecanismos que realmente aseguraran la independencia de las colonias. A este respecto tuvo mayor fuerza el acuerdo existente entre los grandes —exigido por Churchill— el cual ya se ha mencionado. Tampoco obtuvieron éxito los países latinoamericanos en sus propuestas para definir de manera explícita lo que debía entenderse por agresión y lograr que la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia fuera obligatoria.

Sin embargo, los países de América Latina alcanzaron ciertos triunfos importantes. Tal vez su éxito de mayor trascendencia consistió en los cambios sustanciales que introdujeron, con la colaboración activa de otros países, para transformar en un grado significativo el papel de las Naciones Unidas en la cooperación económica, social y humanitaria. A ello se debe que las cuestiones sobre derechos humanos y de desarrollo económico y social se hayan transformado en asuntos prioritarios en las organizaciones del sistema.

Por otra parte, el ferviente deseo de los países de la región latinoamericana de mejorar la Carta en sus aspectos morales y jurídicos se cumplió sólo en parte. Así y todo, en San Francisco las naciones latinoamericanas representaron con propiedad y altura los intereses de un

Tercer Mundo que en su inmensa mayoría no estuvo presente y que más tarde ha apoyado esas causas.

Creo que debe presentarse como lo trascendental la Carta de las Naciones Unidas que, a mi juicio, contiene los más fundamentales mandatos que habían de aplicarse en el nuevo mundo que nacía para aplastar para siempre la horrenda brutalidad que casi liquidó a media humanidad.

2. La Carta de las Naciones Unidas

La Carta de las Naciones Unidas fue formulada en la Conferencia de San Francisco el 21 de junio de 1945, al término de dicha reunión, y en su parte preambular se expresa así:

Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos

“a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles,

“a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas,

“a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional,

“a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”...

El elemento innovador que otorga valor histórico y vigencia actual a la Carta de las Naciones Unidas, radica en que ella concibe un orden mundial y coloca al ser humano como centro principal de su interés y de su acción, en su calidad de individuo, de ciudadano, y de miembro de una raza regida por principios de igualdad, justicia y solidaridad.

Según la Carta de las Naciones Unidas, la cooperación internacional económica y social es uno de los elementos centrales del sistema de la Organización Mundial. Ello se deduce del contenido de su Preámbulo, de los Propósitos y Principios incluidos en el artículo 1, así como de todo el contexto de su capítulo IX, particularmente en sus artículos 55 y 56.

El instrumento constitucional de las Naciones Unidas, junto con extender el concepto de la seguridad a la prevención de los conflictos, creyó indispensable disponer que el sistema promoviera la creación de condiciones de paz, y no sólo aquéllas de carácter político.

Estos textos fueron redactados en nombre de “los pueblos del mundo” porque representaron, sin duda alguna, la voluntad de una humanidad lacerada, que salía de una atroz pesadilla de 20 años y no deseaba verla repetirse en su propia vida ni en la de las generaciones venideras.

La prueba de la validez de esta afirmación sobre la vigencia actual de la Carta, radica en que todos los llamados que hacen millones de personas en el mundo y cientos de instituciones para que se ponga fin a la opresión a pueblos y a individuos, se fundan en las prescripciones de ese instrumento y de sus hijos legítimos, que son la Declaración Universal y los Pactos de los Derechos Humanos y diversas convenciones aprobadas por la Asamblea General, y en que los planteamientos que desde hace 50 años formulan los países en desarrollo, en representación de dos tercios de la humanidad, se basan en la disposición de los artículos 1, 55, 56 y 60 de la Carta.

Nadie podrá afirmar que estos mandatos se han cumplido. Felizmente la Cumbre Social de Copenhagen ha abierto un magnífico camino para que aquellos esfuerzos de hace 50 años sean respetados.

Es interesante destacar que las disposiciones de la Carta (capítulo IX) sobre la cooperación internacional económica y social precisaron y reflejaron considerablemente el derecho de los pueblos postergados, que significaban dos tercios de la humanidad, a incorporarse a una existencia digna. Ello no estaba incluido en el proyecto de la Carta aprobado en Dumbarton Oaks en octubre de 1944 por Estados Unidos, el Reino Unido, la Unión Soviética y Francia.

3. La Comisión Preparatoria

El último acuerdo de la Conferencia de San Francisco fue designar una Comisión Preparatoria de la Organización de las Naciones Unidas. El objetivo fue efectuar los arreglos provisionales. La Comisión trabajó desde el 27 de junio de 1945 hasta el 26 de diciembre de ese año. Realizó un excelente trabajo.

Entre sus tareas estuvo decidir donde debía estar la Sede de las Naciones Unidas. Fue necesario realizar grandes discusiones para resolver este asunto. Lo curioso fue que la Unión Soviética luchó fuertemente para que se instalara en los Estados Unidos; mientras que otros querían que lo hiciera en algún país de Europa. El caso se resolvió cuando John Rockefeller ofreció pagar 8.500.000 dólares para comprar el terreno y construir ahí el hermoso edificio en Nueva York donde se encuentra la Sede desde 1952.

Las actividades de la Organización comenzaron en febrero de 1946. Inmediatamente se creó la Asamblea General, órgano principal de las Naciones Unidas, y ese mismo año ésta celebró su primer período de sesiones en dos fechas: enero y diciembre. En este último mes se creó el Consejo Económico y Social, que durante el año 1946 realizó muy importantes trabajos en las dos reuniones que sostuvo en ese período.

4. Mi incorporación a las Naciones Unidas

i) El escenario y su entorno. Mi encuentro con las Naciones Unidas fue a comienzos de febrero de 1947. La Organización funcionaba en un lugar llamado Lake Success, a más de 20 millas de Nueva York, donde se esperaba la construcción del gran edificio para la Sede. Sin embargo, la oficina de la Delegación de Chile funcionaba en el piso 62 del Empire State Building, de Nueva York, en la época el más alto edificio del mundo. El sitio en que se iniciaba el trabajo de la Organización era una amplia barraca cuadrangular de un piso construida durante la guerra como fábrica de municiones. Pero Lake Success estaba rodeado por un paisaje hermosísimo, donde existían fastuosas residencias de magnates de la preguerra. La Asamblea General funcionaba en Flushing Meadows, en un hermoso palacete.

Asumí mi cargo pocos días después de mi llegada a Nueva York, siendo recibido por el Secretario General de la Organización, Trygve Lie, un socialista que había sido Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega y había liderado la Delegación de su país en la Conferencia de San Francisco. Me correspondió colaborar con él hasta el final de su Secretaría General, que coincidió con el final de mi Embajada.

ii) Los actores de planta. En esa época la Organización tenía seis Departamentos, todos dirigidos por excelentes funcionarios. Entre ellos quiero mencionar al chileno Benjamín Cohen, nombrado Secretario General Adjunto para Información Pública, un personaje múltiple, de extraordinaria capacidad política y excelente periodista, que sirvió durante largo tiempo en ese cargo, dejando memorables recuerdos. Otro que no puedo dejar de nombrar es el Secretario Adjunto para Asuntos Sociales, Henri Laugier, quien era uno de los hombres más inteligentes, imaginativos y esencialmente humanos que he conocido. Doctor en Medicina y Catedrático en Fisiología en la Sorbonne, había sido designado durante la guerra primer Rector de la Universidad de Argel. Presidió también la delegación francesa a la Conferencia Constitutiva de la UNESCO.

Otro personaje que no puedo olvidar es Ralph Bunche, ciudadano estadounidense, de raza negra, quien fue uno de los más brillantes funcionarios de las Naciones Unidas y que finalmente obtuvo el Premio Nobel de la Paz en 1950 por su magnífica labor en la Organización. Por primera vez se otorgaba dicho honor a un hombre de color.

iii) Las Naciones Unidas y el público. Es interesante mencionar que nada demuestra mejor la gran esperanza que despertaba las Naciones Unidas en todo el mundo, que la actitud respecto a ella del hombre común y de la prensa estadounidense, principalmente la neoyorquina. Los periódicos y las grandes agencias noticiosas mantenían en Lake Success y en Flushing Meadows, donde funcionaba la Asamblea General, corresponsales de primera fila. Todos los diarios informaban de las más importantes cuestiones que discutía la Organización y los dos más influyentes periódicos de Nueva York y tal vez del país —el *New York Times* y el *New York Herald Tribune*— le dedicaban por lo menos media página y, en un recuadro, publicaban lo esencial ocurrido el día anterior y el programa para ese día. Los organismos, por su parte, enviaban *in extenso* los discursos más importantes o los que se ocupaban de un país o de una región determinada.

El año en que me incorporé a las Naciones Unidas resultó ser un año trascendental de su existencia. En verdad, sus grandes esfuerzos tendientes a orientar una acción mancomunada entre la Europa del Este y el Oeste para rehabilitar lo destruido y trastocado en el continente sólo tuvieron un éxito inicial. La explosión de la guerra fría impidió lograr la totalidad de aquel objetivo. Pero a pesar de ello fue posible iniciar con vigor actividades que hasta ahora han sido y continúan siendo el centro de las preocupaciones de la gran mayoría de los pueblos de la tierra. En aquellos primeros años de la Organización mundial se inició también la lucha del Tercer Mundo por obtener el cumplimiento de los compromisos contraídos en la Carta sobre desarrollo económico-social y respecto a la definición de los derechos humanos que en aquella ordenó respetar y proteger.

5. El Consejo Económico y Social en 1947, su valor e importancia

Se inauguró el cuarto período de sesiones del Consejo Económico y social, ante el cual yo había sido nombrado representante de mi país, gracias a la inter-

vencción de los delegados chilenos Germán Vergara y Manuel Bianchi, cuando el año anterior obtuvieron que Chile ingresara al Consejo.

Creo que es de interés recordar qué era, en ese año, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, qué representaba y cómo estaba integrado. En aquel entonces era —tal como hoy— la máxima institución mundial encargada de dirigir la cooperación internacional para resolver los grandes problemas de la paz y crear las condiciones para que ésta perdurara, tal como lo concibieron los legisladores de San Francisco. Su temario incluía las cuestiones más candentes del momento y el interés de la mayoría de los gobiernos por darle prestigio a sus trabajos y peso a sus resoluciones se reflejaba en la calidad de los delegados.

Entre los miembros del Consejo quisiera recordar a Willard Thorpe, Secretario de Estado Auxiliar para Asuntos Económicos y Sociales, de los Estados Unidos, uno de los delegados estadounidenses más capaces, completos, equilibrados y versados en su especialidad que he conocido. También Pierre Mendes France, respetado político de la posguerra, quien presidía la delegación de Francia. Había sido ya Ministro de Economía de De Gaulle en su primer gobierno. Su actuación como Primer Ministro en 1954 fue extraordinariamente eficaz, en especial porque se convirtió en el motor de la paz en Indochina y por haber decidido la independencia de Túnez. Fue el primer estadista europeo que comprendió la importancia de impulsar el desarrollo económico-social de los países en desarrollo.

El jefe de la delegación del Reino Unido era Hector McNeil, Ministro de Estado para Relaciones Exteriores, notable polemista que murió muy joven.

Debo también mencionar al Profesor P.C. Chiang, uno de los delegados más pintorescos y de mayor personalidad que han pasado por las Naciones Unidas, Profesor de la Universidad de Chicago y que había sido Ministro de su país en Chile.

También eran notables personalidades Charles Malik del Líbano, quien tuvo en las Naciones Unidas la Presidencia de la Asamblea General, Paul Martin de Canadá, que llegó a Primer Ministro de su país, y Walter Nash de Nueva Zelanda, quien más tarde fue elegido Primer Ministro y había sido miembro del gabinete de guerra de Churchill.

Los países latinoamericanos integrantes del Consejo, además de Chile, eran Cuba, Perú y Venezuela. El delegado de Cuba, Guillermo Belt, excelente abogado y diplomático, presidió también la delegación cubana a la Conferencia de San Francisco. Carlos

Eduardo Stolk, de Venezuela, quien era el miembro más joven del Consejo, apenas tenía 34 años. El peruano, Alberto Arca Parró, fue uno de los estadistas destacados de su país, Doctor en Derecho de la Universidad de San Marcos y de la Universidad de Indiana, apreciado como notable estadístico y eficiente autor de iniciativas en favor de los sectores desposeídos. Presidió el Senado de su país y fue elegido Vicepresidente del Perú en 1962.

Checoslovaquia vivía entonces los últimos meses de su antiguo régimen; por esto, el cerco se cerraba en torno a Benes y Masaryk. Jan Papanek, su Representante Permanente, formado en la disciplina de las ciencias políticas y del derecho internacional en París y en La Haya, fue el primer representante de su país ante las Naciones Unidas. El delegado de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas era el armenio Amazasp Arutiunian, hombre brillante y de gran inteligencia.

Presidía este grupo de ases de la vida internacional, dominándolos a todos con su autoridad y eficiencia, un hombre que poseía un cerebro electrónico, una energía de acero y un corazón de oro: Sir Ramaswami Mudaliar, de la India. No sé si influiría mi condición de debutante en esas lides, pero este hombre, con su marca escarlata de brahmán en la frente, haciendo aprobar resoluciones con rapidez inaudita, me parecía un fabuloso prestidigitador oriental. Llegó por derecho propio a la dirección del Consejo, y ya había sido Presidente de la comisión de la Conferencia de San Francisco que redactó el capítulo de la Carta sobre cooperación económica. Años más tarde regresó al Consejo y aceptó ser Vicepresidente bajo mi presidencia y dirigir el Comité Económico, prueba de su sencillez y sentido de cooperación.

En este período de sesiones el Consejo Económico y Social concentró casi toda su actividad en la tarea de enfrentar los tremendos efectos producidos por la guerra. Para ello creó la Comisión Económica para Europa y la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente. Ambas fueron las primeras establecidas por las Naciones Unidas y estaban destinadas esencialmente a la reconstrucción y rehabilitación y tenían, por tanto, carácter transitorio.

La Comisión Económica para Europa fue entregada a Gunnar Myrdal, notable sociólogo y economista, mas tarde primer Premio Nobel de Economía. Ello fue extremadamente útil. Su fama como economista llegaba hasta el mundo soviético, que iniciaba la guerra fría. El mismo Myrdal expresó: "tal vez fue

la última oportunidad para adoptar una decisión de esa índole”, y en verdad, gracias a este acuerdo dicha Comisión fue durante varios años el único organismo de las Naciones Unidas en que participaban los países socialistas, y sirvió como enlace económico entre Oeste y Este.

También quiero recordar que el Consejo llevó a cabo la disposición del artículo 71 de la Carta de celebrar consultas con las organizaciones no gubernamentales. Para tales efectos se aprobó una lista de organizaciones a las cuales se les reconocía estatuto consultivo, lista dividida en varias categorías según su importancia. Aquellas que figuraban en la categoría uno tenían

derecho a participar, sin derecho a voto, en las deliberaciones del Consejo, siempre que éste lo considerara útil.

Finalmente, en lo relativo a la primera reunión del Consejo Económico y Social, deseo exponer una opinión personal sobre este foro en que actuaban personajes selectos y experimentados: ante un temario ajeno a mi experiencia, aunque había estudiado los informes, mi conducta no podía ser otra que escuchar y aprender.

Continué también en el Consejo Económico y Social los cuatro años siguientes, siendo su Presidente en 1950, y como miembro del Consejo de Seguridad en 1952.

II

La creación de la CEPAL

Al analizar los debates y decisiones que escuchaba en el Consejo Económico y Social se confirmó mi impresión de que en los delegados latinoamericanos, a pesar de las tensiones palpables que existían, había gran deseo de aprovechar las posibilidades que ofrecía el sistema de las Naciones Unidas para reconstruir y rehabilitar las grandes zonas devastadas. Era el año 1947 y la guerra fría aún no había alcanzado su plena intensidad.

Había llegado yo al Consejo Económico y Social ilusionado con la idea de realizar algo de provecho para mi país y para América Latina, donde ya apuntaban una crisis económica y una inquietud social derivadas de la conflagración mundial. Sin embargo, mi primera experiencia, durante la sesión de febrero de 1947, me hizo sentir que ese mundo —el manejado por las grandes potencias— vivía otras preocupaciones, lo que era explicable, y que a América Latina se la miraba como una región afortunada, que no había sufrido ni el horror de los bombardeos y de los asesinatos en masa ni las angustias y humillaciones de la ocupación extranjera y, por lo tanto, no requería una atención particular.

Por mi parte, meditaba que, en América Latina, millones de seres vivían una situación de necesidad comparable a la de los sectores más afectados por la catástrofe mundial; que, al parecer, su destino no tenía esperanzas de mejoramiento y que era injusto que el mundo ni siquiera pensara en ellos. Estimaba también que era un error aislar los problemas de reconstrucción de las áreas destruidas de los problemas del

desarrollo de las vastas regiones económicamente atrasadas, ya que era útil elevar la capacidad de consumo de los países latinoamericanos para rehabilitar la economía europea. En América Latina, las dos terceras partes de la población carecían de poder de compra y vivían fuera del circuito comercial, en circunstancias que esta parte de América había tenido antes de la guerra un intercambio floreciente con el viejo mundo, que en la práctica ahora había desaparecido.

Creía, por otro lado, que las Naciones Unidas estaban obligadas, según su Carta constitutiva, a encarar desde ese momento el problema del desarrollo económico de las regiones de economía débil y atrasada, las cuales comprendían a los dos tercios de la población mundial, y que América Latina tenía derecho a exigir que la organización creada en San Francisco le prestara asistencia en la difícil empresa de elevar el nivel de vida de sus habitantes. En consecuencia, comprendí que el verdadero papel de los latinoamericanos en las Naciones Unidas era llamar la atención sobre estos hechos y luchar porque nuestra región se beneficiara también de la cooperación internacional. Tímidamente insinué nuestras necesidades y nuestros derechos al discutirse el establecimiento de la Comisión para Europa y de la Comisión para Asia y el Lejano Oriente, y el Informe de la Comisión Económica y de Empleo.

No presenté ninguna proposición concreta, pues comprendí que era inoportuno hacerlo en un momento en que la atención se concentraba en mitigar las terri-

bles consecuencias de la guerra. Sin embargo, desde ese momento comencé a pensar que en julio siguiente, cuando se reuniera de nuevo el Consejo, sería preciso hacer algo para que las Naciones Unidas se ocuparan de los problemas de América Latina. No obstante, debí postergar la idea de trabajar en un proyecto de este tipo, porque poco después de terminar la reunión del Consejo debí ocuparme de participar en la Asamblea Especial sobre Palestina y en el Comité Especial de Redacción de la Declaración de los Derechos Humanos.

El quinto período de sesiones del Consejo Económico y Social se inauguró el 19 de julio de 1947 con un nutrido temario. No es mi intención relatar en detalle la actividad del Consejo en cada una de sus reuniones. Si lo hice respecto al período de sesiones anterior fue con el propósito de describir el cuadro conceptual y humano que tuve que enfrentar en mi primer encuentro con el trabajo sustantivo de las Naciones Unidas en la esfera económica y social.

Como he mencionado ya, había concebido la idea de proponer el establecimiento de una comisión que se ocupara de los problemas del subdesarrollo socioeconómico de nuestra región. Pero en el Programa propuesto por el Secretario General para esa reunión no figuraba ningún punto que permitiera proponer la creación de un nuevo organismo económico regional. Para hacerlo, era menester pedir con antelación la inclusión de un nuevo tema en la agenda. Ese plazo fatal se acercaba con rapidez inusitada y no había tiempo de consultar en detalle a mi Cancillería. Tuve que limitarme a enviar un cablegrama al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile comunicándole que “salvo orden en contrario”, presentaría dentro de dos días una moción para que se creara una Comisión Económica para América Latina. No llegó esa orden contraria ni tampoco recibí instrucciones al respecto. Dada esa circunstancia, el 12 de julio de ese año transmití oficialmente al Secretario General de las Naciones Unidas un proyecto de resolución “tendiente a la creación de una Comisión Económica para América Latina”, a fin de que lo incluyera en el Comité de Programa del Consejo. El proyecto se fundaba en que América Latina había entrado en una grave crisis originada en el esfuerzo económico realizado para defender la causa de las Naciones Unidas durante la guerra y en las perturbaciones que ésta había causado a la economía mundial; y en que era necesario “desarrollar la industria de los países de América Latina y utilizar al máximo sus enormes recursos naturales para elevar el nivel de vida de sus habitantes, ayudar a resolver los problemas económicos de otros Continentes, lograr un mejor equilibrio

del edificio económico mundial e intensificar el comercio internacional”. La Comisión debería “estudiar las medidas necesarias para facilitar una acción conjunta destinada a favorecer el progreso económico de los países de América Latina y elevar el nivel de su actividad económica, así como a mantener y estrechar los vínculos económicos que los ligan entre sí y también con el resto del mundo” y, además, “participar en la aplicación de esas medidas”.⁸

En el tiempo que medió entre la inscripción del tema y su consideración por el Consejo, mi delegación desarrolló una intensa labor de exploración del ambiente y de propaganda de nuestro proyecto, procurando interesar al mayor número posible de representaciones y de neutralizar a aquellas que parecían oponerse a él. Pero ya antes de que comenzara en el Consejo la discusión de la propuesta de Chile parecía evidente que eran remotas sus posibilidades de aprobación. La idea que había inspirado su presentación contrariaba demasiados prejuicios y esquemas mentales e ideológicos arraigados para que fuera aceptada así, de buenas a primeras. Además se apartaba del criterio de prioridades seguido, en la práctica, por el Consejo y lanzaba a éste de lleno en un campo nuevo —el desarrollo de los países de economía débil y atrasada y bajos niveles de vida— que las grandes potencias no tenían prisa en abordar. Para ellas, la referencia hecha por la Carta de San Francisco a la obligación de tomar medidas —individuales y colectivas— para promover el desarrollo económico y social en el mundo era una manifestación de intenciones lejanas y poco concretas y la forma de hacerlas realidad consistía, sencillamente, en retrotraer la situación a 1939.

Los sondeos practicados confirmaron mis temores. Había que dar como un hecho la oposición de Estados Unidos, la Unión Soviética, el Reino Unido y Francia. A ellos era preciso agregar Canadá y Nueva Zelandia, dada su posición contraria a todo enfoque regional para encarar los problemas económicos del mundo. En resumen, desde el comienzo se consideraba a ocho de los 18 países miembros como opositores al proyecto, incluyendo entre ellos las potencias sin cuyo acuerdo nada había sido aprobado hasta ese momento en las Naciones Unidas.

Los tres Estados latinoamericanos que, además de Chile, integraban el Consejo Económico y Social, debían lógicamente adherir a nuestra iniciativa.

⁸ Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, Segundo Año, quinto período de sesiones.

Al preparar nuestra proposición tropecé con un obstáculo inesperado: no existía en las Naciones Unidas ningún estudio, informe o análisis de la economía latinoamericana, ni de la situación individual de los países que pudiera respaldar nuestra demanda. Tampoco se podía contar con la Secretaría del Consejo Interamericano Económico y Social, a pesar de que funcionaba desde 1945, fecha en que la creó la Conferencia de Chapultepec.

Gracias a la colaboración de mi hermano, Alfonso Santa Cruz, posteriormente funcionario de las Naciones Unidas y Director Principal Adjunto de la CEPAL (quien acababa de terminar estudios de posgrado en la Escuela de Economía de la Universidad de Harvard), pude reunir importantes datos sobre renta nacional, comercio exterior, producción agropecuaria, minera e industrial, niveles de vida de la población —salarios, alimentación, vivienda y vestuario—, etc.

El primero de agosto de 1947, día fijado para la consideración de nuestra propuesta, me correspondió iniciar el debate. Presenté en mi intervención el dramático cuadro de la economía y de las condiciones sociales de nuestros países, tal como surgían de los datos recopilados. Ella fue seguida con franco interés; era la primera oportunidad que en el seno de las Naciones Unidas se exhibía la situación económica y social de América Latina y —pese a que la información en que se basaba era, por cierto, muy incompleta— tenía fuerza suficiente para convencer a los miembros del Consejo de que nuestra región vivía en tal estado de atraso y necesidad, que se justificaba una atención especial de parte de las Naciones Unidas como la otorgada a los continentes que habían experimentado los horrores de la guerra. Mencioné en seguida la contribución decisiva hecha por América Latina a la victoria de los aliados al proveerlos de petróleo, cobre y otros minerales, trigo, azúcar, café, algodón, lana, nitratos, etc., a precios congelados a bajos niveles, en tanto las manufacturas, incluyendo los bienes de capital que no se pudieron adquirir durante el período bélico, alcanzaban en 1947 precios cada día más altos. Señalé que la conflagración mundial había perjudicado seriamente a América Latina al impedirle renovar su maquinaria industrial, que ahora estaba agotándose, y al distorsionar el sentido y ritmo de su industrialización incipiente. Me adelanté a algunas de las objeciones que preveía, demostrando que no había peligro de duplicación de labores con el Consejo Interamericano Económico y Social, pues la Comisión estudiaría los problemas de nuestra región geográfica en función de la economía

mundial y, además, coordinaría su acción con las demás comisiones regionales. Analicé también las posibles argumentaciones en el sentido de que las comisiones ya creadas constituirían una excepción transitoria impuesta por la necesidad de reconstruir, señalando que, en el fondo, no habría diferencia sensible entre el mandato de estos organismos y el que se proponía para la CEPAL, pues era evidente que aquéllas deberían también procurar el desarrollo económico de los países de su jurisdicción en virtud de la inseparabilidad entre una acción de fomento de la economía y otra destinada a reconstruir lo destruido.⁹

Los representantes de Cuba y Venezuela secundaron de inmediato la moción chilena, confirmando los hechos expuestos y agregando argumentos de gran poder de convicción.¹⁰

El impacto causado en el Consejo por las exposiciones de los tres delegados latinoamericanos se hizo evidente cuando Willard Thorp, representante de Estados Unidos, declaró que estas intervenciones le habían producido “gran impresión”, que “no se pronunciaba ni en favor ni en contra de la propuesta y sólo pedía que se postergara la decisión”. Fundó este punto de vista en que el Consejo había conocido únicamente la opinión de tres de los veinte países de la región; que en enero de 1948 se reuniría la Conferencia Panamericana, la cual debía discutir cómo organizar la cooperación interhemisférica en el orden económico y social y que, en tales circunstancias, todo aconsejaba esperar un pronunciamiento de esa Conferencia.

El canadiense Paul Martin intervino en seguida profundizando el argumento de su colega estadounidense y reiterando, además, la posición de su país contraria a la consideración regional de los asuntos económicos. Su discurso fue, tal vez, el ataque más serio contra el proyecto y al mismo tiempo más sutil.

⁹ Tal como lo preveía, la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente se transformó en un organismo permanente que después de cortos años se ocupó fundamentalmente del desarrollo. En cuanto a la Comisión Económica para Europa, también pasó a tener carácter permanente, muy útil para mejorar las relaciones económicas y comerciales de la Europa del Este con la de Occidente.

¹⁰ Guillermo Belt afirmó que el Consejo Interamericano Económico y Social, en dos años de funcionamiento, no había sido capaz de realizar ninguna labor útil porque carecía de recursos financieros y técnicos. El delegado venezolano era Carlos D'Ascoli, brillante político y buen economista. El llamó la atención sobre la dependencia económica de América Latina, citando a su país y al petróleo como ejemplo para concluir que era urgente diversificar la producción y asegurar a los países productores de materias primas un trato justo mediante precios estables y remunerativos, lo que exigía la intervención de las Naciones Unidas.

El delegado de la Unión Soviética intervino en forma breve, pero categórica. Expresó que "no estimaba que la creación de una Comisión Económica para América Latina fuera impuesta por la necesidad" y que a su juicio no era justo hacer una analogía con las comisiones económicas para Europa y para Asia y el Lejano Oriente, porque ambas estaban destinadas a proporcionar ayuda eficaz a los países destruidos por la guerra. Por tal razón, agregó, sentía "no poder apoyar la proposición del representante de Chile".

El debate terminó con discursos muy elocuentes y significativos, de Charles Malik del Líbano, y de M. Nehru, de la India. El primero manifestó su completo acuerdo con nuestra moción y de paso señaló la analogía entre los problemas de América Latina y los del Medio Oriente. El delegado hindú expresó que "apoyaba sin reservas la proposición del representante de Chile" y sugirió que se formara un grupo de trabajo para el estudio del problema, si ello era aceptable para los países latinoamericanos.

Así llegó a su fin el primer día de debates, en condiciones netamente favorables para nosotros. El Reino Unido y Francia habían guardado silencio, los argumentos esgrimidos contra el proyecto por Estados Unidos eran de carácter adjetivo y nadie, salvo el delegado canadiense, había objetado a fondo la idea. Pero el hábil planteamiento del delegado de los Estados Unidos acerca de la necesidad de esperar la opinión de todos los países latinoamericanos en la Conferencia Panamericana era bastante eficaz y creaba, sin duda, un obstáculo tan serio como imprevisto.

Al reanudarse los debates, cuatro días más tarde, nuestras esperanzas comenzaron a menguar. Si bien algunos países latinoamericanos, como Uruguay y El Salvador, habían enviado comunicaciones favoreciendo nuestro proyecto y el Embajador de Bolivia, Humberto Palza, había pronunciado un fogoso discurso apoyando el establecimiento de la Comisión, el delegado del Reino Unido se había opuesto firmemente y otros países proponían fórmulas transaccionales que implicaban una postergación. Se sugirieron estudios previos de la economía latinoamericana, lo que acepté sin perjuicio de que se creara la Comisión. Expresé también que estaba de acuerdo en que se discutiera en un pequeño grupo una de las ideas propuestas: crear un Comité Especial para el estudio de nuestra moción en los meses venideros, el cual rendiría un informe ante el sexto período de sesiones programado para febrero de 1948. Mi sugerencia fue recibida con bastante frialdad.

Fue entonces cuando se produjo el acontecimiento

que decidió el triunfo de nuestra propuesta. El delegado de Francia, Pierre Mendes France, que no se había pronunciado aún de manera oficial, me comunicó en forma privada su gran simpatía por nuestra iniciativa. Agregó que estaría dispuesto a pedir a su gobierno autorización para votar favorablemente la idea de crear el Comité Especial que había propuesto Cuba, con las modificaciones sugeridas por mí, siempre que aceptáramos a países europeos como integrantes de ese comité. De inmediato repuse que tal como lo había explicado al Consejo, nuestra concepción del organismo que pretendíamos crear era la de un instrumento de cooperación no sólo entre nuestros países, sino también interregional, es decir, entre las diversas zonas del mundo. Añadí que para estudiar los problemas latinoamericanos en su relación con Estados Unidos existía el Consejo Interamericano Económico y Social, pero que nuestra pretensión era abrir la economía latinoamericana a todo el mundo, que esa era la razón de haber traído el asunto al seno de las Naciones Unidas y que, en estas condiciones, no sólo aceptaríamos la inclusión de países europeos en el Comité Especial, sino también en la propia Comisión Económica, si se creaba.

Jamás imaginé que mi afirmación iba a sorprender a Mendes France, pero su muy agudo sentido político lo hizo reaccionar con presteza. Sin ninguna vacilación me dijo: "Puede Ud. contar con el apoyo de todos los países europeos al establecimiento de la Comisión y nuestra ayuda comenzará favoreciendo la formación de un grupo de redacción, tal como usted lo ha sugerido".

Ese mismo día el Consejo designó el citado grupo y éste llegó a un rápido acuerdo. Tres días después presentó al Consejo un proyecto de resolución que proponía crear un Comité Especial integrado por Chile, China, Cuba, Estados Unidos, Francia, Líbano, Perú, el Reino Unido y Venezuela, con el mandato de considerar los factores que podían influir en la creación de una Comisión Económica para América Latina. Al mismo tiempo, autorizaba al Comité para iniciar consultas con organismos interesados, dentro y fuera de las Naciones Unidas, y le instruyó solicitar la opinión de la Novena Conferencia Panamericana, convocada para 1948 en Bogotá. El Secretario General, entre tanto debía iniciar un estudio para definir y analizar los problemas económicos de América Latina "que amenazan la estabilidad y el desarrollo de su economía".

De este modo se dio por terminado el intenso y apasionante debate que constituyó una primera etapa

altamente positiva. No se logró establecer la Comisión, pero sí se había obtenido una victoria parcial muy importante al designarse un grupo integrado por una mayoría de países partidarios de su creación para que formulara recomendaciones al Consejo. Por otra parte, se consiguió atraer la atención de éste hacia la situación económica de América Latina, a cuya consideración le dedicó muchas horas de su tiempo. Por primera vez la Secretaría de las Naciones Unidas tendría que ocuparse a fondo de esos problemas y asignar recursos especiales para los estudios respectivos; y el gran problema del desarrollo económico de las zonas débiles salía por fin del enclaustramiento en que se encontraba en las bibliotecas especializadas y en algunas universidades esclarecidas.

En setiembre de 1947 comenzó el segundo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Su Segunda Comisión —la económica y financiera— integrada por los 55 países que en aquella época eran miembros de la organización, tenía en su orden del día el estudio del informe anual que el Consejo Económico y Social presentaba a la Asamblea sobre sus actividades.

La delegación de Chile, por su parte, suponía que entre los miembros del Consejo existía el compromiso tácito de esperar los resultados del examen que haría el Comité Especial del proyecto relativo al organismo regional latinoamericano. Contribuyó a afirmar esta actitud de imparcialidad el que la Asamblea General me honrara eligiéndome Presidente de esa Segunda Comisión, lo que, en cierto modo, obligaba a mi delegación a no participar en discusiones particularmente controvertidas. Empero, hechos que no podían preverse determinaron que la Asamblea se ocupara de nuestra iniciativa y adoptara una resolución que nos significó un espaldarazo muy oportuno. Durante el debate general sobre el informe del Consejo, casi todos los representantes latinoamericanos se refirieron a la proyectada Comisión, elogiándola y opinando que era necesario crearla. Una docena de países de otras zonas geográficas manifestó un punto de vista similar y, en general, los delegados de todas las naciones económicamente débiles hablaron en favor de la necesidad de que las Naciones Unidas cooperaran en forma activa con los gobiernos en sus políticas de desarrollo económico-social, en particular a través de organismos regionales como los que ya existían para Europa y para Asia y el Lejano Oriente.

Los países del Medio Oriente, encabezados por Egipto y el Líbano, estimaron que el consenso de opiniones revelado por la discusión general debía ex-

presarse en forma más concreta. Presentaron un proyecto de resolución en virtud del cual la Asamblea invitaba “al Consejo Económico y Social a estudiar los factores relativos a la creación de la Comisión Económica para el Oriente Medio”. Como fundamento de este proyecto incluyeron dos considerandos en que se referían a la propuesta Comisión Económica para América Latina en la siguiente forma:

“3. Tomando nota con satisfacción de la decisión adoptada por el Consejo en aquel período de sesiones, de establecer una comisión especial encargada de estudiar los factores relativos a la creación de una comisión económica para América Latina;

“4. Tomando nota de la favorable acogida general dispensada por la Segunda Comisión a la proposición de crear una comisión económica para América Latina...”

Esta resolución fue aprobada por gran mayoría, aunque algunos países y en especial los del bloque comunista, se opusieron sin éxito a la inclusión de los considerandos referentes a la Comisión Económica para América Latina.

Cuando se trató el Informe de la Segunda Comisión en la reunión plenaria de la Asamblea, inesperadamente ocupó la tribuna el delegado de la Unión Soviética, Amazasp Arutiunian, uno de los más hábiles y combativos personeros que ha tenido ese país en las Naciones Unidas. Arutiunian propuso que se suprimiera el considerando cuarto, aduciendo que “la cuestión de la creación de una comisión económica regional para América Latina debe ser examinada objetivamente por el organismo competente de Naciones Unidas”. Agregó que la aprobación de dicho párrafo “equivaldría a una tentativa para ejercer presión sobre el Consejo Económico y Social” y con el propósito de mostrar que la posición de la Unión Soviética al respecto era tajante y definitiva, expresó que “en el caso de que se mantenga el párrafo cuarto de la resolución, su delegación se vería obligada a abstenerse en el voto final sobre la resolución misma”.

Solicité la palabra para responder al representante soviético. Manifesté que Chile había declarado en forma expresa en la Comisión que no presentaría una propuesta específica para que la Asamblea apoyara la creación del organismo regional para América Latina porque nos sentíamos moralmente comprometidos a respetar la transacción a que se había llegado ante el Consejo; pero que ahora, después de los ataques persistentes al considerando, el cual se limitaba a dejar constancia de un hecho verdadero —como era “la

favorable acogida general dispensada por la Segunda Comisión a la proposición”— nos considerábamos obligados a pedir que se mantuviera, ya que “una decisión negativa de la Asamblea respecto a este considerando dejaría la impresión de que ésta no simpatizaba con la idea de que se estableciera la comisión. Significaría desmentir el hecho, verídico y cierto, de que además de los 20 países de América Latina, otros 11 ofrecieron su apoyo espontáneo en la Segunda Comisión e implicaría desconocer lo ya obrado por el Consejo Económico y Social”.

No hubo otros oradores en este duelo y el Presidente (el brasileño Oswaldo Aranha) sometió a voto la resolución. El resultado fue el siguiente: el primer párrafo fue aprobado por 49 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención. El considerando cuarto, en cambio, se aprobó por 35 votos favorables, siete en contra (seis correspondientes a los países comunistas y otro que no identifiqué) y seis abstenciones (Estados Unidos y algunos de los países de la Comunidad Británica de Naciones). Se adoptó la resolución en su conjunto por 43 votos favorables, ninguno contrario y las abstenciones de la Unión Soviética, Ucrania, Bielorrusia y Yugoslavia.

Después de la reunión de la Asamblea, las posibilidades de crear la Comisión Económica para América Latina eran mucho más claras. En realidad, cuando la Asamblea General inició su gran debate sobre el desarrollo económico, éste entró a constituir uno de los grandes temas de discusión en sus reuniones anuales.

El Comité Especial designado por el Consejo Económico y Social celebró dos ciclos de reuniones: uno en octubre del mismo año, durante el funcionamiento de la Asamblea General, y el segundo en el mes de enero de 1948, algunas semanas antes de que se iniciara el sexto período de sesiones del Consejo. En el primero de éstos, en el cual se organizaron los trabajos, se eligió Presidente al Embajador de Venezuela, Carlos Eduardo Stolk. El Secretario General estaba representado por Harold Caustin, economista británico y uno de los cerebros mejor organizados que he conocido en el medio económico internacional. Junto con David Weintraub, Director Principal del Departamento Económico, fue un factor importante en la creación de la CEPAL y celoso vigilante de sus primeros años de vida. Justo es reconocer que ambos actuaron bajo instrucciones y con el apoyo decidido de David Owen, Secretario General Adjunto a cargo de los Asuntos Económicos.

Los cuatro representantes latinoamericanos miem-

bros del Comité habíamos preparado con anterioridad un documento sobre “las principales causas del desajuste de la economía latinoamericana”. Por su parte la Secretaría, bajo la dirección de Weintraub y Caustin, había completado el estudio que se le solicitó en resolución de julio de 1947.

Este último trabajo era todo lo completo que podía esperarse dada las circunstancias. Naturalmente tenía un carácter muy general a causa del corto tiempo de que se dispuso para elaborarlo y de la escasez de información estadística. Consciente de estas limitaciones, la propia Secretaría lo tituló: “Revista de las condiciones económicas a través de América Latina”. Sin embargo, contenía una apreciación muy aproximada de las características de la agricultura, las industrias extractivas y manufactureras, así como de los factores que determinan la industrialización, y terminaba con un capítulo relativo a los problemas principales que afectaban la vida económica de estos países, incluyendo la producción industrial, el comercio exterior y las tendencias inflacionarias. Al estudio se acompañaban algunos datos estadísticos sobre costo de vida, población, exportación e importación per cápita, caminos, ferrocarriles, etc. Esta “revista” de las condiciones económicas de la región confirmaba en toda su amplitud el cuadro que los delegados latinoamericanos¹¹ habíamos presentado ante el Consejo. Su mérito principal fue haber sido el primer estudio hecho en el ámbito internacional sobre economía latinoamericana tomada en su conjunto.

En el documento de trabajo presentado por los cuatro delegados latinoamericanos se enumeraban en detalle los factores que, a juicio de ellos, determinaban los serios desajustes económicos que sufrían los países de esa región geográfica y los efectos que la guerra había producido en su economía. Enseguida se formulaban las conclusiones deducidas de los hechos expuestos, entre las cuales vale la pena reproducir una que, a pesar de su brevedad, se acerca en muchos de sus aspectos al diagnóstico que existe hoy sobre los males económicos de América Latina y en cuanto a las principales líneas de una política para eliminarlos:

“No puede intentarse ningún remedio que tenga éxito para el desajuste económico (de América Latina) si no se basa en una política amplia y coordinada de desarrollo económico y social, dirigido a elevar los niveles de vida de la población, a diversificar sus economías, a promover el comercio exterior, a modernizar las técnicas

¹¹ Chile, Cuba, Perú y Venezuela.

en su agricultura, su industria, sus transportes y su comercio; utilizando en plenitud sus recursos naturales, promoviendo el comercio intra e interregional; y estimulando la formación, la disponibilidad y el buen aprovechamiento del capital.”

Terminaba este documento proponiendo los puntos básicos de las tareas que debían encomendarse al organismo que deseábamos se creara, prácticamente iguales a los de la moción original de Chile y que fueron incorporados más tarde a la resolución fundadora de la CEPAL.

Mientras el Comité Especial se encontraba en sesión, se tuvo conocimiento de que la Novena Conferencia Panamericana a la cual debía consultársele sobre la conveniencia de crear o no la proyectada comisión, había sido postergada del 17 de enero al 30 de marzo de 1948. Ante esta situación, los cuatro representantes de América Latina sostuvimos que aquél era un requisito meramente adjetivo que había perdido toda importancia, ya que en la Asamblea General todos los Estados de la región se habían pronunciado en favor del proyecto y que éste contara como antecedente con el informe del Comité Especial. Fue preciso aceptar una transacción: a falta de la opinión de la Conferencia se pediría la del Consejo Interamericano Económico y Social, al cual se enviaría a su debido tiempo el informe provisional del Comité, y se invitaría al Secretario General de la Unión Panamericana, Dr. Alberto Lleras Camargo.

En víspera de Navidad, viajé a Chile para discutir varios asuntos con mi gobierno, entre ellos el de la comisión económica. Era Ministro de Relaciones Exteriores Germán Vergara Donoso, diplomático de carrera con larga experiencia en el servicio exterior, quien fue uno de los delegados a la Conferencia de San Francisco y también ante la Comisión Preparatoria y la primera Asamblea General. Había apoyado en forma decidida mi gestión en las Naciones Unidas, al igual que el Presidente González Videla, pero evidentemente temía que una controversia demasiado vehemente perjudicara la posición de Chile dentro del concierto interamericano. Me dijo una frase que reflejaba con fidelidad el clima de incertidumbre que rodeaba a las Naciones Unidas en la primera época: “Actúa con calma y con mucho cuidado. Recuerda que las Naciones Unidas es una institución nueva, que puede terminar cualquier día; en cambio, la Unión Panamericana ha resistido ya medio siglo de dificultades y es algo permanente, que tenemos la obligación de defender y preservar”.

De regreso a los Estados Unidos me detuve en Perú y en Venezuela con el objeto de asegurar el apoyo más resuelto de sus gobiernos. En Perú conversé con el Canciller García Sayán, quien me prometió que sus delegados adoptarían una actitud decidida en favor de la comisión económica.

Alrededor del 10 de enero de 1948 se reunió nuevamente el Comité Especial. Sus tareas comenzaron escuchando declaraciones de representantes de la FAO y de la Federación Americana del Trabajo, ambas abiertamente en favor del proyecto. En seguida vino la audiencia del Dr. Lleras Camargo, quien había aceptado la invitación formulada. Recuerdo que viajé con él desde Nueva York a Lake Success y conversamos sobre el motivo que le llevaba a las Naciones Unidas. Me preocupaba la posibilidad de que su informe fuera desfavorable. Creía natural que, como jefe de una institución interamericana, abrigara temores de que el organismo proyectado pudiera interferir la labor de aquélla y disminuir su importancia. Ello podría ser grave, porque el Dr. Lleras Camargo era una de las primeras figuras políticas del hemisferio. Ya en la Conferencia de San Francisco, a la cual concurrieron los principales estadistas del mundo, había brillado con luz propia. Bien pronto comprendí que mi preocupación significaba no apreciar sus cualidades de verdadero hombre de estado. En el Comité reafirmó todo lo que habíamos aseverado sobre las condiciones socioeconómicas de Latinoamérica y declaró que era indispensable dinamizar la actividad de la cooperación internacional para mejorar tales condiciones. Expresó que no estaba en capacidad de opinar si el nuevo organismo debía o no crearse, porque la decisión a este respecto correspondía en forma privativa a los órganos de las Naciones Unidas; pero afirmó categóricamente, que si era establecido, no había razón para que duplicara los trabajos del Consejo Interamericano Económico y Social si se tomaban precauciones para asegurar una adecuada coordinación entre ambos. La intervención del Dr. Lleras Camargo eliminó una de las dudas más serias que se habían planteado durante el proceso de discusión y significó un nuevo y poderoso elemento de convicción para decidir al Comité en favor de nuestra propuesta.

El 15 de mayo de 1947 discutió el Consejo Interamericano Económico y Social la consulta formulada por el Comité. Fui invitado a la reunión del CIES en Washington. Concurrí a ella para explicar el proyecto y las razones que lo habían determinado. Las únicas objeciones serias allí formuladas se fundaron

en la supuesta inconveniencia de permitir que países extracontinentales, como los europeos, participaran en organismos de colaboración económica para nuestra región geográfica. Algunos delegados pensaban que ello importaría un reconocimiento de colonialismo en América, imposible de aceptar. Respondí que compartía tal sentimiento anticolonial y era partidario de que el colonialismo quedara eliminado en forma definitiva en todo el mundo y, por cierto, en el hemisferio, pero que la presencia de países europeos en la Comisión era aconsejable y aún necesaria si ella estaba llamada a estimular el robustecimiento de nuestros países en función de la economía mundial y a cooperar en la rehabilitación del comercio entre América Latina y Europa, que había prácticamente desaparecido durante la guerra. Señalé también que la existencia de un organismo de ese tipo dentro de las Naciones Unidas eliminaba las aprensiones que existían en otras áreas en el sentido de que América Latina estuviera buscando una autarquía económica, en extremo nociva y contraria al espíritu de cooperación universal. Agregué que la participación de tres naciones europeas en una entidad en la cual los países de América se encontraban en aplastante mayoría, no podía ofrecer ningún peligro para los intereses de éstos y que, por el contrario, tendería a proporcionar un cierto equilibrio en esa asociación tan desigual que existía entre América Latina y su hermana grande del Norte.

Cinco días después el propio Dr. Lleras Camargo transmitió al Presidente del Comité Especial, Carlos Eduardo Stolk, la resolución del Consejo Interamericano Económico y Social. Esta resolución expresaba categóricamente "que ese organismo había resuelto apoyar la creación inmediata de la propuesta Comisión Económica para América Latina".

Fue el golpe de gracia a los opositores del proyecto. El propio Consejo, cuya existencia se había invocado como argumento para considerar innecesaria la fundación de un organismo regional dentro de las Naciones Unidas, declaraba que favorecía su "creación inmediata". Después de esto resultó obvio que su recomendación tendría que ser favorable al establecimiento de la CEPAL, lo que llevó a considerar párrafo por párrafo el proyecto de informe preparado por la Secretaría —donde se transparentaba la hábil mano de Harold Caustin— aunque jamás llegara a discutirse de manera formal el punto concreto que correspondía dilucidar al Comité: si debía crearse o no el nuevo organismo.

De este modo, aprobado párrafo tras párrafo, se llegó al último de ellos, en el cual se incluía nada

menos que un proyecto de resolución que el Consejo debía aprobar y que establecía la Comisión Económica para América Latina y señalaba su composición y su mandato. En realidad cada una de las secciones del informe, desde la primera, conducían necesariamente a esta conclusión.

El sexto período de sesiones del Consejo Económico y Social había comenzado el 2 de febrero de 1948. El 19 de febrero se inició la discusión del informe del Comité Especial.

A continuación de Stolk intervinimos sucesivamente el autor, el ingeniero Juvenal Monge, nuevo y competente representante del Perú, quien después asistió a las primeras reuniones de la CEPAL y fue su primer Relator ante el Consejo, y el delegado del Brasil, Embajador João Carlos Muniz, elegido miembro del Consejo en reemplazo de Cuba.

Todos dimos calurosa aprobación al informe y aportamos nuevos antecedentes para demostrar que la necesidad de crear el nuevo organismo de cooperación regional se había tornado más imperativa en los meses transcurridos desde que se inició la consideración del asunto. Recuerdo que el Embajador Muniz, al dar a conocer la importante opinión de su país, que no había sido escuchada aún en el Consejo, introdujo un concepto entonces novedoso, pero hoy aceptado por todos y expresado por la Carta de Punta del Este en 1961. Expresó que era necesario que América Latina "realizara una planificación regional" como forma de salir de su atraso y obtener la indispensable complementación económica entre todos los países, y que ello sólo podría lograrse adecuadamente a través de un organismo de las Naciones Unidas especializado en los problemas de la región.

Después intervinieron, en igual sentido que el nuestro, los personeros de Francia, el Reino Unido, los Países Bajos, Australia, Nueva Zelandia y China. Y sorprendente para todos, también lo hizo Polonia, representada por un eminente economista que se distinguió durante años en el ámbito internacional: el Profesor Oscar Lange. Es digno de destacar que en aquella época Polonia jamás discrepaba de la Unión Soviética en las Naciones Unidas. Canadá, Estados Unidos y la Unión Soviética expresaron que se abstendrían en la votación, explicando las razones de su proceder. George Davidson, Subsecretario del Ministerio de Salud de Canadá, uno de los hombres más eficientes e ingeniosos que han pasado por el Consejo, repitió casi los mismos argumentos presentados seis meses antes por su Ministro Paul Martin: Canadá se mantenía en su posición contraria a las comisiones

regionales. Willard Thorp obedeció instrucciones que, imagino, no compartía enteramente y por ello su alegato fue lo más débil y corto posible. Su frase final sintetizaba la posición de su país: "Estados Unidos se abstendrá, porque votar por la creación de esta Comisión podría significar que no le preocupa el problema de la posible duplicación de funciones con los organismos del sistema interamericano, mientras que votar en contra parecería indicar que hace caso omiso de los problemas fundamentales que reclaman solución". La Unión Soviética fue un poco más precisa. Su delegado, Arutiunian, dijo que el establecimiento de este nuevo organismo parecía "inoportuno", desde el punto de vista de la "organización" de los trabajos del Consejo, porque ya existían entidades que podían ocuparse de los problemas que se pretendía resolver a través de él y porque, además, "siendo un hecho que en los países de América Latina no se habían producido destrucciones por causa de la guerra, no parecería existir una necesidad urgente, como era el caso del Extremo Oriente y Europa". Agregó que "sin embargo, en vista de que los países de América Latina siguen convencidos de la necesidad de la Comisión propuesta, la Unión Soviética retirará sus objeciones, porque comprende las dificultades que resultan indirectamente de la guerra y, en particular, la insuficiencia general del desarrollo económico de esa región".

Finalizado el debate general a pedido del delegado de Canadá, el tema se transmitió al Comité Económico del Consejo para que estudiara en detalle el proyecto de resolución propuesto por el Comité Especial. En mi calidad de primer Vicepresidente del Consejo me correspondía presidir.

No se presentaron grandes problemas, aparte de los intentos de la Unión Soviética de que se le aceptara como miembro de la CEPAL y de que Santiago de Chile no fuera la sede de la nueva institución. Arguyó su delegado que no había razón para que su país no integrara la Comisión si Estados Unidos, Canadá, el Reino Unido, Francia y los Países Bajos tendrían derecho a entrar a ella. En cuanto al problema de la sede de la CEPAL, la razón para oponerse —aunque se abstuvo de decirlo— no era otra que la ruptura de relaciones diplomáticas entre el Gobierno de Chile y la Unión Soviética, ocurrida pocos meses antes.

El miércoles 25 de febrero de 1948 se desarrolló la etapa final de esta apasionante jornada. En breves frases informé al Consejo, en nombre del Comité Económico, que éste había aprobado el texto que se le había transmitido, con dos o tres pequeñas modificaciones de redacción, el que entregaba al Consejo para su decisión final. Hubo un breve debate alrededor de una enmienda soviética que renovaba la indicación de que dicha nación fuera incluida entre los miembros de la Comisión. La enmienda fue rechazada por 13 votos, contra dos y dos abstenciones. Enseguida se votó la resolución misma. El resultado fue 13 votos a favor, cero en contra y cuatro abstenciones, que correspondían a Bielorrusia, Canadá, Estados Unidos y la Unión Soviética.

La Comisión Económica para América Latina había nacido. Su primer período de sesiones se celebró en Santiago de Chile, en junio de 1948. Su primer Secretario Ejecutivo fue el Licenciado mexicano Gustavo Martínez Cabañas.

Derechos humanos: *el caso de los niños*

Teresa Albáñez

*Consejera de la Directora
Ejecutiva del Fondo de las
Naciones Unidas para la
Infancia (UNICEF), Nueva York*

La conmemoración de los cincuenta años de las Naciones Unidas constituye una ocasión para la reflexión y el análisis del papel de la Organización en la promoción, garantía y defensa de los derechos humanos.

Si bien la promoción de los derechos humanos está ya señalada en la Carta de las Naciones Unidas de 1945, el compromiso político real se va a expresar solamente con la adopción y proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de diciembre de 1948, en la cual se consagra el conocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

La Declaración debía ser complementada con un texto que estableciera de manera detallada los compromisos que asumirían los Estados para garantizar en forma efectiva los principios básicos de la Declaración. Sin embargo, hubo de transcurrir 18 largos años de debates en el seno de las Naciones Unidas para que estos principios alcanzaran la expresión concreta deseada. En lugar de un solo texto, los Estados optaron por establecer una separación entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, aprobándose en 1966, con una distancia de tres meses entre uno y otro, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹ Estos Pactos aprobados en 1966 re-

quirieron de otros 10 años para su efectiva entrada en vigor y hasta hoy se realizan esfuerzos para lograr su ratificación por parte de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas.²

Durante estos años, se han aprobado nuevos instrumentos de derechos humanos dirigidos a regular en forma detallada algunos de los principios y garantías de la Declaración y de los Pactos, entre ellos la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965); la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1967) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

1. La Convención sobre los Derechos del Niño: un instrumento de derechos humanos

El 20 de noviembre de 1959 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el valor y dignidad del niño como persona humana y la necesidad de otorgarle la debida protección para su crecimiento y desarrollo. Exactamente treinta años más tarde, el 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General aprobó un nuevo instrumento de derechos humanos de los niños, pero esta vez con el carácter de convención de derecho, con poder vinculante y obligatorio cumplimiento para los Estados ratificantes.

Esta Convención, en menos de cinco años de

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Adicional a este pacto.

² El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sido ratificado por 131 Estados y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha sido ratificado por 129 Estados.

¹ La llamada Carta Internacional de los Derechos Humanos la integran la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el

haber sido aprobada, se ha transformado en el instrumento de derechos humanos más ratificado de la historia. Antes de cumplirse el primer año de su aprobación ya había sido ratificada por más de 130 países, a septiembre de 1995, por un total de 179 Estados, y se espera que en un plazo más corto que largo se convierta en la primera ley universal. Ningún pacto o convención de derechos humanos ha gozado de tan importante adhesión en tan corto tiempo, constituyendo para algunos uno de los más grandes éxitos de las Naciones Unidas en sus cincuenta años de historia. La Convención ha recibido el respaldo de connotados líderes mundiales, pero quizá uno de los más importantes ha sido el recibido del plenario de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos efectuada en Viena en 1993, cuando por primera vez en una declaración mundial se hizo un llamado a la ratificación universal de un instrumento de derechos humanos con fecha fija: 1995.

¿Por qué este desusado apoyo a un texto de derechos humanos, el último en ser aprobado y el que ostenta hoy el privilegio de haber obtenido el número más alto de ratificaciones?

La aprobación de la Convención en 1989 y su contagiosa ratificación durante el primer año está íntimamente relacionada con el clima internacional de fin de la guerra fría, de afirmación de la democracia en países que sufrían dictaduras militares, de mayor comprensión y de respaldo a las luchas por la igualdad y dignidad de todos los seres humanos representada, entre otros, por la gesta de Mandela en Sudáfrica. También es el tiempo en que en algunos países se toma seria conciencia, con retraso, de los efectos perversos de las políticas macroeconómicas y del frío ajuste estructural.

Estos años se han caracterizado por una reafirmación reiterada de la importancia del respeto a los derechos humanos. En los primeros cinco años de la última década del siglo y del milenio, los jefes de las naciones del mundo, en representación de la humanidad, se han reunido varias veces en magnas conferencias mundiales para expresar su preocupación por los severos problemas que afligen a la humanidad y para comprometer su esfuerzo en garantizar la vigencia y el respeto de los derechos humanos. Las declaraciones aprobadas en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990), la Cumbre Mundial de la Infancia (Nueva York, 1990), la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Rio de Janeiro, 1992), la Conferencia sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994),

la Cumbre sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) coinciden en señalar el respeto a los derechos humanos de todos los pueblos como una condición básica para la paz y para el desarrollo.

A pesar de las amenazas a estos derechos representadas por el surgimiento de las confrontaciones étnicas y religiosas que se dan dentro de los países más que entre los países, existe un expreso interés por parte de muchos sectores de la sociedad de reafirmar la idea de igualdad de todos los seres humanos y de equidad en el manejo de la política y de la economía.

Es en estos precisos años cuando por parte de organismos como el Banco Mundial y otras organizaciones de cooperación multilateral y bilateral se observa un mayor interés en este tema. El buen gobierno y la necesaria introducción de cambios estructurales para mejorar los niveles de vida de las poblaciones afectadas por la pobreza, la satisfacción de las necesidades básicas y el respeto de los derechos humanos en su expresión más amplia de derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales se empieza a constituir en una suerte de condición para acceder a la cooperación. Con ello se va poniendo de relieve cómo en la actualidad el respeto a los derechos humanos se considera base de la convivencia, la seguridad y la paz y condición indispensable para el desarrollo y el progreso económico y social.

Para algunos quizá hay un poco de retórica e incluso de hipocresía en toda esta nueva expresión de interés por los derechos humanos. Parcialmente son responsables de esa actitud las políticas erráticas y las odiosas diferencias que algunos países, entre los más poderosos, establecen en sus relaciones con aquellas naciones en que existe severo irrespeto y violación de los derechos humanos. Estas diferencias en el trato las determinan, no tanto la gravedad de la violación de los derechos humanos, sino poderosos intereses económicos de inversionistas y comerciantes, que ven limitadas sus oportunidades de acceso al mercado y miran con preocupación las ventajas de los competidores.

A pesar de estas críticas, válidas por cierto, no puede dejar de reconocerse que hoy existe a nivel nacional e internacional una importante atención y conciencia en la opinión pública sobre la gravedad de las violaciones ocasionales y sistemáticas de los derechos humanos. Los gobiernos de los países del mundo sienten sobre ellos los ojos escrutadores no sólo de los organismos de las Naciones Unidas encargados de la vigilancia de los derechos, sino también los

de un considerable número de organizaciones no gubernamentales que realizan una labor de inteligencia y denuncia de las violaciones. El tratamiento que los Estados dan a sus nacionales dejó de ser un asunto que sólo le compete al Estado soberano para convertirse en una legítima preocupación de la comunidad internacional.

En la mayoría de los países, e incluso a nivel internacional, existe aún una tendencia que considera que sólo se produce violación de los derechos humanos cuando el quebrantamiento del derecho lo sufren adultos en sus derechos civiles y políticos. Esta posición de alguna manera también ha sido compartida por algunos organismos del sistema de las Naciones Unidas y por organizaciones no gubernamentales. No obstante, esta tendencia tiende a debilitarse debido a la considerable importancia que va adquiriendo la comprobación en la práctica de que resulta casi imposible lograr un clima de respeto a las libertades básicas de los individuos (sus derechos humanos tradicionales civiles y políticos) sin el disfrute de los derechos básicos, económicos, sociales y culturales.

De la misma manera que hoy en día el término desarrollo hace referencia al binomio crecimiento económico y desarrollo social, a pesar de la resistencia terca, ya obsoleta, de quienes aún preconizan que las altas tasas de crecimiento económico traen consigo el desarrollo social, la expresión derechos humanos abraza los derechos civiles y políticos pero también los económicos, sociales y culturales y coloca a la persona como el centro del proceso de desarrollo (PNUD, 1995). Así ya lo había entendido la comunidad internacional cuando en 1966 aprobó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual en su preámbulo establece que no puede darse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a la persona gozar tanto de sus derechos económicos, sociales y culturales como de sus derechos civiles y políticos.

Es precisamente en ese clima internacional de revisión de las prioridades políticas y de interés por el respeto y vigencia de los derechos humanos que en octubre de 1990 se efectúa en Nueva York la Cumbre Mundial de la Infancia a la cual asisten 71 Jefes de Estado y de Gobierno, quienes se comprometen a promover la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño a fin de convertirla en un instrumento de validez legal en sus países y a formular planes nacionales de acción en favor de la infancia para alcanzar un conjunto de metas concretas acordadas fun-

damentalmente en las áreas de la salud, la nutrición y la educación infantil.

La Declaración de los Jefes de Estado de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia produjo un impacto muy importante que se tradujo no sólo en la ratificación de la Convención, sino muy especialmente en la formulación de los planes nacionales de acción, que con la determinación de acciones específicas que habrían de llevarse a cabo en plazos determinados para lograr las metas cuantitativas y cualitativas acordadas, iban a convertirse en la estrategia que permitió concretar con rapidez algunos de los derechos consagrados en la Convención. Es así como la promesa de los gobernantes de alcanzar metas específicas de reducción de la muerte por causas evitables, de reducción de las enfermedades prevenibles, de la desnutrición y del analfabetismo, y de incremento de la cobertura de la educación primaria, se convirtió en la estrategia más eficiente para dar cumplimiento a la obligación del Estado de garantizar el derecho a la vida, a la salud, a la nutrición y a la educación adquirida con la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño.

2. La Convención de los Derechos del Niño. Verdaderos derechos

Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas pocos días después de la caída del Muro de Berlín, la Convención representa la expresión del espíritu de conciliación que primaba en el ambiente internacional. Después de diez años de negociaciones y consultas el texto final es el resultado del acuerdo entre diferentes concepciones que sobre la vida, la infancia, las necesidades, los derechos y las obligaciones tienen los países y sus pueblos, representados por sus gobiernos, conforme a sus tradiciones, cultura y religión, sistemas políticos y jurídicos y nivel de desarrollo. Es ello lo que determina que la Convención establece el mínimo que toda sociedad debe garantizar a todo niño; y es así como con gran sabiduría el propio texto estableció que la aplicación de sus disposiciones deberá ceder ante cualquier otra provisión legal que mejor contribuya a la realización efectiva de los derechos del niño, contenida ya sea en las normas internas de los Estados partes o en otro instrumento de derecho internacional vigente en el país de que se trate.

La Convención viene a reiterar la legitimidad de los derechos humanos de los niños. Esta afirmación que podría parecer redundante, no lo es, ya que sólo después de haber transcurrido 20 años del siglo los

niños empiezan a ser reconocidos como seres humanos con igual dignidad que los adultos, gracias a la acción iniciada por Englantyne Jebb, una activista inglesa por los derechos de los niños. Hasta entonces los niños eran un "asunto privado" de la exclusiva y reservada jurisdicción familiar. Los niños no eran sujetos de derechos humanos. Los niños no eran materia de interés para la comunidad internacional.

Si bien el reconocimiento de los niños como sujetos de derecho se encontraba ya en muchas legislaciones nacionales, fundamentalmente en lo que respecta al derecho a ser protegidos contra la explotación y el abuso, la consideración de los niños como sujetos de derechos humanos es reciente. Ya ha sido superada la concepción del niño como un ser humano incompleto, o como un proyecto de adulto, o la infancia como una etapa de "entrenamiento" para la adultez. Al niño se le reconoce hoy un valor *per se*, con igual dignidad que el adulto; por lo tanto, además de ser titular de las garantías y libertades fundamentales es receptor de protección especial mientras su cuerpo y su mente crece y madura.

Ya la Declaración Universal de Derechos Humanos había establecido el derecho del niño a cuidados y asistencia especiales y su derecho a la educación. Pero como miembro de la familia humana el niño tiene los derechos que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce a todas las personas: derecho a la vida, a no ser sometido a torturas ni a esclavitud; a no ser explotado; a la salud, a la educación; a un nombre y nacionalidad, y a la protección que su condición de menor requiere.

La Convención logra incorporar todos estos principios en un sólo texto considerado hoy como uno de los instrumentos de derechos humanos más avanzados y que recoge las tendencias más progresistas en la materia. La Convención supera la discusión académica acerca de la prioridad de los derechos civiles y políticos (las libertades básicas o fundamentales) sobre los derechos económicos, sociales y culturales, integrándolos armónicamente y ofrece una plataforma indiscutible para la promoción, defensa y aseguramiento de todos los derechos a todos los niños.

La Convención ha influido en el fortalecimiento de la consideración de los niños como titulares de derechos legales, lo cual les garantiza no sólo sus derechos sino también la legitimidad de su reclamación y la exigencia de que éstos sean satisfechos. Ello representa un paso muy importante en la medida en

que la satisfacción de sus necesidades básicas no va a ser ya el producto de la liberalidad ni de la concesión graciosa y paternalista del Estado magnánimo, sino el cumplimiento de la obligación del Estado de asegurar que tanto los padres como la sociedad cumplan en sus respectivas esferas. En síntesis, la existencia de los derechos de los niños no va a depender del ejercicio del derecho ni de la habilidad para exigir su cumplimiento, ni de la capacidad de satisfacerlo por parte de los obligados.

La Convención se aparta de la concepción tradicional que concibe al niño como un sujeto pasivo, receptor de medidas de protección, aun cuando las incluye. Con una visión realista y progresista reconoce en el niño un sujeto activo a quien le concede el derecho a manifestarse y a ser escuchado de acuerdo a su edad y grado de madurez acerca de los asuntos que le conciernen y le afectan. Esto es especialmente importante en los procedimientos administrativos y judiciales en los cuales se discute la guarda y custodia de los padres o la infracción de normas penales.

La Convención no establece una jerarquía de derechos porque todos son importantes. No hay derecho pequeño. Los redactores optaron por reunir en un solo instrumento legal desde los derechos civiles: derecho a un nombre, nacionalidad, a la preservación de la identidad, libertad de opinión, información, conciencia y religión, prohibición de la tortura, de la pena capital y de la cadena perpetua; separación de los adultos en los lugares de detención y otros más, hasta los derechos económicos, sociales y culturales entre los cuales se incluyen el derecho a la sobrevivencia y desarrollo; a la protección contra la explotación económica y sexual; a los más altos niveles de salud posibles; a la educación; a un adecuado nivel de vida, a la seguridad social; al descanso, al juego y a utilizar su propio idioma, entre otros.

El derecho de los niños de expresar su opinión libremente en los asuntos que le conciernen, de buscar y recibir información; el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y religión conforme a su edad y madurez; el derecho a asociarse y celebrar reuniones y el derecho a su vida privada constituyen un conjunto de derechos nunca antes reconocidos a los niños. Si bien las disposiciones legales de muchos países reconocen varios de estos derechos, el conjunto es ciertamente una novedad en el derecho internacional.

A pesar de que la aprobación del texto final de la Convención se logró con el consenso de todos los representantes de los países que por espacio de diez años discutieron minuciosamente cada uno de sus ar-

títulos, y de que en muchos casos en aras del consenso se sacrificaron posiciones y aspiraciones defendidas con pasión y convicción, hoy en día se ha visto con claridad que son precisamente los derechos que pudieran englobarse bajo el rubro de derechos a la participación los que están siendo cuestionados por sectores tradicionalistas y fundamentalistas de oriente y occidente, de los países industrializados y en desarrollo. Uno de estos ejemplos es la posición asumida por la representación de la Santa Sede y grupos fundamentalistas musulmanes en la Conferencia de Población y Desarrollo en El Cairo (1994) y en las discusiones preparatorias de la plataforma que sería llevada a la conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer (Beijing, 1995), cuestionando el derecho de los adolescentes de acceder a la información y servicios de salud, incluidos los de planificación familiar, limitándose así el ejercicio de su derecho de disfrutar el nivel de salud más alto posible. Estos grupos han venido insistiendo en que en cualquier circunstancia el ejercicio de este derecho debe someterse a los derechos y obligaciones de los padres de proporcionar dirección a los hijos. Es importante destacar que del texto de la Convención se desprende que la responsabilidad de los padres es la de suministrar no una dirección autoritaria, sino una orientación apropiada y en consonancia con la evolución de las facultades del niño, en este caso, del adolescente.

Es preciso reconocer que es en este campo donde pueden presentarse conflictos entre la autoridad de los padres y el ejercicio de los derechos por parte de los niños. La Convención claramente se inclinó por el reconocimiento de que la capacidad y la madurez de los niños no son estáticas sino que evolucionan, lo cual determina un grado variable de libertad en ellos. Se trata en todo caso de establecer responsablemente el balance adecuado entre los derechos de los padres, que son mucho más obligaciones y responsabilidades, y el derecho de los niños a participar y a escoger.

3. Responsabilidad de los Estados partes

Los obligados en una convención de derechos humanos como la Convención de los Derechos del Niño son los Estados que han ratificado el instrumento conforme lo establece su propio sistema constitucional y legal. El artículo 2 de esta Convención señala claramente que es responsabilidad del Estado asegurar la aplicación de los derechos enunciados a todo niño de su jurisdicción, sin distinción alguna. Al dejar establecida la responsabilidad del Estado, también sienta

uno de los principios medulares de la Convención: la no discriminación. A tal fin los Estados se obligan a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos consagrados en la Convención. Esta obligación constituye un mandato claro para que el Estado asuma y lleve a cabo acciones que implican el estudio y propuesta de adaptación de la legislación a los principios de la Convención, y la ejecución de acciones y medidas administrativas, económicas, financieras y fiscales para la garantía efectiva de los derechos.

Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, el artículo 4 de la Convención señala que los Estados adoptarán las mencionadas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan. Algunos han visto en esta disposición una inclinación de los redactores por el lenguaje del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el sentido de que la satisfacción de esos derechos tendría que darse en forma progresiva en la medida en que ello requiere y depende de la disponibilidad de recursos. Los derechos civiles serían de obligatoria e inmediata satisfacción en la medida en que su ejercicio no implica costo y no hay necesidad de afectar ni el patrimonio ni los intereses de nadie para garantizar su satisfacción. Por el contrario, el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, también llamados derechos positivos, implica ciertamente para el Estado la necesidad de efectuar transferencias que le permitan cubrir el costo de los servicios a los cuales la población tiene derecho, afectando a través de diversas vías administrativas y fiscales la propiedad, los ingresos y en general, el patrimonio de las personas.

Cuando la Convención se refiere a la asignación máxima de recursos disponibles, no quiere significar recursos sobrantes como algunos intérpretes han señalado, sino más bien recursos existentes, cuyo uso y destino el Estado tiene la obligación de priorizar y jerarquizar para dar cumplimiento a los deberes que asumió al ratificar la Convención. El Estado siempre será responsable y el artículo no debe interpretarse como una cláusula contractual, una vía de escape, que le permitiría al Estado burlar la obligación, exceptuándose de su cumplimiento por limitación o inexistencia de recursos. La responsabilidad asumida de garantizar esos derechos es insoslayable e indelegable.

Es por ello que ya en los años ochenta, sin que aún se hubiera aprobado la convención pero con base en los principios contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el

UNICEF abogaba por un ajuste con rostro humano que permitiera crear sistemas de defensa, mecanismos compensatorios que pudieran garantizar a la población y de manera especial a los niños sus derechos económicos y sociales básicos frente a la agresión, no intencional pero no por ello menos perversa, representada por las medidas macroeconómicas y el ajuste estructural de la economía. Años más tarde, en algunos países el grave deterioro de indicadores tan sensibles como la tasa de mortalidad infantil, el bajo peso al nacer, la desnutrición de preescolares y escolares, la deficiencia de hierro, etc. demostraba que los Estados “para balancear las economías desbalancearon las vidas”, afectando la satisfacción de esas necesidades básicas de los niños que todavía no se consideraban formalmente derechos pero que igualmente lo eran (PNUD, 1995).

La insatisfacción de los pueblos y las protestas sociales hoy en día tienen mucho más que ver con el no goce de derechos humanos básicos —económicos, sociales y culturales— que con la privación del ejercicio de los derechos civiles y políticos. El disfrute pleno de las garantías fundamentales —los derechos civiles y políticos— depende en gran medida de la satisfacción de los otros derechos hasta el punto de que el no disfrute de aquéllos puede en un momento determinado poner en peligro el ejercicio de las libertades básicas, la estabilidad social y política y el propio sistema democrático.

4. Lo sucedido entre 1990 y 1995

La mayoría de los países del mundo han ratificado la Convención de los Derechos del niño.³ El reto ha sido y es hoy cómo pasar de la masiva ratificación a la masiva implementación. Los escépticos señalan que en muchos países donde la Convención ha sido ratificada, la vida de los niños no se ha transformado y persisten situaciones como la explotación económica de ellos en el trabajo y la prostitución; los niños siguen sucumbiendo a las enfermedades y a la muerte por causas prevenibles; la desnutrición merma sus potencialidades físicas y mentales, y la escuela es una realidad distante o inaccesible o es un espacio por el cual un día pasaron sin poder ser retenidos.

Todo esto es cierto, pero sería insensato concluir que el problema está en el instrumento y no en quienes tienen la obligación y la responsabilidad de apli-

carlo. El reconocimiento de la igualdad de los niños con los otros seres humanos y de su dignidad es un producto reciente y la admisión de que los niños tienen derechos legales también. La muerte silenciosa de los niños (muertes evitables) fue siempre vista como una fatalidad. Controlar sus causas, actuar con los medios de la tecnología moderna, es una preocupación vieja que sólo adquirió sentido de urgencia con la cruzada por la sobrevivencia infantil emprendida por James Grant. La explotación en el trabajo, el infanticidio de las niñas y su exclusión de los beneficios de la salud y de la educación han sido por años, por muchos años, aceptados como una expresión de las tradiciones y la cultura. Siempre existirá una tensión entre las aspiraciones a una vigencia universal de los derechos humanos y quienes se resisten a la existencia de normas de comportamiento universal que tienen su origen en la idéntica naturaleza humana y que en tal sentido puedan imponerse sobre las arraigadas creencias, tradiciones y prácticas antiguas de los pueblos.

Pero también es cierto que muchos pueblos han reaccionado frente a las discriminaciones, exclusiones y prácticas infamantes y criminales contra los niños, sobre todo las niñas, a pesar de que se siguen aplicando. Existe una mayor conciencia, como la que existía en las vísperas de la abolición de la esclavitud y la erradicación del *apartheid*. La conciencia de que el niño es una persona humana, sujeto de derechos y centro de todas las promesas de la sociedad, va poco a poco tomando cuerpo. La aplicación del principio “del interés superior del niño”, otro de los grandes pilares de la Convención, tiene el potencial suficiente para ser invocado frente a todas aquellas prácticas que resultan incompatibles con los derechos humanos de los niños.

La ratificación de la Convención expresa la determinación del Estado de respetar, defender, promover y asegurar la aplicación de los derechos de los niños. A pesar de la presión internacional ejercida desde diversos foros (la Cumbre Mundial de la Infancia, la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos y otros), el acto de ratificación es un acto de soberanía del país que se hace parte; nadie puede obligarle a hacerlo pero todos pueden llamar su atención para que cumpla con su obligación. Ningún Estado puede exceptuarse de su cumplimiento aludiendo a la presión internacional. La ratificación de la Convención representa “el punto de partida”, el comienzo de un proceso que va a tener importantes consecuencias para el Estado ratificante y de manera especial para su gobierno y autoridades públicas.

³ En septiembre de 1995 el número de Estados que habían ratificado la Convención de Derechos del Niño era de 179.

La primera de estas consecuencias es la aceptación abierta de responsabilidad por su implementación. A partir del momento de la ratificación, el Estado parte comienza a ser observado en sus movimientos y acciones para garantizar los derechos de los niños dentro del propio país, por parte de sus propios ciudadanos, agrupaciones políticas y organizaciones no gubernamentales y por los medios de comunicación con gran poder de influencia en la opinión pública nacional. La importancia de esta labor de vigilancia y seguimiento varía de país a país y va a depender de la madurez y desarrollo de los ciudadanos y de las organizaciones no gubernamentales, y del goce de libertad política y de opinión para que pueda expresarse en forma abierta el juicio que merece el comportamiento del Estado en la implementación de la Convención.

La segunda consecuencia es semejante a la primera, pero en el plano internacional. Una de las obligaciones que asume el Estado que se hace parte de la Convención es la de presentar un Informe al Comité de los Derechos del Niño por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas una vez transcurridos dos años de la fecha de la ratificación. Este Informe debe contener las medidas que el Estado haya adoptado para dar cumplimiento efectivo y progresivo a los derechos reconocidos en la Convención.

La efectividad del Informe depende en gran medida de la veracidad y transparencia de las informaciones aportadas y de la capacidad del Comité de obtener a través de otras fuentes (organismos de las Naciones Unidas y otros órganos competentes entre los cuales, sin mencionarlo específicamente, los redactores quisieron incluir a las organizaciones no gubernamentales) datos y referencias sobre la aplicación de la Convención.

Desde 1993 a la fecha el Comité de los Derechos del Niño ha estudiado 38 Informes nacionales.⁴ Algunos de ellos han reflejado la tendencia secular a ser un tanto laudatorios de sus propias acciones y no muy transparentes e informativos sobre la real situación de los niños y del status de sus derechos. En varias oportunidades el Comité ha solicitado al Estado cuyo informe analiza, en presencia de los representantes del país y en sesión pública, que suministre información adicional, más amplia, y en algunos casos, que elabore un nuevo informe que responda a las interrogantes planteadas por el Comité. Normalmente

el plazo concedido para la presentación del nuevo informe suele ser breve.

Esta es una práctica nueva, no acostumbrada en los organismos que hacen el seguimiento de los Pactos o Convenciones de Derechos Humanos.

Es bien sabido que la maquinaria internacional para seguir y vigilar la aplicación de estos instrumentos ha sido y es el aspecto más débil de todo el tema de los derechos humanos; por ello, el ejemplo que está sentando el Comité de los Derechos del Niño es de mucha importancia no sólo para un efectivo seguimiento de los derechos de los niños, sino en general para la observancia y vigencia de los derechos humanos contenidos en otros instrumentos. En la medida en que la Convención es el último de los grandes instrumentos de derechos humanos aprobados, sus redactores tomaron muy en cuenta la experiencia de otros pactos y convenciones cuyos órganos de vigilancia están extremadamente limitados en su capacidad de actuar.

Quizá una de las consecuencias más relevantes de la ratificación de un instrumento de derechos humanos es el sometimiento del Estado al escrutinio de la opinión pública internacional, no sólo de la prensa, sino de muchas organizaciones no gubernamentales que efectúan un seguimiento muy cercano y eficiente a la observancia de los derechos. No existen países en el mundo de hoy, cualquiera sea su tamaño, poder y recursos, para el que sea del todo irrelevante lo que se opina sobre la situación de los derechos humanos en su territorio, y que al tiempo no se sienta perturbado en su imagen, credibilidad y en sus relaciones políticas y económicas internas y externas cuando la opinión pública mundial lo clasifica como un país donde se violan los derechos humanos. Los redactores de la Convención, muy conscientes de la importancia del juicio de la opinión pública establecieron en su texto la obligación del Estado de dar amplia difusión al Informe presentado y a las conclusiones u observaciones finales emanadas del Comité al término de su estudio y discusión.

Si bien el mecanismo de denuncia y crítica de la opinión pública ha resultado importante y efectivo en motivar a los Estados a iniciar y emprender acciones para superar las situaciones de violación de derechos humanos, el sistema de las Naciones Unidas deberá revisar y definir los mecanismos que permitan una acción más conminatoria en virtud de la cual los Estados se vean precisados a actuar y resolver las situaciones de violación de los derechos, mostrando las acciones que se proponen llevar a cabo para ello y sin

⁴ A septiembre de 1995, sesenta Estados han presentado sus Informes al Comité de los Derechos del Niño. Están retrasados en la presentación de sus Informes 87 Estados Partes.

que puedan ampararse en la vieja concepción de la soberanía. Este asunto fue tratado en forma muy amplia por el Secretario General de las Naciones Unidas, señor Boutros Boutros-Ghali, en su exposición a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena: en ella señaló que la intervención internacional debe plantearse cuando los Estados se muestran incompetentes para garantizar los derechos humanos, cuando violan los principios fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas y cuando lejos de ser protectores de los individuos se convierten en sus subyugadores (Naciones Unidas, 1993).

Muchos Estados que han ratificado la Convención en todas las regiones del mundo han dado pasos de gran significación para poner en vigencia los principios de la Convención o para aproximarse progresivamente a la satisfacción de los derechos del mayor número posible de niños. La experiencia de estos años ha revelado cuán importante ha sido el proceso de adaptación de la legislación nacional. En muchos países la ausencia de normas o la existencia de disposiciones que contradicen los principios de la Convención no permitía su observancia efectiva ni su aplicación por parte de los organismos jurisdiccionales. Ello ha determinado la necesidad de constituir grupos de trabajo para revisar y adaptar la legislación con participación amplia de varios sectores de la sociedad. De especial interés ha sido la revisión de la normativa nacional relacionada con los derechos civiles con miras a eliminar las disposiciones que aún establecen discriminación entre los hijos en función del tipo de unión existente entre sus padres al momento del nacimiento, y también en el área de la llamada justicia juvenil, con el fin de brindar al menor las debidas garantías administrativas y judiciales. No obstante la importancia de esta tarea, sería un error que el Estado sintiera que ha cumplido con su obligación una vez que ha puesto en las manos de las autoridades competentes, parlamentos, congresos o asambleas legislativas los proyectos de reforma debidamente estudiados.

En América Latina y el Caribe casi todos los países han emprendido con gran entusiasmo y celeridad la revisión de la legislación vigente con miras a armonizarla con los principios de la Convención. En varios países se ha visto la necesidad de proponer nuevos textos legales y hasta la de codificar las normas que en forma muy dispersa se encuentran en el ordenamiento legal.

Indonesia, por ejemplo, que al momento de la ratificación hizo reserva de siete artículos de la Convención, atendió las observaciones formuladas por el

Comité con ocasión de la revisión de su Informe y ha anunciado que retirará cuatro de esas reservas en áreas en donde podría entenderse que el Estado había optado por dar prioridad a las normas internas que reflejan las tradiciones y valores culturales predominantes. Esta acción es muy significativa y de confirmarse reflejaría la seriedad que muchos países han concedido a este instrumento, a las recomendaciones del Comité de los Derechos de los Niños y a la prioridad que debe acordarse a los principios que inspiran los derechos humanos de los niños.

Otra importante consecuencia que ha tenido la implementación de la Convención ha sido el establecimiento de estructuras nuevas y de mecanismos para vigilar a nivel nacional la aplicación de las normas que consagran los derechos de los niños, sobre irrespeto o violación de sus derechos. En algunos países se han creado organismos independientes del gobierno, como el Defensor de los Ciudadanos en Costa Rica o el Defensor del Pueblo en Colombia, a los cuales se les ha ampliado su competencia para vigilar el cumplimiento de los derechos de los niños. En otros países, como en Austria, se han constituido representaciones del Defensor Federal de los Niños y los Adolescentes en cada una de las diez provincias.

5. Pobreza y derechos humanos

La pobreza es la mayor depredadora de los derechos humanos. La Declaración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) afirma que "la pobreza extrema y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana... y que la pobreza extrema generalizada inhibe el completo y eficiente ejercicio de los derechos humanos..." (Naciones Unidas, 1993, párrafos 14 y 25).

Por otra parte, la Declaración de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (Copenhague, 1995) establece el compromiso de proporcionar un marco jurídico que incluya y promueva el pleno respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales (Naciones Unidas, 1995). Igualmente, en el Primer Compromiso de la mencionada Declaración establece... Reafirmaremos y promoveremos los derechos enunciados en instrumentos y declaraciones internacionales en la materia, entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, incluidos los relativos a la educación, la alimentación, la vivienda, el empleo, la salud y la información, con el

fin de ayudar especialmente a las personas que viven en la pobreza, y lucharemos en pro de la realización de esos derechos” (Naciones Unidas, 1995).

La esperanza de la humanidad hoy es que efectivamente sean consideradas graves violaciones a los derechos humanos la marginación económica y social de poblaciones que en número creciente son afectadas por la pobreza, siendo excluidas silenciosamente del ejercicio de derechos básicos. Los más afectados por este proceso de exclusión son los pobres mismos, pero fundamentalmente los niños y con ellos la sociedad misma, que ve mermadas sus posibilidades de desarrollo y progreso. De allí la importancia de otorgar un lugar central a la infancia en la acción política que lleve a la satisfacción oportuna y eficiente de sus necesidades, hoy constituidas en derechos. Como lo señala James Grant, el recientemente desaparecido Director Ejecutivo del UNICEF... “un niño o una niña sólo tiene una oportunidad de desarrollarse normalmente; y la protección de esa única oportunidad exi-

ge, por tanto, un tipo de compromiso al que nunca se antepongan otras prioridades. Siempre habrá algo más urgente; nunca habrá nada más importante...” (Grant, 1995).

Las palabras de James Grant deben llamar a la reflexión a todos y de manera particular a los dirigentes de América Latina y el Caribe, región donde 200 millones viven en la pobreza, la mayoría de ellos niños y jóvenes. En esta región donde, en las palabras de Carlos Fuentes, “nuestros esfuerzos por generar riqueza se han visto vulnerados, constantemente, por nuestra incapacidad para alcanzar igualdad” (Fuentes, 1995), la erradicación de la pobreza es una empresa que debe adquirir características similares a la abolición de la esclavitud, el colonialismo o la discriminación racial y sexual. Mantener a una población, incluyendo a sus niños, con necesidades básicas insatisfechas, es también una forma de discriminación, una violación de los derechos humanos y éticamente tan inaceptable como las otras (Albáñez, 1993).

Bibliografía

- Albáñez, T. (1993): Ajuste y políticas de compensación, Banco Interamericano de Desarrollo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (BID/PNUD), *Reforma social y pobreza: hacia una agenda integrada*, Washington, D.C.
- Fuentes, C. (1995): Introducción al *Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social*, Santiago de Chile, BID/CEPAL/PNUD, 20 de marzo.
- Grant, J. (1995): *Estado mundial de la infancia*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Nueva York.
- Naciones Unidas (1988): *La carta internacional de derechos humanos*, Nueva York.
- (1993): *Vienna Declaration and Programme of Action*, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, (Viena, 14 al 25 de junio), Nueva York.
- (1995): Primer compromiso, *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, A/Conf.166/9, Nueva York.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1995): *Desarrollo humano, Informe 1995*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, S.A.

Gobernabilidad, *competitividad e* integración social

Fernando Calderón G.

Asesor en Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Bolivia.

En este artículo se busca fundamentar un enfoque que integre la gobernabilidad política, la competitividad económica y la integración social como variables interdependientes. Para ello se examinan las posibilidades de que la sociedad latinoamericana logre a la vez acrecentar su capacidad de autogobierno democrático, mejorar su competitividad económica y enfrentar los principales problemas de exclusión social y pobreza, ya que de no hacerlo la región tendrá más dificultad para estar presente en el concierto de naciones democráticas y modernas. Para analizar la evolución de tales variables con una visión sistémica se pasa revista separadamente a cada una de ellas y luego se intenta construir un esquema interactivo de sus relaciones recíprocas, teniendo en cuenta las condiciones económicas y culturales para el crecimiento de la productividad y la necesidad de una matriz social y política que dé sentido al conjunto de variables. Este análisis muestra la emergencia de una nueva lógica del conflicto, que ya no se da entre el Estado y los distintos actores sociales y políticos, sino respecto de la dirección cultural de la gobernabilidad, la competitividad y la integración social; ya no está en tela de juicio la necesidad de la concurrencia simultánea de los factores del desarrollo, sino sus posibles orientaciones y sesgos políticos y culturales. Se concluye por último que para encauzar este nuevo tipo de conflictos se requiere tanto un consenso previo respecto de algunos metavalores que permita a las partes negociar y confrontar argumentos en un lenguaje común, como una reforma política que incluya un sistema claro y eficiente de sanciones para las partes que no respeten los términos convenidos.

I

Una hipótesis experimental

América Latina, en su multiplicidad de experiencias, parece estar viviendo el fin de una coyuntura de ajuste económico con resultados más bien inciertos, pues nadie está seguro de que las políticas antiinflacionarias y los procesos de ajuste fiscal llevados a cabo constituyan una garantía de reconversión económica, equidad social y consolidación democrática.

Por el contrario, si bien se lograron importantes avances en el plano de la estabilidad económica e incluso en los niveles de exportación, los resultados en los ámbitos sociales y políticos dejan mucho que desear, ya que los procesos de inflación y ajuste significaron mayor inequidad social y altos costos políticos en la construcción de la democracia.

Para el análisis de estos procesos parece pertinente buscar un enfoque integral e interdependiente de ellos, pues una visión meramente economicista, politicista o sociologista conlleva fuertes limitaciones para comprender la coyuntura vivida y más aún para proponer opciones con miras al nuevo período que le tocará vivir a la región. Respetando las particularidades disciplinarias, se intentará realizar aquí un análisis conceptual de las tres variables interdependientes señaladas, las que son importantes para comprender el desarrollo latinoamericano: la gobernabilidad, la competitividad y la integración social.

Para extraer lo positivo de las particulares experiencias nacionales es importante conocer las distintas situaciones límites que han vivido y viven los países de la región: por ejemplo, los efectos políticos y económicos perversos que sufrió Venezuela como resultado de políticas sociales fracasadas; o la combinación de complejos factores económicos que en México afectan la estabilidad económica y agudizan los procesos de exclusión social y política; o incluso el riesgo de que en Chile los avances económicos se vean perjudicados por los conflictos éticos y políticos no resueltos por el proceso de transición chileno. Es pues en este marco que se formulan las siguientes reflexiones conceptuales, a partir de la experiencia de Bolivia.

¿Es posible que, dadas las tendencias políticas y socioeconómicas actuales, la sociedad latinoamericana acreciente su capacidad de autogobierno democrático, eleve considerablemente su competitividad económica y enfrente de verdad los principales problemas de exclusión social y pobreza? ¿O seguirán las sociedades latinoamericanas cumpliendo la profecía "sisífica" que, en sus momentos de angustia, no dejaba dormir a Bolívar?

Varios estudios a nivel nacional y regional muestran que se ha avanzado en algunos aspectos de la gobernabilidad política, un poco también en materia de competitividad y casi nada en aspectos de la integración social vinculados al mejoramiento sustantivo de algunos indicadores básicos de desarrollo social y sobre todo a la creación de un sistema de actores sociales autónomos con capacidad de negociar e influir en la dinámica de la competitividad y la democratización. Si esta situación persiste, América Latina no podrá estar presente en el mundo moderno.

Según la hipótesis que orienta este análisis, para comprender la evolución de estas variables no basta con cierta racionalidad particularista; es imprescindible aplicar una lógica sinérgica y sistémica a la interacción de ellas. Esto no significa que todo se tenga que hacer de una sola vez; por el contrario, el enfoque sistémico supone una estrategia, con etapas, procesos, límites y evaluaciones críticas. Toda acción en alguno de los ámbitos señalados tiende a afectar a los otros de manera positiva, negativa o ambigua, de modo que la estrategia también supone cálculos, riesgos y decisiones.

En este artículo se hace un examen conceptual de la gobernabilidad, la competitividad y la integración social, y luego se intenta construir una especie de "modelo interactivo", buscando las posibles relaciones entre estas variables, para plantear por último, de manera preliminar, la emergencia de una nueva lógica del conflicto e insinuar la necesidad de una reforma política en la región.

□ El presente artículo es parte de un estudio en curso sobre gobernabilidad, competitividad e integración social en Bolivia, que realizan CERES-CEDLA en el marco de un estudio comparativo a nivel

regional sobre "Estrategias de gobernabilidad en la crisis" impulsado por el programa CLACSO-PNUD-UNESCO. El autor agradece a Gerardo Berthin y Antonio Vigilante por sus comentarios.

II

Política y gobernabilidad

Las sociedades contemporáneas enfrentan una hiperaceleración del tiempo político. En estas circunstancias, se requiere una aproximación política que reduzca la incertidumbre y busque lo deseable en función de lo posible, pero basándose en valores que vinculen de manera fecunda la democracia, la reestructuración económica y la integración social.

Es fundamental, por lo tanto, llegar a un nuevo enfoque de lo posible, considerando las posibilidades de estructuración, elaboración y sincronización del tiempo de la política. La búsqueda de lo mejor posible en todos los planos de la vida económica y social es un trabajo con el tiempo político. Incluye, por ejemplo, superar la pesada carga de la cultura política latinoamericana, que confunde lo urgente con lo necesario, el corto plazo con un futuro infinito.

En esta perspectiva la política podría entenderse como un sistema de relaciones que buscaría reducir la incertidumbre y mediar entre intereses contrapuestos a través de un sistema de decisiones y autoridad adecuadamente instrumentado, y democrático. Desde luego, se trata de valores construidos en oposición a un nuevo poder tecnocrático, consumista e impersonal, sobre todo en medio de tendencias a la crisis de los sistemas de representación y acción política. En este ámbito, para que el "gobierno de la política" sea efectivo y legítimo es necesario que la sociedad en sus distintos ámbitos y niveles conozca sus opciones y las consecuencias de determinadas acciones políticas, sociales o económicas, y sobre todo que pueda decidir si tales consecuencias son deseables o no. Al respecto, hemos supuesto que la búsqueda de la socialización y transparencia de la política no sólo introducirá elementos racionalizadores y críticos en la política, la economía y la sociedad, sino también que fortalecerá la responsabilidad social y ética de la política.

En el corazón de tales dinámicas se halla el tema de la gobernabilidad. Esta no es sólo un recurso para reducir las tendencias duras de la incertidumbre, sino también un impulso para pensar, inventar, ponderar y descubrir lo que es posible, probable y preferible; es una fuerza de lo político que trabaja con el realismo, pero que no sólo exige capacidad de adaptación a la realidad, sino que debe ser tomada en cuenta para cambiar esa realidad con arreglo a valores de libertad y equidad.

La gobernabilidad en este sentido está referida a la capacidad política de una sociedad y debe ser vista como una construcción de la política, construcción que supone un conjunto de acciones asociadas a la formación de un sistema de relaciones políticas que implican poder, mando y autoridad. La cuestión reside en la forma en que los actores se paran frente al sistema político. Pero si bien la gobernabilidad en general está referida a la construcción de un orden, la gobernabilidad democrática está referida a la construcción de un orden institucional, plural, conflictivo y abierto.

El concepto de gobernabilidad no es un concepto teórico desarrollado: más bien ha servido para describir situaciones y coyunturas muy precisas. En la ciencia política estadounidense, la gobernabilidad ha sido utilizada principalmente en su acepción más restringida de calidad de la gestión de gobierno. En sus orígenes, en los años de la posguerra, el concepto estuvo asociado a la inestabilidad económica.¹

Posteriormente Crozier, Huntington y Watanaki (1975) desarrollaron el concepto en relación con la crisis de la política. Para ellos, la participación política ha generado una disgregación de intereses y un exceso de demandas que el sistema político no es capaz de procesar; en este sentido, la gobernabilidad sería la capacidad de procesar tales conflictos. Estos autores, sin embargo, no analizan si esa expansión de conflictos no procesables es resultado de la propia expansión del desarrollo capitalista.

Desde el lado de la sociología crítica, Claus Offe (1982) ve la gobernabilidad como un límite de la dinámica capitalista respecto de la integración social: los procesos de acumulación sin regulación política producen ingobernabilidad, y en el régimen capitalista existiría una tendencia inercial hacia la ingobernabilidad.

En América Latina el concepto de gobernabilidad tiene una trayectoria menos elaborada y diversa y muy a menudo confundida con la noción de estabilidad política. Sin embargo, ha habido algunos avances. Por ejemplo, un proyecto del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) sobre estrategias de gobernabilidad en la crisis contrasta la

¹ Por ejemplo, véase Denis (s/f). En su célebre *Diccionario de ciencia política*, Norberto Bobbio (1987) entiende la gobernabilidad como el resultado de negociaciones entre liberales y demócratas.

governabilidad con la ingovernabilidad. Esta última se podría producir, de una parte, por el comportamiento errático de actores económicos empresariales que pueden “romper” los umbrales mínimos del funcionamiento económico o de la denominada gobernabilidad sistémica, y de otra parte, por una mayor desintegración y exclusión sociales en los sectores populares urbanos. Más recientemente, Mario dos Santos y Marcela Natalicchio (1993) esclarecen una cierta visión ambigua de la gobernabilidad, afirmando: “Buen gobierno (*governance*) quiere decir buen desempeño gubernamental en el sentido de sensibilidad frente a las demandas y eficiencia administrativa y gerencial. También transparencia y *accountability* (responsabilidad ante la sociedad por los actos del gobierno); en cambio, gobernabilidad es una situación de los sistemas complejos que supone la autorreproducción del sistema”.

Con un enfoque más centrado en los temas del desarrollo, en sus informes sobre desarrollo humano el PNUD reclama como condición para tal desarrollo un pacto o compromiso político directamente asociado a una mayor participación popular descentralizada (“gubernamiento”). En un informe reciente sobre gobernabilidad en América Latina, un grupo de analistas patrocinado por dicha institución afirma que “la gobernabilidad democrática precisa la construcción paciente y progresiva de acuerdos mínimos; el esfuerzo para volver más convergentes los intereses; la creatividad para subordinar lo que divide a lo que une. En suma, reside en una adecuada organización de la política y de la participación” (PNUD, 1993 y 1994b).

El Banco Mundial también ha difundido este debate: por ejemplo, Edgardo Boeninger ha vinculado la gobernabilidad con la capacidad de los gobier-

nos para ejercer autoridad, resolver problemas e implementar políticas, lo que además implicaría un fortalecimiento institucional público y privado (Banco Mundial, 1991). Angel Flisfisch (1989), en una visión más teórica, ha relacionado la gobernabilidad con un nuevo tipo de enfoque de la dinámica del desarrollo económico, esto último fuertemente influido por la noción de “estrategia de navegación contra el viento”, de Albert Hirschman. También se han realizado en la región algunos estudios políticos que vinculan la temática electoral con la gobernabilidad (Trinidad, 1991).

En Bolivia, René Mayorga (1992) ha compilado un texto sobre gobernabilidad centrado en los problemas del régimen democrático.² La Vicepresidencia de la República, con la colaboración del PNUD, ha elaborado un programa de gobernabilidad centrado tanto en aspectos de buen gobierno como de gobernabilidad propiamente tal. Posiblemente éste es uno de los proyectos más novedosos surgidos en la región para modernizar y legitimar el Estado.

Reconociendo la importancia de la conceptualización de la gobernabilidad y de los avances y problemas que ella implica, planteamos aquí que la noción de gobernabilidad está asociada a una capacidad mínima de gestión eficaz y eficiente y de autoridad que tendría que tener el poder ejecutivo frente a los otros poderes del Estado y a la sociedad misma. En un sentido más amplio, la gobernabilidad supone además la calidad democrática del gobierno, por el logro de cierto consenso societal en la formulación de políticas y la resolución de problemas con miras a avanzar significativamente en el desarrollo económico y la integración social; en esencia, de lo que se trata es de elevar la calidad del gobierno mediante el incremento de la capacidad de autogobierno de la propia sociedad.

III

***Ethos* empresarial y competitividad**

La competitividad a la que nos referimos aquí es, en principio, la que Fernando Fajnzylber (1983) denominó “competitividad auténtica”. Según este autor, para lograrla sería esencial reforzar la capacidad interna de creación industrial asociada con una participación creciente de los agentes de la producción y del conocimiento: en definitiva, se trataría de crear un

núcleo endógeno de crecimiento tecnológico. Más adelante, la CEPAL desarrolló y profundizó estos conceptos (CEPAL, 1990; 1992a y b; 1994a y b). Este enfo-

² Más recientemente, como resultado de varios de estos esfuerzos, se ha publicado una interesante y polémica compilación titulada *Buen gobierno para el desarrollo humano* (Toranzo, 1994).

que de la competitividad, sin embargo tiene una limitación: falta en él el análisis de elementos estatales, políticos e históricos de gobernabilidad y consenso, además del de las dinámicas culturales. En realidad, la noción de conflicto y comunicación entre los actores y la de *ethos* empresarial, que son aspectos decisivos de la competitividad y de la construcción de un núcleo endógeno de desarrollo, están ausentes o reciben un tratamiento por ahora restringido en el renovado pensamiento cepalino.

En América Latina existe una suerte de cultura autorreferida que provoca el desencuentro y la incomunicación entre los distintos actores sociales, así como también una fuerte indiferenciación de roles, propia de los sistemas patrimonialistas corporativos que han limitado históricamente las posibilidades de desarrollo de un *ethos* empresarial expansivo y de una competitividad auténtica. La misma lógica del conflicto social ha sido históricamente distorsionada y reducida a un conflicto entre el Estado y el trabajo y no a un sistema de relaciones sociales y acciones colectivas diversas y complejas (Calderón y Dos Santos, 1995).

Como lo ha señalado la CEPAL, lo que se necesita es lograr un crecimiento económico basado en una lógica endógena que promueva la incorporación de tecnología y el uso renovable de los recursos humanos y no en el abuso de la fuerza de trabajo y en la explotación indiscriminada de los recursos naturales. No obstante, yendo más allá de una lógica estrictamente económica, la competitividad también depende de la capacidad de gestión empresarial, tanto para el funcionamiento racional moderno de una empresa a nivel nacional como para el desarrollo de estrategias de globalización a nivel internacional.³

Michel Porter (1991, p. 543 y ss.), con una perspectiva funcionalista y a partir de la empresa, ha descrito la competitividad como un proceso dinámico en el cual la innovación es una constante significativa para la elaboración de nuevos productos, nuevos tipos de mercado y nuevos procesos de producción.

³ Investigaciones recientes parecen demostrar la importancia de una cierta relación positiva investigación-desarrollo (ID) entre los países industrializados y los países en desarrollo. "Los resultados sugieren que mayor será la productividad total de los factores de un país en desarrollo cuanto mayor sea la masa de capital de ID de sus contrapartes comerciales —que se utiliza como sustituto de la masa de conocimientos incorporada en la composición del comercio del país—, cuanto más abierto esté el comercio extranjero con países industriales y cuanto más capacitada esté su fuerza de trabajo" (FMI, 1995, p. 55). En este sentido parecería importante explorar el grado de beneficio marginal que puede producirse en un núcleo endógeno por efectos de la ID extranjera.

Este proceso implica además la conjugación de una serie de subsistemas vinculados a fuerzas y objetivos nacionales, instrumentos gubernamentales, ambientes competitivos, decisiones estratégicas, aprendizaje constante y sobre todo capacidad productiva y de apoyo a nivel nacional. Y por ende la búsqueda de ventajas competitivas. Tales ventajas competitivas suponen un conjunto de condiciones que permitirán a una nación desarrollarse sobre la base de sus factores productivos, mediante motivaciones positivas conjuntas en las relaciones obrero-patronales, competencia interna, incremento de calidad de la demanda y capacidad para crear nuevas empresas. En definitiva, en el enfoque de Porter la competitividad parece descansar en la calidad del comportamiento socio-empresarial de una sociedad. Quizás la crítica más sustantiva a tal visión es el carácter evolucionista y teleológico típico de este tipo de pensamiento, que ve el conflicto y la historicidad sólo como anomalías.

En todo caso, de lo que se trata aquí es de asumir una lógica más amplia, en la que la cuestión fundamental no sea saber si la economía funciona a partir de una dinámica estatal o una privada, sino saber si existe una dinámica empresarial que abarque el conjunto de la sociedad; es decir, si existe un sistema de relaciones entre los distintos actores e instituciones que, sobre la base de argumentos y acciones racionales y con el riesgo y la flexibilidad naturales del mundo moderno, tenga metas compartidas y negociadas, lo que es tan válido para una empresa como para un partido político. En esta lógica no es posible una competitividad auténtica a nivel nacional si conviven empresas modernas con partidos tradicionales.

Fajnzylber comenzó a hacer explícita esta lógica al señalar: "La inserción internacional implica un cambio institucional de gran envergadura, a nivel de empresa, a nivel de las relaciones entre empresarios y trabajadores, entre el gobierno y los empresarios, entre el gobierno y los trabajadores, los gobiernos regionales, a nivel del sistema político, a nivel de las relaciones de convivencia. Por consiguiente abrir una economía es mucho más que bajar aranceles. Es introducirse a una nueva forma de funcionar económica, social y políticamente".⁴

Sin embargo, es fundamental reforzar este tipo de pensamiento en una lógica globalizada. Manuel Castells, luego de múltiples estudios, concluye que emerge una nueva división internacional del trabajo determinada por la mayor competitividad de las em-

⁴ Citado por Lahera, Ottone y Rosales, 1995.

presas, en la cual las empresas y los Estados, si no quieren perecer, tienden a operar en un horizonte internacional de mercados y de insumos. En este proceso la competitividad y por ende la tecnología, especialmente de información, determinaría los niveles y modos de vida de la población, la popularidad de los gobiernos y la gobernabilidad de las sociedades. Estaría surgiendo un dinamismo societal basado en el papel estratégico del conocimiento, el aumento de la flexibilidad del sistema y el paso de grandes empresas centralizadas a redes descentralizadas compuestas por múltiples formas y tamaños de organización. Estas redes constituirán la forma organizacional emergente en el nuevo orden mundial. Para Castells, las sociedades estarían fundamentalmente constituidas por flujos de información entre redes de organizaciones e instituciones. Así, el proceso de transición histórica hacia la economía informacional estaría dominado por la existencia de una economía global y redes de información mundial, y por otra parte, de sociedades civiles nacionalistas, de culturas comunitaristas y de

Estados cada vez más prescindibles (Castells, 1988, 1989 y 1995).

Es fundamental entonces la generalización de un amplio *ethos* empresarial que disminuya la lógica consumista, rentista y de prebendas de los empresarios y de buena parte de las sociedades latinoamericanas, en virtud de una ética de responsabilidades modernas vinculadas a la expansión productiva, el mejoramiento de la calidad nacional de la demanda y una austeridad cotidiana coherente con las características sociales, productivas y culturales de estos países. Con lo dicho no se pretende imponer un comportamiento productivista ni distribucionista, sino convencer de que el desarrollo de una competitividad auténtica favorecerá más sólidamente los intereses particulares y generales en su conjunto. En definitiva, aquí se argumenta que una expansión productiva fuertemente vinculada al mercado externo sólo puede descansar en un amplio sentido de cohesión y participación nacional. Es curioso comprobar que a menudo mientras más pobre es un país, más dispendiosas y consumistas son sus elites sociales y políticas.

IV

Sociedad e integración social

La integración social es uno de los conceptos más clásicos y ricos de la sociología. Se originó a fines del siglo pasado como consecuencia de las "anomalías" o distorsiones, sin mecanismos de control social, que llegó a producir en la sociedad tradicional o comunitaria el proceso de industrialización.

La sociología se empezó a preguntar por las condiciones en que se reproducen y crean el orden y la unidad societal. Las distintas corrientes sociológicas respondieron según sus propios condicionamientos históricos. Para los europeos los patrones de integración social estaban vinculados a los procesos de institucionalización de los conflictos y al desarrollo de nuevas formas de solidaridad orgánica; para los estadounidenses, al poder de las instituciones políticas y judiciales y a la fuerza integrativa de una migración colonizadora; para la Unión Soviética, a la ideología política y participativa de la revolución de octubre y del partido comunista. Para los latinoamericanos, sobre todo en el período de la posguerra, al papel articulador e integrador de la hacienda y a la persistencia de un patrón intrasocietal patrimonialista y de clien-

tela. Más adelante, el populismo o los regímenes nacional-populares fueron las formas de organización de la integración social.

Claro está que estos diversos patrones de regulación social involucraban la acción de agentes de control social para la mantención de modos específicos de dominación, expresados en espacios institucionales y normativos muy concretos. Pero también reproducían formas de relación social y lazos sociales diversos. Por lo demás, cualquier forma de integración supone relaciones sociales diferenciadas, conflictivas y jerárquicas. En todo caso, en buena parte de tales patrones predominaba una sensación de autorreproducción del control social.

La noción del conflicto interno y su evolución fue periférica. Sólo más adelante la sociología crítica empezó a demostrar la persistencia de una crisis entre la evolución de las nuevas dinámicas productivas y de consumo y la integración social. Alain Touraine (1973, pp. 113 y 192) ha hecho hincapié en la idea de un cambio en el tipo de dominación, por el cual las relaciones tenderían a dejar de basarse en la explota-

ción del trabajo, haciéndolo más bien en la manipulación de la demanda, el deterioro de las condiciones de vida, y el acaparamiento de los recursos y de la capacidad de decisión; con esto cambiaría la lógica de la protesta y de la integración social misma.

Los conflictos derivados de cambios en la sociedad —como el proceso de reestructuración y el incremento de la competitividad, la hiperaceleración del tiempo político, los procesos consiguientes de concentración de decisiones y la emergencia de nuevos tipos de protesta (por lo demás no tan ajenos a América Latina) ante temas éticos, de consumo, étnico-culturales, de género, religiosos, localistas y otros—, están surgiendo como nunca en los ámbitos de la integración social, la reproducción cultural y la socialización. Quizás precisamente por eso los problemas más significativos de la sociedad contemporánea se refieren a la calidad de vida.

Un estudio reciente del PNUD señala que en los últimos cinco años más del 70% de los conflictos se desarrollaron al interior de los países, produciendo en general un mayor deterioro de la cotidianeidad en los distintos planos de la vida social. Tal informe menciona también que tiende a disminuir la importancia de los conflictos entre países; asimismo, afirma que el debilitamiento de la trama social constituye un problema central para todos los países ricos y pobres del mundo, aunque tal debilitamiento adopta formas y niveles distintos según el tipo de sociedad de que se trate (PNUD, 1994a).

En un nivel teórico, Jürgen Habermas (1973) piensa que la crisis está asociada a experiencias de cambio en las estructuras del patrimonio sistémico de una sociedad y a la percepción de que se amenaza su identidad; en otras palabras, que una sociedad está en crisis de integración cuando las nuevas generaciones ya no se reconocen en un orden normativo que antes tuvo carácter constitutivo. Además, señala que es importante averiguar en qué momento se producen problemas de autogobierno, pues ahí se conecta la integración social con la sistémica. Para Habermas, la integración social está referida a sistemas de instituciones “en que se socializan sujetos hablantes y actuantes; los sistemas de sociedad aparecen aquí con el aspecto de un mundo—de— vida, estructurado por medio de símbolos”, mientras que la integración sistémica se refiere a rendimientos de autogobierno específicos de un sistema autorregulado (Habermas, 1973).

En las actuales condiciones sociohistóricas de América Latina, es posible adecuar la noción de integración social a la capacidad de una sociedad de cons-

truir una ciudadanía activa, eliminar las barreras de discriminación en el mercado y difundir una cultura de solidaridad.

La ciudadanía, si bien es individual, supone una cierta pertenencia comunitaria a través de la cual el individuo se va desarrollando y autodeterminando. El individuo es parte de una colectividad política nacional en la cual recrea su identidad en el ámbito de las instituciones políticas reconocidas. La ciudadanía también está directamente asociada a la equidad social y por ende al derecho de igualdad de oportunidades, que en las circunstancias históricas actuales supone una socialización creciente del conocimiento científico y tecnológico. En estas condiciones la ciudadanía está vinculada al autogobierno de la sociedad, con un ejercicio político electivo y delegativo en el cual las diferentes clases y grupos culturales o regionales necesariamente tienen que asumirse como ciudadanos para que la democracia realmente funcione. Esta última supone el reconocimiento de los derechos del “otro”, diferente de uno mismo, sea éste individuo o grupo, y también supone una autonomía de los actores respecto del Estado.

El mercado refleja una relación social que implica igualdad de oportunidades de trabajo y de producción que hace funcionales los procesos de competencia y de movilidad social. No implica la persistencia de mecanismos de discriminación que limitan la capacidad integradora del mercado para construir tanto una demanda societal idónea como una estructura de la oferta que no sea distorsionada ni poco competitiva. Los mecanismos de movilidad social tienen que organizarse en función de las capacidades, esfuerzos e igualdad de oportunidades para competir en los mercados, y contar con canales de movilidad social abiertos que refuercen la integración. Los ciudadanos también son consumidores.

La cultura de la solidaridad está vinculada a la calidad de la trama social de una determinada colectividad, a los lazos de reciprocidad entre sus miembros y a la capacidad de enfrentar problemas y metas comunes. En casos como el de Bolivia el papel de las estructuras familiares diversificadas, las comunidades y las unidades empresariales en pequeña escala representa importantes experiencias solidarias. La cultura de la solidaridad vincula los intereses particulares con los públicos y se refiere a la capacidad de las sociedades para conciliar la competitividad auténtica con una gobernabilidad progresiva. Tal vinculación supone el logro de un “bien común” de una sociedad. En este proceso la cuestión de la pobreza no es una categoría

social histórica, sino el producto de relaciones sociales excluyentes. En muchos informes nacionales e internacionales se suele despojar a la pobreza de su dimensión tanto ética como sociológica y transformarla en un paisaje estadístico sin producción de sentido. Desde el ángulo de la integración social, el problema de la pobreza es ante todo uno de juicio sobre las relaciones sociales.

En la política latinoamericana existe una fuerte tradición jerárquica, plasmada en un patrón de sociabilidad que limita la construcción de un principio de equidad que le dé al "otro" distinto de "uno" la condición de sujeto con intereses válidos y derechos legítimos. La competitividad espuria está íntimamente asociada con esa tradición. En realidad, se trata de un imaginario societal que entiende a la pobreza como una marca de inferioridad y que desvaloriza el ejercicio de los derechos individuales. Para tal tradición política el pobre no existe como ciudadano, sino como una figura plena de atributos inferiores, carente y desprotegido, que debe ser atendida por la filantropía privada, la tutela estatal o la cooperación internacional.

La concepción más generalizada de la pobreza está fuertemente ligada al modo en que se niegan los derechos en la trama de las relaciones sociales. Y la superación de la pobreza está vinculada por una parte a la capacidad de la sociedad y de los mismos pobres de transformar sus necesidades en demandas que interactúen en el sistema político y, por otra, a una expansión de la cultura de la solidaridad.

En este sentido, la conquista de la ciudadanía constituye el impulso vital hacia la integración social. Envuelve políticas y acciones societales que cambien progresivamente el panorama social y, sobre todo, un tratamiento público del problema y su vinculación con el tema de la equidad y el desarrollo. Todo esto depende en gran parte de que en la trama de los intereses sociales haya una construcción de espacios públicos en los que el problema sea legitimado a través del libre debate de lo justo y lo injusto en una práctica democrática de permanente negociación.

La integración social apunta al logro de umbrales mínimos de reproducción de la población —por ejemplo, los indicadores de desarrollo humano de las Naciones Unidas—, y a la eliminación legal y real de una serie de barreras y mecanismos de discriminación —por género, edad, etnia, etc.— en el mercado, en la sociedad y en las instituciones públicas y privadas. Asimismo, en un sentido más amplio, la integración social supone una matriz de actores sociales que interactúan recíprocamente sobre la base de argumentos racionales y valóricos para lograr concertadamente metas de integración, competitividad y gobernabilidad. En tal lógica, los fines no podrían estar separados de los procedimientos.

En este marco debe quedar clara una conclusión básica: si las tendencias sociales no son revertidas, los costos serán muy altos tanto en términos de gobernabilidad como de competitividad y desarrollo.

V

El triángulo de desarrollo, con su rectángulo y su punto al centro

En la perspectiva de las relaciones sinérgicas y sistémicas de los conceptos de gobernabilidad, competitividad e integración social, se supone inconcebible que éstos funcionen aisladamente, puesto que se refuerzan entre ellos e interactúan sinérgicamente en sentido positivo o negativo.

Así, por ejemplo, el logro de un nivel óptimo de gobernabilidad sólo será posible si con ello se alimenta y condiciona un crecimiento económico basado en una competitividad auténtica, y si se sustenta en un sólido consenso construido por actores sociales

que concertadamente buscan elevar la calidad de vida de la población. En el mismo sentido, la competitividad será sustentable en la medida en que refuerce la calidad de la sociedad tanto en términos educativos como de expansión de los mercados de consumo; en este sentido, la misma integración social constituye una fuerza productiva.

Por último, la integración social no será sólida si no está asociada a políticas eficaces, coherentes y legítimas de gobierno, y al crecimiento sostenido de la economía. Todo esto supone acrecentar una capa-

cidad de acción que se adecua a la evolución de las diferentes circunstancias.

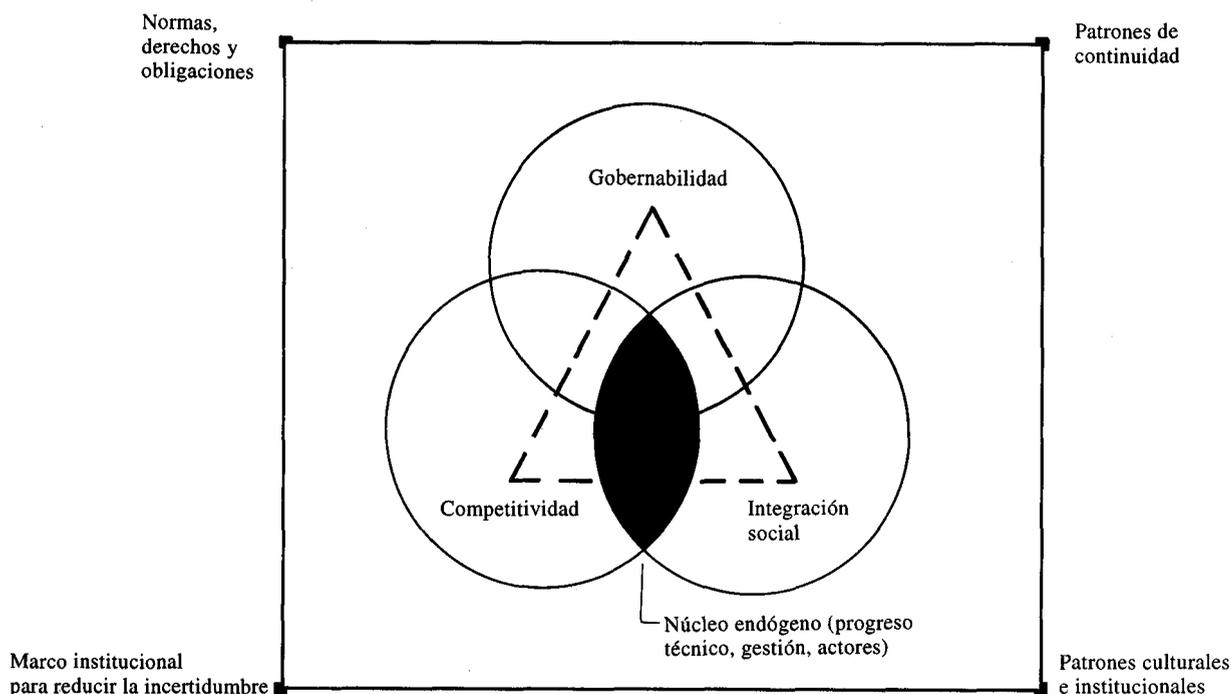
Sin embargo, si bien este triángulo —governabilidad, competitividad e integración social— es fundamental para alcanzar cierta capacidad endógena de desarrollo (gráfico 1), ésta será insuficiente y anómala si no está inserta en un marco institucional que dé sentido a las transformaciones y políticas en curso; éste se representa en el mismo gráfico por un rectángulo que, en sus vértices y también dentro de una lógica sistémica, indica las funciones y características de tal marco.

Se supone que un marco institucional no sólo delimita concertadamente las reglas del juego, sino que también se adecua a las características históricas del cambio socioeconómico y político que atraviesa actualmente la región como parte de un proceso mundial de globalización económica e hiperaceleración del tiempo político.

El primer vértice del rectángulo que en el gráfico representa el marco institucional corresponde a un conjunto de normas, derechos y obligaciones claros en materia de competitividad, gobernabilidad e integración social. Los empresarios, por ejemplo, tendrán

GRÁFICO 1

Triángulo de desarrollo (governabilidad, competitividad e integración social), con su rectángulo y su punto al centro



que internalizar los marcos institucionales con arreglo a los medios posibles y las ventajas reales que les permitan invertir y desarrollarse, pero adecuando tal normatividad a la de los sectores laborales que vinculan sus demandas salariales con las de capacitación y con el incremento de la producción.

El segundo vértice se refiere al establecimiento de patrones de continuidad del marco institucional,

para que exista una especie de sustentabilidad institucional que garantice a los actores que sus inversiones o acciones políticas y sociales tendrán también continuidad en el tiempo.

El tercer vértice ilustra el establecimiento de un marco institucional legítimo que busque reducir las incertidumbres producidas por el comportamiento anómico e inconsistente de una buena parte de los acto-

res empresariales, políticos e institucionales de las sociedades latinoamericanas.

El cuarto vértice, por último, se refiere al establecimiento de patrones culturales e institucionales para el procesamiento de conflictos entre los distintos actores y grupos sociales, de manera tal que se tienda a superar progresivamente la cultura patrimonialista y de prebendas tanto en la economía como en la política. Se trata, en definitiva, de la construcción de la pluralidad política de la democracia.

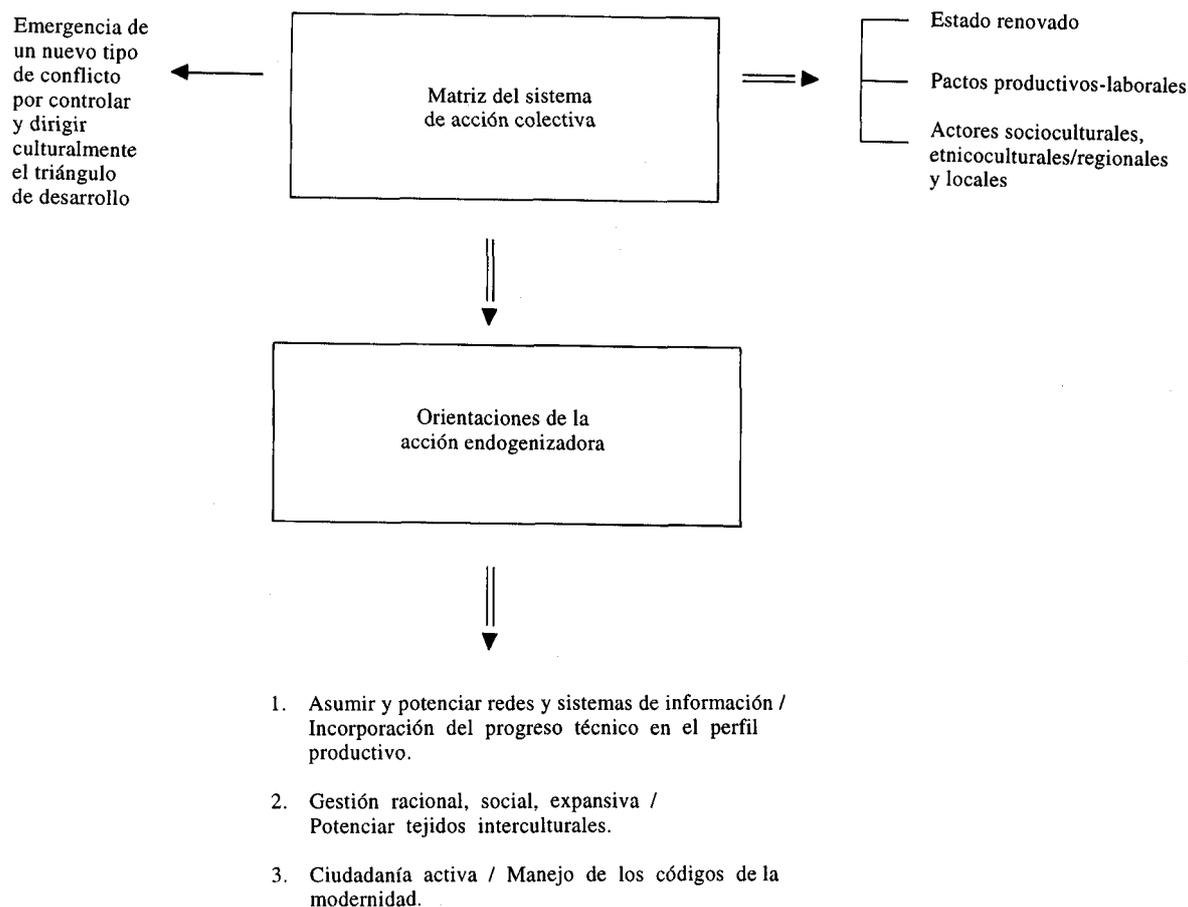
Cabe afirmar que el marco institucional descrito no es cerrado y estático, sino que se va haciendo, cambiando y adecuando según las características internas o externas del desarrollo, pero en función de la constitución o ampliación de un núcleo autorreferido de desarrollo que esté vinculado principalmente al establecimiento y evolución de la capacidad interna del país. Es decir, abarca una serie de factores de

productividad y de gobernabilidad, pero sobre todo una matriz de actores sociales que comparten una estrategia de inserción productiva en la reestructuración de la economía y la cultura internacional a partir de la sostenibilidad institucional del triángulo de desarrollo.

En el gráfico 2 se presenta un paradigma posible y deseado entre, por una parte, el triángulo de la gobernabilidad progresiva —que supone una gobernabilidad en relación sinérgica con la competitividad económica y la integración social— y, por otra parte, el rectángulo de la institucionalidad que hace normativamente viable el triángulo mencionado. El punto al centro indica tanto una serie de condiciones económicas y culturales para el crecimiento de la productividad, como los requerimientos de una matriz intrasocietal y política que dé sentido al conjunto del núcleo.

GRÁFICO 2

Punto al centro: El desarrollo endógeno



VI

Hacia una nueva lógica del conflicto

Ciertamente la propuesta descrita supone una lógica del conflicto distinta de la que organizó el ciclo estatal patrimonialista —corporativo. En tal ciclo lo central fueron los conflictos entre el Estado y los distintos actores sociales y políticos; la búsqueda de poder estatal o la redefinición de las relaciones Estado— sociedad fueron las metas principales de los distintos actores. Así, el carácter paraestatalista de la acción colectiva —ya se tratara de acciones obreras, empresariales, campesinas o regionales— y el carácter prebendario de las relaciones Estado-sociedad preconditionaron un sistema de actores sociales débiles.

El conflicto, según esta propuesta, supone una disputa entre los distintos actores por la dirección cultural de la gobernabilidad, la competitividad y la integración social. Allí ya no está en duda la simultaneidad inevitable de los factores del desarrollo, sino sus posibles orientaciones y énfasis políticos y culturales. Se supone además que esta misma lógica de transformación se asociaría con la redefinición de las fuerzas políticas de izquierda y de derecha. La izquierda quizás replantearía sus acciones desde los vértices de la integración social y la gobernabilidad y la derecha desde los de la competitividad y la gobernabilidad.

Sin embargo, no existe una forma mágica para el procesamiento de los conflictos y la transición de una situación a otra, especialmente en momentos de fuerte cambio societal. Es fundamental entonces que los conflictos tal cual suceden sean expuestos explíci-

tamente, reconocidos y procesados colectivamente por medio de la negociación.

Para este propósito es importante contar con auténticos canales de participación activa y representativa de los distintos actores, a fin de que en la deliberación y en el arbitraje de conflictos se consideren todos los intereses, actores y argumentos involucrados. Desde luego que esto conlleva la extensión de los espacios públicos de diferentes formas, para que se materialice esta participación societal en la elaboración de conflictos. En el caso de los sectores más excluidos y pobres, es imprescindible que ellos mismos transformen sus necesidades en demandas expresadas institucionalmente, es decir, que lleguen a ser actores sociales autónomos.

Asimismo, los distintos actores han de acudir a las negociaciones con plena conciencia de que toda negociación presupone la voluntad de las partes de respetar y hacer respetar los acuerdos, y de que esto envuelve algunas concesiones mutuas respecto de las posiciones originales de cada actor.

Por último, resulta determinante — sobre todo para el paso de un tipo de conflicto a otro— un consenso previo respecto de algunos metavalores que permitan a las partes negociar y confrontar argumentos en un lenguaje común, en este caso, relacionados con el triángulo de la gobernabilidad, la competitividad y la integración social. Pero también es determinante la elaboración de un sistema claro y eficiente de sanciones para las partes que no respeten los términos convenidos.⁵

Bibliografía

- Banco Mundial (1991): *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1991*, Washington, D.C..
- Bobbio, N. (1987): *Diccionario de ciencia política*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad*, LC/G.1601-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- _____(1992a): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/L.668, Santiago de Chile.
- _____(1992b): *Educación y conocimientos: eje de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1702 (SES.24/4) Rev. 1, Santiago de Chile.

- _____(1994a): *Políticas para mejorar la inserción en la economía internacional*, Santiago de Chile.
- _____(1994b): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, LC/L.808 (CEG.19/3), Santiago de Chile.
- Calderón, F. y M.R. dos Santos (1995): *Sociedades sin atajos: cultura política, reestructuración económica y democratización en América Latina*, Buenos Aires, Ed. Paidós.

⁵ Véase un análisis detallado de la reforma política y la reestructuración económica latinoamericanas en Calderón y Dos Santos, 1995.

- Castells, M. (1988): *Nuevas tecnologías, economía y sociedad*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.
- (1989): *Informational City: Information, Technology, Economic Restructuring and the Urban Regional Process*, Cambridge, Mass., Basil Blackwell.
- (1995): *Les flux, les réseaux et les identités: où sont les sujets dans la société informationnelle?*, F. Dubet y M. Wiewiorka, *Penser le sujet*, París, Fayard.
- Crozier, Huntington y Watanaki (1975): *The crisis of democracy, Report of the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, University Press.
- Denis, C. (s/f): *Inestabilità del capitalismo e agie sociale*, *Quaderni Fondazioni Feltrinelli*, N° 13, Milán, Editorial Feltrinelli.
- Dos Santos, M. y M. Natalicchio (1993): *Democratización, ajuste y gobernabilidad en América Latina. Una guía analítica y documental*, Buenos Aires, International Development Information Network/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (IDIN/CLACSO).
- Fajnzylber, F. (1983): *Industrialización trunca en América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen.
- Flisfisch, A. (1989): *Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión*, *Revista mexicana de sociología*, N° 3, año LI, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Sociales, julio-septiembre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1995): *Estudios económicos y financieros. Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C.
- Habermas, J. (1973): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Lahera, E., E. Ottone y O. Rosales (1995): *Una síntesis de la propuesta de la CEPAL*, *Revista de la CEPAL*, N° 55, LC/G.1858-P, Santiago de Chile, abril.
- Mayorga, R. (comp.) (1992): *Gobernabilidad y democracia*, La Paz, Nueva Sociedad/Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEDEM)/Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Offe, C. (1982): *Ingovernabilità e mutamente delle democrazia*, Bolonia, Italia, Il Mulino.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1993): *Desarrollo humano, Informe 1993*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, S.A.
- (1994a): *Desarrollo humano. Informe 1994*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, S.A.
- (1994b): *La dimensión política del desarrollo humano*, Santiago de Chile.
- Porter, M.E. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires, J. Vergara Editor, S.A.
- Trinidad, H. (org.) (1991): *América Latina. Eleições e governabilidade democrática*, Porto Alegre, Editora da Universidade de Rio Grande do Sur.
- Toranzo, C.F. (ed.) (1994): *Buen gobierno para el desarrollo humano*, La Paz, ILDIS.
- Touraine, A. (1973): *Production de la société*, París, Seuil.

Reforma laboral *y equidad social:* la privatización *de los puertos*

Larry A. Burkhalter

Especialista en Transporte Marítimo y Puertos, Unidad de Transporte, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, CEPAL.

Los gobiernos de la región de la CEPAL han establecido regímenes laborales que respaldan la aspiración de los trabajadores portuarios a un salario estable y un empleo seguro, los aíslan de las señales del mercado y originan monopolios de manipulación de la carga. Con el advenimiento de una economía globalizada, la introducción de políticas de crecimiento basado en las exportaciones, la adquisición de equipos de manipulación de carga y sistemas de información electrónicos modernos y la participación de intereses privados en la oferta de servicios portuarios, las empresas pueden comparar, adquirir y emplear materias primas, mano de obra e insumos de todo el mundo, lo cual ha transformado el concepto tradicional de competencia; ya no se trata de una pugna entre productos terminados comparables sino que abarca desde los insumos hasta el producto final. La mano de obra portuaria es sólo uno de los insumos de los procesos de distribución y debe estructurarse comercialmente para permitir la competencia con otros puertos del mundo. El libre juego de los mecanismos del mercado ofrece un parámetro externo para controlar el tamaño de la fuerza laboral, armonizar los deseos de estibadores y empresarios del transporte marítimo e impulsar a cada uno a aumentar gradualmente la productividad, reducir costos, innovar y hacer las inversiones necesarias. En la reforma de los regímenes laborales portuarios se debería eliminar los impedimentos reguladores al libre juego de los mecanismos del mercado; descentralizar y liberalizar el mercado laboral; utilizar leyes antimonopolios aplicables a sindicatos y empresarios del transporte marítimo para evitar el uso indebido de los mecanismos del mercado; eliminar la injerencia directa del gobierno en las operaciones portuarias, las negociaciones colectivas y los arreglos informales de conflictos, y fomentar la equidad social orientada hacia la oportunidad al conceder prestaciones a los trabajadores. Con un régimen laboral portuario de enfoque comercial, los empresarios del transporte marítimo acabarían por admitir que sus objetivos comerciales y las metas sociales de los estibadores están interrelacionados y no pueden alcanzarse en forma independiente.

I

Antecedentes

Durante muchos siglos, la carga y descarga de buques y el consiguiente almacenamiento de las mercancías eran faenas que realizaban trabajadores ocasionales, de manera informal y en un ambiente extremadamente peligroso e insalubre. El único requisito para contratar a esos hombres era su fortaleza y no se tomaban en cuenta sus aptitudes ni su capacidad para resolver problemas. No necesitaban entrenamiento, y se los podía reemplazar fácilmente si se cansaban, no podían trabajar, no querían correr riesgos o estaban lesionados o enfermos. Estas condiciones sentaron las bases para que durante siglos se creyera que el trabajo portuario era sólo para los que no podían encontrar empleo en otra parte. Los estibadores reaccionaron ante los abusos que caracterizaban a sus empleos y a los equipos de manipulación de carga que desplazaban a la mano de obra, organizando sociedades de asistencia mutua que luego se transformarían en poderosos sindicatos. Estos factores, sumados a la Gran Depresión de los años treinta, favorecieron la convicción muy generalizada de que la injerencia sistemática del gobierno era esencial para la estabilidad económica, el pleno empleo y la equidad social. En consecuencia, los gobiernos de la región de la CEPAL adoptaron regímenes laborales paternalistas, muchos de los cuales aún siguen vigentes (Segura, 1993, pp. 32, 33 y 36; Edwards, 1993, p. 13; Banuri, 1990, pp. 51-61).

Los regímenes laborales paternalistas favorecen decididamente las metas sociales de los estibadores, hacen menos propicio el clima para las inversiones de los intereses privados y han llevado a los gobiernos a expandir su papel de reguladores a propietarios, inversionistas, empleadores y administradores. Estos regímenes se han basado en ciertos supuestos, como los siguientes: el capital y la mano de obra están enfrentados en un conflicto irreconciliable y destructivo; los servicios prestados por los monopolios de manipulación de carga pueden ser tan eficaces en función de los costos como los que presta el sector privado; no es necesario que los gobiernos ni los trabajadores portuarios respondan a las señales del mercado; las tecnologías que ahorran mano de obra constituyen una falta de responsabilidad social; los estibadores sólo se esforzarán por aumentar la productividad y

reducir los costos si se les ofrecen incentivos monetarios; los costos sociales de la reforma laboral portuaria son tan altos que los gobiernos no pueden incorporar los mecanismos del mercado en los regímenes laborales a fin de lograr un equilibrio de índole comercial entre los intereses de exportadores, importadores, transportistas, estibadores y empresarios del transporte marítimo; y la existencia de monopolios de mano de obra portuaria, alianzas políticas y subvenciones estatales no redundará en servicios portuarios con exceso de personal, caros e ineficientes (Apolo, 1994, pp 47, 57-59; Couper, 1986, p. 55).¹

Estos supuestos han perdido vigencia con la aparición de la economía globalizada, las políticas de crecimiento basado en las exportaciones y la participación privada en los puertos estatales. Por ejemplo, ya no se puede considerar el capital y la mano de obra en términos de medios y fines y, por consiguiente, en un conflicto irreconciliable y destructivo, ya que constituyen dos caras de la misma moneda. Ambos son medios y fines, y sólo pueden alcanzarse en un entorno sujeto a los mecanismos del mercado, dado que tales mecanismos ofrecen los únicos parámetros comunes e invariablemente imparciales mediante los cuales pueden conjugarse los objetivos comerciales y las metas sociales del capital y la mano de obra. Asimismo, las inversiones en tecnología que ahorra mano de obra han pasado a tener responsabilidad desde el punto de vista social, ya que las mejoras en productividad y eficacia en función de los costos hacen que el puerto resulte más atractivo para los usuarios, generan nuevas fuentes de empleo en la zona de influencia del puerto y crean un entorno laboral más seguro para los estibadores. Los objetivos comerciales de ex-

¹ Como ejemplo reciente del exceso de personal, en un conflicto entre la *International Longshoremen's and Warehousemen's Union* (ILWU) —Unión Internacional de Estibadores y Almacenadores—, que representa a los trabajadores portuarios de la costa oeste de los Estados Unidos, y el Terminal de Cereales Peavey por el despido de trabajadores superfluos, el tribunal dictaminó que las pruebas revelaban que, durante varios años, las funciones del sobrecargo (el empleado que revisa la carga) habían sido similares a las que desempeñaba el jefe de cargas (el estibador más experimentado). De este modo, con frecuencia la oferta de mano de obra portuaria y su asignación no tienen relación alguna con los volúmenes de la carga que se está movilizando ni con el equipo de manipulación utilizado (véanse Mongelluzzo, 1994, p. 8B, y Davies, 1993a, p. 5B).

portadores, importadores, transportistas y empresarios del transporte marítimo, y las metas sociales de la mano de obra portuaria han pasado a ser complementarios e interdependientes, y no pueden lograrse sin un esfuerzo colectivo de colaboración.

En una economía globalizada altamente competitiva, la equidad social es comercial y se orienta hacia la oportunidad. Ya no se ajusta a los parámetros de otrora paternalistas y burocráticos, que distorsionaban el mercado, sencillamente porque no garantizaría puestos de trabajo ni un nivel determinado de ingresos, prestaciones y poder adquisitivo a los estibadores (Apolo, 1994, pp. 40-41). Sin embargo, debería ofrecerles programas de capacitación y rea-

diestramiento, la asignación de nuevos puestos de trabajo para que pudieran reincorporarse con rapidez en la fuerza laboral nacional, pagos por jubilación anticipada, indemnizaciones justas por renunciar a prerrogativas y derechos adquiridos y un marco institucional que asegure que ningún otro grupo de la comunidad portuaria o comercial se apropiará de las prestaciones y privilegios que ellos han cedido. Las metas de la equidad social orientada a la oportunidad son las de crear una fuerza de trabajo portuaria dinámica, calificada y bien remunerada, y permitir que los puertos funcionen como entidades comerciales sin protección, en un entorno mundialmente competitivo.

II

Mandatos comerciales

Durante la era paternalista se institucionalizaron muchas prácticas de trabajo portuario como los monopolios de manipulación de carga y las ineficientes operaciones de dos turnos. Para las naciones que adoptaron políticas de crecimiento basado en las exportaciones, esos costos e ineficiencias tienen un impacto negativo en los precios de exportaciones e importaciones. Los estibadores se enfrentan a un entorno comercial abierto en que el costo y la productividad de sus servicios compiten no sólo con los puertos vecinos que abastecen la misma zona de influencia, sino también con los que están del otro lado del océano y manipulan bienes parecidos destinados a los mismos mercados. Un ejemplo de este fenómeno es la competencia que hay entre las redes de distribución de fruta fresca de Argentina, Chile, Nueva Zelandia y Sudáfrica a compradores de Chicago (Estados Unidos); si los costos de mano de obra portuaria son excesivos o la productividad es baja, para cualquiera de ellos podría significar la pérdida de ese mercado, aunque sus costos de cultivo y cosecha fueran inferiores. Así, el concepto tradicional de competencia entre productos terminados comparables se ha transformado en una competencia desde el insumo hasta el producto final, en que cada insumo y cada producto terminado tiene sus propias y elevadas exigencias de mercado.

1. El mercado laboral portuario

Los sindicatos han logrado dominar los puertos de la región de la CEPAL durante muchos decenios gracias

al control que ejercen sobre la oferta de mano de obra mediante medidas políticas como sistemas de registro, monopolios de manipulación y almacenamiento de carga, y subvenciones estatales. La capacidad de comparar los costos de todos los factores de producción, desde la materia prima hasta la mano de obra y desde los productos terminados hasta los servicios de transporte terrestre, crea un poderoso incentivo para acabar con el aislamiento de los estibadores de las exigencias competitivas del mercado laboral internacional y aumentar la productividad y reducir los costos, lo que era inconcebible hace apenas un decenio. Sin embargo, los registros, monopolios y subvenciones se han obtenido merced a alianzas políticas entre sindicatos, administraciones portuarias y gobiernos centrales y restringen la oferta de mano de obra, garantizan la seguridad en el empleo y brindan muchos beneficios que no son de mercado.

Los exportadores, importadores y transportistas eran tildados de antipatrióticos si criticaban o reprochaban los costos portuarios excesivos y las ineficiencias innecesarias y, en consecuencia, solían asumir una postura pasiva, casi impropia de empresarios. Las administraciones portuarias, en su calidad de empresarios del transporte marítimo, adoptaban un criterio social en el desempeño de sus funciones, con el fin de evitar un descrédito semejante. En las economías basadas en las exportaciones, los registros, monopolios y subvenciones tan solo señalan ineficiencias que deben eliminarse para aumentar la competitividad de

los bienes de una nación en los exigentes mercados internacionales y la seguridad en el empleo de la mano de obra portuaria. La mejor manera de regular la oferta de estibadores, así como sus salarios y prestaciones, es mediante las necesidades de los exportadores, importadores y transportistas, que es otra forma de decir que la mano de obra portuaria debe estar expuesta a los mecanismos del mercado.

El movimiento laboral portuario ha utilizado su posición estratégica en los puertos para presionar a los gobiernos a fin de que adopten medidas políticas que amortigüen el impacto de los factores exógenos (el entorno competitivo al que se enfrentan los exportadores, importadores y transportistas, y los sistemas de transporte de que disponen los dueños de las cargas) y endógenos (productividad y costo-eficacia de los servicios de almacenamiento y manipulación de carga) sobre la demanda de mano de obra portuaria. Sin embargo, la introducción de políticas de crecimiento basado en las exportaciones demuestra que la demanda de los servicios de estibadores proviene de la demanda y competitividad de los bienes que manipulan, de manera que los gobiernos no pueden seguir eludiendo esa realidad aislándolos de los mecanismos del mercado.² Tanto el sistema favorecido por el sindicato como el preferido por los empleadores para controlar la demanda de mano de obra portuaria crean prerrogativas y prestaciones onerosas y hacen caso omiso de la realidad comercial de la competencia que enfrentan exportadores, importadores y transportistas. En lugar de tomar medidas para estabilizar la demanda de trabajadores portuarios, quizá sería más útil estabilizar sus salarios, reteniendo fondos suficientes de sus ingresos para pagarles salarios durante los períodos en que habitualmente no hay empleo, y estableciendo una clase especial de trabajadores estacionales.

2. La resolución de conflictos laborales

Se calcula que los costos indirectos de resolver los conflictos laborales en los tribunales son 100 veces mayores que los costos directos de los laudos de los jurados, los arreglos de controversias y los honorarios de los abogados (Edwards, 1993, p. 193). Evidentemente, la resolución informal de los conflictos laborales portuarios entre las partes es más aceptable

y modificable que la que impone un árbitro o juez (Schwieger, 1988, pp. 344-349). La resolución de conflictos entre la mano de obra portuaria y los empresarios del transporte marítimo debería empezar con un estudio del problema por un comité conjunto obrero-patronal.³ A modo de aliciente adicional para utilizar procedimientos informales, debería permitirse que los exportadores, importadores y transportistas que pudieran demostrar que sus finanzas se vieron perjudicadas entre el momento en que se abandonaron los procesos del comité y se escuchó la decisión final en un procedimiento jurídico o arbitral cobraran una indemnización por daños y perjuicios que las partes sufragarían por partes iguales. La resolución informal de los conflictos laborales se transformaría en un componente de valor agregado de los servicios portuarios, porque los costos de los cierres patronales y de las huelgas o del trabajo a ritmo lento recaerían en los propios litigantes.

El derecho a la huelga fue utilizado profusamente por la mano de obra portuaria durante la era paternalista, cuando había pocas fuentes alternativas de productos y pocos sustitutos de los artículos deseados, y las interrupciones del comercio eran un fenómeno habitual. La economía globalizada, las políticas de crecimiento basado en las exportaciones, los equipos de manipulación de carga que hacen uso intensivo de capital y la participación privada en los puertos estatales han transformado a los estibadores y los empresarios del transporte marítimo en socios de una empresa conjunta con los usuarios del puerto, vale decir, exportadores, importadores y transportistas; la interrupción de las operaciones de manipulación de la carga perjudica a todos, y la resolución de los conflictos exige los mejores esfuerzos, la confianza mutua y la buena voluntad de cada uno para mantener un ambiente de constante colaboración (Di Benedetto, 1994, p. 1B; Cantwell, 1994, p. 7B; Davidow y Malone, 1992, p. 205; Cabot, 1986, pp. 112-127). El derecho a huelga intensifica el disputado mercado que deben enfrentar los empresarios, ya que hay un gran número de posibles ingresantes que desearían satisfacer las necesidades de los usuarios, de manera que ese derecho debe utilizarse de forma tal que permita que los estibadores obtengan los salarios y prestaciones deseados, salvaguardando al mismo tiempo la viabilidad comercial de los usuarios y empresarios del transporte marítimo.

² La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 1993, p. 2) señala que la demanda de servicios portuarios que registran estos mercados (específicos) proviene de una demanda de servicios de logística de puerta a puerta, que a su vez se deriva de la demanda de transporte de los productos.

³ Véase, por ejemplo, Compañía Guatemalteca de Terminales a Granel, S.A., 1988, pp. 28-30.

3. La seguridad en el empleo

Los reglamentos que prohíben despedir a los estibadores reducen considerablemente su disposición a aceptar propuestas de reestructuración del trabajo, atender a las necesidades de servicio de los usuarios y utilizar nuevas tecnologías. Para que los estibadores tengan seguridad en sus empleos, los gobiernos deben adoptar regímenes laborales portuarios que utilicen los mecanismos del mercado a fin de lograr un equilibrio comercial entre las metas sociales de la mano de obra portuaria y los objetivos comerciales de los empresarios del transporte marítimo, además de aislar a los gobiernos de las presiones políticas de ambos grupos. Una reforma de los regímenes laborales orientada hacia el mercado entraña aceptar la participación privada en los servicios portuarios, pero no equivale a volver a las prácticas del empleo día a día y faena por faena controlado por los empleadores. Las presiones competitivas de una economía globalizada exigen que las disposiciones de seguridad en el empleo también protejan la viabilidad comercial de los empleadores. En un entorno portuario abierto y competitivo, los estibadores acabarán por aceptar que la seguridad en el empleo depende del éxito de los usuarios y los empresarios del transporte marítimo, no de garantías constitucionales y reglamentarias.

Los estibadores que pierden su empleo como resultado de los esfuerzos por responder a la economía

globalizada mediante la participación del sector privado y la utilización de tecnologías que ahorran mano de obra pueden reinsertarse más fácilmente en la fuerza de trabajo nacional si los cursos de capacitación se complementan con servicios de colocaciones y están sufragados conjuntamente por los empresarios del transporte marítimo, los gobiernos y los trabajadores desplazados. Estos últimos podrían destinar para este fin parte de los pagos que reciben por concepto de solución de litigios e indemnizaciones. Dichas tecnologías también han modificado los requisitos de calificaciones que se piden a los estibadores; de operadores que desempeñaban actividades unifuncionales se ha pasado a necesitar una fuerza de trabajo de habilidades múltiples que opere y mantenga complejos equipos que incorporan un gran número de funciones distintas. Los programas de capacitación deben entregar a los trabajadores portuarios que queden los conocimientos necesarios para entender cómo la mayor productividad mejora la competitividad de las exportaciones en los mercados internacionales, y cómo esa competitividad atrae a exportadores, importadores y transportistas y genera nuevas oportunidades de empleo dentro del puerto y fuera de él.⁴ En el puerto de Tilbury (Londres), por ejemplo, los estibadores visitan las instalaciones de exportadores e importadores para observar cuán oneroso e inconveniente resulta para ellos que las mercaderías sufran daños, robos o demoras (Finney, 1993, p. 4).

III

Mandatos operacionales

Los gobiernos y los sindicatos tienen mucho en común. Ambos son instituciones sociopolíticas que afectan enormemente a las metas comerciales de los usuarios. Habida cuenta de que los gobiernos actúan como propietarios y operadores de los puertos, empleadores de la mano de obra portuaria y participantes directos en las negociaciones colectivas, los sindicatos cuentan con un aliado fácilmente accesible, dado que tales negociaciones son bipartitas (gobierno-trabajadores), no tripartitas (gobierno-trabajadores-empleadores). Habitualmente surgen conflictos porque los usuarios exigen que los gobiernos (administraciones portuarias y empresarios del transporte marítimo) obliguen a los estibadores a aceptar tecnologías y arreglos ins-

titucionales modernos que aumenten la productividad y reduzcan los costos. Los sindicatos piden que los gobiernos (administraciones portuarias y empresarios del transporte marítimo) protejan sus salarios, prestaciones y fuentes de trabajo. Para resolver los conflictos, los gobiernos (ministerios del trabajo) intervienen y en general deciden que no se comprará el equipo o, si la compra es inevitable, que se lo utilizará aplicando prácticas de uso intensivo de mano de obra. En este contexto, los trabajadores portuarios suelen no

⁴ Fairplay. *The International Shipping Weekly*, 1994, p. 8. Respecto a una situación similar en la industria británica del carbón, véase *The Economist*, 1993a, pp. 39 y 40.

responder a la competencia mundial y a las metas de crecimiento basado en las exportaciones, y rechazan las peticiones de los usuarios de adquirir equipos modernos, aumentar la productividad, reducir los costos y utilizar delimitaciones flexibles de funciones.

1. Las necesidades de los usuarios del puerto

En un mundo comercial altamente competitivo, regido por las leyes del mercado, los sindicatos portuarios acabarán por empobrecerse a sí mismos y a los usuarios si hacen caso omiso de las necesidades de estos últimos. Las negociaciones colectivas tienen muy poco que ver con el aumento de la productividad y la eficacia en función de los costos. Lo que ocurre con más frecuencia es que los gobiernos (administraciones portuarias) sucumben a las demandas de los sindicatos portuarios y no intentan determinar ni satisfacer las necesidades comerciales de los usuarios, en tanto que los gobiernos (ministerios del trabajo) sencillamente piden subvenciones más cuantiosas de los gobiernos (departamentos del tesoro) para sufragar mayores gastos. Esta espiral del aumento de los costos se quebró con la aparición de la economía globalizada, la introducción de las políticas de crecimiento basado en las exportaciones, la participación de intereses privados en los puertos estatales y la utilización de tecnologías avanzadas. Los estibadores fueron aislados de la competencia porque los gobiernos consideraban que los puertos tenían un papel estratégico en la defensa nacional y la seguridad económica, pero actualmente tanto los puertos como los trabajadores portuarios están saliendo de esa ecuación política y forman parte de un mercado globalizado en que las necesidades de los usuarios son de importancia capital.

Los usuarios del puerto requieren mejoras progresivas de la productividad y costo-eficacia en los servicios de manipulación y almacenamiento de la carga a fin de aumentar la competitividad de sus bienes y servicios en los mercados internacionales. La mayor parte de estas mejoras son producto de tecnologías avanzadas y mecanismos institucionales modernos que pueden volver superfluas ciertas calificaciones y tareas. El movimiento laboral portuario ya no puede utilizar sus alianzas políticas y amenazas de disturbios civiles para preservar una demanda histórica de los servicios de los estibadores y asegurar que las calificaciones exigidas sigan siendo prácticamente las mismas. La velocidad con que los regímenes laborales, los acuerdos colectivos y las prácticas de trabajo en el puerto permiten que los estibadores res-

pondan de manera competitiva a las señales del mercado es la clave del éxito comercial en un mercado globalizado. Las garantías de seguridad en el empleo e ingresos para la mano de obra portuaria no pueden hacer atractivos a los puertos, aun como entidades sociales, a menos que aumenten la viabilidad comercial de los usuarios en los mercados mundiales.

2. Participación de los estibadores

Los conocimientos, la experiencia y la inteligencia de los que efectivamente prestan servicios de manipulación y almacenamiento de la carga son un recurso que puede contribuir enormemente a los ingresos y la competitividad de los puertos y los operadores de los terminales privados, pero a menudo es considerado por los empresarios del transporte marítimo como una usurpación de sus prerrogativas de mando y por los dirigentes laborales portuarios como un intento de socavar la solidaridad del movimiento sindical (OIT, 1981, pp. 29-35). Se suele afirmar que las prerrogativas de mando se derivan del principio de propiedad; por ende, los estibadores sólo tendrán ese poder si también son propietarios. Asimismo, se sostiene que la participación de los estibadores en las utilidades y en las decisiones de la dirección es una consecuencia natural de que los trabajadores inviertan su trabajo, como otras personas invierten capital, en una empresa (OIT, 1981, pp. 14 y 20). Cada uno de estos argumentos procura justificar la participación de los estibadores en las utilidades y en las decisiones relativas al lugar de trabajo atendiendo a un atributo inicial (propiedad o inversión), pero su base no radica en silogismo ni argumento circular alguno. Por el contrario, radica en comprender que los estibadores tienen un bagaje de experiencia útil que puede aprovecharse para mejorar la productividad, reducir los costos, aumentar las ganancias de los usuarios y los empresarios del transporte marítimo y satisfacer sus propias metas sociales orientadas hacia la oportunidad.

3. Tecnologías modernas y capacitación de los estibadores

Para que los estibadores presten servicios adecuados a los usuarios, aumenten la competitividad de las exportaciones en los mercados mundiales y conserven sus propios puestos, se ha vuelto imperativo que respondan a las señales del mercado, utilicen tecnologías avanzadas y acepten programas de capacitación. Estos cambios producen una situación estresante para

los trabajadores portuarios. Para propiciar su aceptación, se les debe ofrecer como contrapeso una respuesta humana, que anteriormente ha sido mencionada como equidad social orientada hacia la oportunidad. Las principales limitaciones para la adquisición de nuevos conocimientos probablemente estén dadas por la capacidad que cada persona tiene para asumir mayores responsabilidades y exigencias en su trabajo. Los sindicatos tenían considerable fuerza cuando la mano de obra portuaria era una masa indiferenciada de personas necesitadas de representación, pero hoy un grupo mucho menor de trabajadores altamente calificados realiza las mismas operaciones con equipos muy sofisticados. Este fenómeno puede debilitar el movimiento sindical portuario si los estibadores rechazan nuevas tecnologías y no están dispuestos a negociar acuerdos colectivos que permitan su utilización eficiente. Las tecnologías modernas permiten ampliar las habilidades y conocimientos de los esti-

badores, de saber hacer funcionar una máquina a comprender todas las operaciones portuarias, y luego a tomar conciencia de cómo encajan los servicios portuarios en una perspectiva más vasta de las necesidades comerciales.

A modo de ilustración del descenso de la demanda de estibadores como resultado de las tecnologías modernas, basta decir que para movilizar carga seca a granel en los puertos del Reino Unido a principios del decenio de 1950 hacían falta 20 hombres para cada una de las bodegas de un buque. Hoy la carga de cereales es responsabilidad de tres hombres, aunque la tecnología que se utiliza permite que uno solo ejecute todas las operaciones (Davies, 1993b, p. 8B; y *The Journal of Commerce*, 1993a, p. 1B). Con respecto a los contenedores marinos, el cuadro 1 muestra la experiencia de los sistemas de manipulación de carga por contenedores en los puertos de la costa oeste de los Estados Unidos.

CUADRO 1

Estados Unidos (puertos de la costa oeste): Efecto de los contenedores en la productividad de los estibadores

Año	Horas-hombre trabajadas (millones)	Toneladas de carga manipuladas (millones)	Productividad (toneladas/horas-hombre)
1960	29.1	28.5	0.98
1980	18.5	113.7	6.15
1987	17.1	157.8	9.23
1993	15.7	183.6	11.69
1994	17.0	199.0	11.71

Fuente: Asociación Marítima del Pacífico.

Como se aprecia en el cuadro, gracias a los sistemas de manipulación de carga por contenedores, entre 1960 y 1994 fue posible reducir 41.6% (de 29.1 a 17.0) las horas-hombre de estibadores necesarias, pese a que los volúmenes de la carga aumentaron 6.98 veces (de 28.5 a 199).

4. La eficiencia

El concepto de eficiencia habitualmente se define en términos vagos, como la satisfacción de necesidades dentro de limitaciones tecnológicas y de recursos (Eatwell, Milgate y Newman (eds.), 1987, pp. 107 y 108). Para los efectos de este trabajo, la eficiencia del puerto se refiere a la prestación de servicios de manipulación y almacenamiento de la carga que satisfagan las necesidades de los usuarios de la manera más pro-

ductiva y eficaz posible en función de los costos. Esto sugiere que los progresos en salarios y prestaciones de los estibadores se podrían considerar eficientes si están basados en aumentos de la productividad y no restringen o afectan negativamente las actividades comerciales de usuarios y empresarios del transporte marítimo. Dicho de otra manera, la eficiencia portuaria depende de la competencia de precios entre los empresarios del transporte marítimo y de la competencia de productividad entre los estibadores. Los gobiernos pueden contribuir a aumentar la eficiencia portuaria formulando un marco institucional que permita el libre juego de los mecanismos del mercado para balancear sus propios intereses, las metas sociales de la mano de obra y los objetivos comerciales de los usuarios.

Para ilustrar este punto, la *International*

Longshoremen's Association (ILA) —Asociación Internacional de Estibadores— del puerto de Filadelfia, en la costa este de los Estados Unidos, ha accedido a utilizar menos estibadores en turnos de nueve horas sin pago adicional alguno al descargar buques que transporten fruta chilena, y ha formulado un plan para continuar dichas operaciones durante los conflictos laborales, de modo que los expedidores no utilicen otros puertos (*The Journal of Commerce*, 1993b, p. 1B, *América Economía*, 1993, p. 36; Di Benedetto, 1991, p. 8B; Knox, 1991, pp. 1B y 8B; Benedict, 1990, pp. 28 y 29). Sin embargo, el puerto ha estado perdiendo cargas de fruta chilena frente al puerto vecino de Wilmington (Delaware), donde las tarifas son 40% menores, aunque los estibadores pertenecen al mismo sindicato (Monk, 1995, p. 10B; Holcomb, 1994b, p. 7B; *The Journal of Commerce*, 1993c, p. 1B; Holcomb, 1993b, p. 5B; Johnston, 1993, p. 8B; *Fairplay. The International Shipping Weekly*, 1993, p. 27). Ante esta competencia, los trabajadores de la ILA del puerto de Filadelfia reaccionaron aceptando una reducción de sus salarios desde 21 dólares a 18.50 dólares la hora para cargas fraccionadas, y a 16.50 dólares la hora para la fruta chilena. Por su parte, un sindicato de transportistas de carretera, el de los Teamsters, realiza el mismo trabajo por sólo 11 dólares la hora.⁵ Así pues, en la medida en que los estibadores estén expuestos a la competencia interportuaria, intraportuaria, intersindical, intrasindical y extrasindical, habrá

más probabilidades de que se atiendan adecuadamente las necesidades de eficiencia de los usuarios.

Los dirigentes sindicales portuarios suelen decir que los salarios de los estibadores son insignificantes y no les alcanzan para satisfacer sus necesidades básicas, mientras que los usuarios y los empresarios del transporte marítimo disienten, al declarar que superan con creces los de otras regiones. Ambas afirmaciones son ciertas. Ello parecería insinuar que no se ha logrado una asignación eficiente de los recursos porque los costos portuarios y de mano de obra no responden a las señales del mercado. Por ejemplo, los trabajadores del puerto del Callao (Perú) hicieron importantes concesiones respecto de su remuneración. El error más grave fue que la reducción de los salarios de los estibadores no se supeditó a la influencia competitiva de los mecanismos del mercado. Por el contrario, se permitió que la reducción salarial cayera en manos de los agentes marítimos, manteniendo así la misma estructura de costos que exigía que las tarifas portuarias y de los fletes marítimos no sufrieran cambios. Una vez que esas ventajas obtenidas por medios políticos se liberan del control de un grupo determinado, deben someterse a las presiones competitivas y abiertas del mercado. Así se garantizará que el efecto del libre juego de los mecanismos del mercado sobre las concesiones y derechos cedidos contribuya a mejorar progresivamente la eficiencia del puerto.

IV

Mandatos institucionales

El antiguo procedimiento con arreglo al cual el maestro y sus aprendices asumían la responsabilidad por el costo y la calidad de los bienes llegó a su término con la producción masiva de bienes estandarizados a raíz de la revolución industrial. Este hecho permitió que los empleadores se reservaran para sí todas las decisiones, en tanto que la fuerza de trabajo debía seguir sus instrucciones. Sin embargo, con el advenimiento de las fuentes de insumos y fabricación a escala mundial, los procesos de producción automatiza-

dos, los sistemas electrónicos de información y la competencia de una economía mundial sin fronteras, los trabajadores han completado el ciclo y regresado al punto de partida inicial: la responsabilidad individual por el costo y la calidad de los bienes y servicios. Una reforma del marco institucional para la mano de obra portuaria que refleje estos cambios no significa que los estibadores se verán privados de cualesquiera de sus derechos tradicionales, sino que tales derechos no serán superiores ni inferiores a los de los usuarios y empresarios del transporte marítimo. En resumidas cuentas, el problema principal para la reformulación del marco institucional para la mano de obra portuaria consiste en que el movimiento sindical

⁵ Holcomb, 1993a, p. 5B, y 1994b, p. 1B; Abrams, 1994a, pp. 3C y 4C y 1994b, p. 8B. Sobre la competencia intersindical en los puertos de la costa oeste de los Estados Unidos, véase Mongelluzo, 1995, p. 1B.

carece de visión cuando se trata de determinar y definir las funciones apropiadas para sus miembros en un entorno comercial que no permite la existencia de sistemas de registro, monopolios de manipulación de carga y subvenciones estatales.

1. Los mecanismos del mercado

Los mecanismos del mercado —oferta y demanda, utilidades y pérdidas, economías de escala, preferencias y aversiones de los clientes y la amenaza de quiebra— ofrecen un parámetro externo para controlar el tamaño de la fuerza de trabajo, lo que equilibra el anhelo de los estibadores y empresarios del transporte marítimo de contar con prerrogativas monopolísticas y obliga a ambas partes a aumentar progresivamente la productividad, disminuir costos, innovar y realizar las inversiones necesarias. La compra de insumos y la producción a escala mundial son el resultado del surgimiento de una economía globalizada y la introducción de políticas de crecimiento impulsado por un mercado abierto, y representan una separación de las funciones de producción y consumo en el plano nacional. La producción en serie se basa en el consumo masivo. Anteriormente la prosperidad de los fabricantes estaba ligada a la de sus trabajadores. Actualmente, sin embargo, las empresas combinan insumos materiales, mano de obra y capital de numerosas naciones y venden sus productos en otros países (Handy, 1994, pp. 200 y 201; Reich, 1992, pp. 110-118 y 263-265; Marshall y Tucker, 1992, pp. 32 y 33; Porter, 1991, pp. 14 y 15). Se aseguran de que sus productos sean competitivos en mercados internacionales muy exigentes controlando el costo de cada insumo y manteniendo una elevada productividad, factores que influyen directamente en la seguridad en el empleo y en la remuneración del trabajo.

Las realidades múltiples de los puertos —en los aspectos político, social, comercial, técnico, funcional, jurídico y ambiental— son inevitables, pero la importancia atribuida a cada una de ellas y su relevancia serán distintas en una economía globalizada. Ya no es posible aislar a los estibadores de la competencia a que hacen frente los usuarios y empresarios del transporte marítimo, ni del riesgo de quiebra que corren. Tales dificultades sólo pueden enfrentarse exponiendo a los estibadores a la influencia competitiva de los mecanismos del mercado. Los gobiernos deben liberalizar el mercado laboral portuario a fin de eliminar los obstáculos regulatorios que se oponen al libre juego de los mecanismos del mercado sobre la

oferta y la demanda, y descentralizar las negociaciones colectivas para asegurar que se sometan a las influencias comerciales de los mercados locales. El objetivo esencial de la reforma laboral portuaria apunta a aumentar el atractivo de los puertos para los usuarios y la competitividad de los bienes manipulados en los mercados internacionales, creando al mismo tiempo una base sociocomercial para que los estibadores obtengan sus salarios y prestaciones. Al someter a los trabajadores portuarios a la influencia de los mecanismos del mercado, se darán cuenta de que su futuro no reside en la generosidad de los gobiernos sino en satisfacer las necesidades de los usuarios.

2. Los gobiernos

Los gobiernos constituyen una forma de contrato sociopolítico entre los funcionarios elegidos y los ciudadanos, en que los primeros escuchan y reaccionan ante los grupos más poderosos y mejor organizados de estos últimos. Los sindicatos son una fuerza dominante en cuestiones portuarias y sus alianzas con funcionarios públicos elegidos y designados y con partidos políticos otorgan a los dirigentes sindicales una influencia considerable en los procesos legislativos, normativos y decisorios. Los monopolios de la fuerza laboral portuaria, los sistemas de registro y las subvenciones en la región de la CEPAL fueron creados por acción y omisión durante muchos decenios por gobiernos de todo el espectro político. Los gobiernos deben superar su arraigada tendencia a resolver los problemas comerciales recurriendo a medios políticos, a suponer que las políticas y leyes nacionales son superiores a los mecanismos del mercado y a utilizar la fuerza laboral portuaria como instrumento político. Ya no pueden seguir aislando a los estibadores de las exigencias competitivas del mercado laboral internacional, porque las políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones los han lanzado a la economía mundial; ya no pueden seguir dedicándose a actividades comerciales, a menos que estén motivados por las utilidades y posean las aptitudes requeridas; ya no pueden continuar empleando a estibadores sobre la base de arreglos burocráticos que los desincentivan.

El objetivo primordial de los gobiernos al reestructurar el marco institucional que rige el trabajo portuario consiste en crear un entorno orientado hacia el mercado en que las personas y los grupos que necesitan cooperar entre sí, pese a intereses contradictorios o incompatibles, utilicen el parámetro externo común de los mecanismos del mercado para forjar acuerdos ve-

rosímiles y practicables. Para alcanzar tal objetivo, los empresarios del transporte marítimo deben estar en condiciones de responder a las señales del mercado, la fuerza laboral portuaria debe tener acceso a la información administrativa y derecho a participar en las decisiones concernientes al lugar de trabajo, y ambos necesitan estar libres de la influencia de grupos ajenos a los trabajadores y a la dirección de la empresa para negociar acuerdos colectivos. El empeño de los gobiernos por crear una estructura laboral comercial para los puertos sólo tendrá éxito si los propios gobiernos se abstienen de participar directamente en las relaciones laborales. Esto no afectará a sus responsabilidades de formular un marco institucional sensible al mercado que esboce las exigencias en materia de seguridad en el lugar de trabajo, salario mínimo, solución de conflictos, indemnización para trabajadores desplazados y capacitación (Ruiz-Tagle, 1991, pp. 99-124).

3. Los regímenes laborales portuarios

La capacidad de los industriales de utilizar insumos, fábricas e instalaciones de ensamblaje en distintas partes del mundo significa que pueden crear ventajas competitivas controlando el suministro, costo y calidad de las materias primas, reduciendo los costos de mano de obra, consiguiendo a trabajadores con las calificaciones necesarias, mejorando la eficiencia de la producción y distribución y colocándose en posición de ingresar a los mercados finales (Baker, 1994, pp. 106 y 108). Esto significa que la mano de obra portuaria es un insumo de los procesos de producción, así como la materia prima y la mano de obra industrial, y está expuesta a la competencia y a los estándares de desempeño del mercado laboral internacional. Los gobiernos deberían asegurarse de que para los estibadores, tales estándares no dimanen de medidas como sistemas de registro, monopolios de manipulación de carga y subvenciones oficiales, sino de respuestas a las señales del mercado que surgen de las necesidades de los usuarios. La reforma de los regímenes laborales portuarios basada en el mercado debe fomentar una nueva era de relaciones obrero-patronales basada en el respeto mutuo, la comunicación abierta, la participación en la adopción de decisiones y las obligaciones conjuntas en las áreas de productividad, control de los costos e innovación (Swoboda, 1993, p. C3; Bluestone y Bluestone, 1992, pp. 5-8 y 17-19).

No debe permitirse que los empresarios del transporte marítimo despidan trabajadores sin causa justificada, pasen por alto las disposiciones de los regíme-

nes laborales y convenios colectivos o concierten con otros empleadores la no contratación de los trabajadores despedidos o la limitación de los aumentos de sueldos y prestaciones. Por ejemplo, algunos empleadores de la región de la CEPAL han establecido la práctica de no responder sencillamente a las demandas de los trabajadores para negociar colectivamente dentro de determinado plazo, para dar la impresión de indiferencia e inflexibilidad de su parte (Abrams y Trischwell, 1994, p. 1B; De Paula Leite, 1993, pp. 94-103; Bluestone y Bluestone, 1992, p. 202; Piñera, 1990, p. 134). No debe permitirse que los trabajadores portuarios perturben las actividades de manipulación de la carga, trabajen lento, dejen de trabajar durante la vigencia de un convenio colectivo, eviten cumplir con las disposiciones de los regímenes laborales nacionales que exigen la suspensión de huelgas, limiten la creación de otros sindicatos en el mismo lugar de trabajo, eludan la elección directa y secreta de sus directivos, ejerzan un control monopolístico sobre los servicios de manipulación y almacenamiento de la carga, y pongan límites a la utilización de tecnologías avanzadas de manipulación de carga o a la selección de estibadores.

En el nivel práctico de las operaciones de manipulación de la carga, la reforma laboral portuaria significa que los estibadores deben adquirir nuevas destrezas y aceptar nuevas prácticas operacionales. Los riesgos que conlleva la reformulación de los regímenes laborales consisten en que cada miembro de la comunidad portuaria y comercial se opondrá a distintos aspectos de cada modificación. Los empresarios del transporte marítimo quizá se opongan a un entorno competitivo abierto porque eliminaría la rentabilidad garantizada de sus inversiones y se verían obligados a hacer contribuciones para financiar programas de capacitación; los obreros portuarios podrían mostrarse igualmente renuentes porque tendrían que hacer frente a la inseguridad en materia de trabajo, salarios y prestaciones, y los gobiernos podrían considerar que tal entorno provocaría desencanto en el electorado. El equilibrio de estos factores con el parámetro externo de los mecanismos del mercado debería garantizar que los usuarios tengan la oportunidad comercial de lograr sus objetivos. Dado que estos cambios son muy amplios, sólo en la medida en que los gobiernos puedan aislar a los legisladores de la influencia de los trabajadores portuarios y de los empresarios del transporte marítimo, y viceversa, podrán estos factores incorporarse en los regímenes laborales portuarios basados en el mercado.

4. Negociaciones colectivas

Los convenios que regulan la relación entre los empresarios del transporte marítimo y la fuerza laboral portuaria durante determinado lapso se formulan mediante negociaciones colectivas. Como se exigía un bajo nivel de especialización a los trabajadores portuarios, se los reemplazaba fácilmente, lo que creaba un desequilibrio en el poder de negociación entre ellos y sus empleadores (Edwards, 1993, pp. 13 y 14; Matos Mar, 1988, pp. 309-352; Brezzo y Vispo, 1988, pp. 413-443).⁶ Los gobiernos comenzaron a participar en esas negociaciones para equilibrarlas, administrar y validar los acuerdos consiguientes y resolver controversias (Díaz Corvalán, 1993, pp. 114-121; Solimano, 1988, pp. 135-158). Sin embargo, la falta de una base imparcial para estimar las demandas de la mano de obra portuaria y la posición de los empresarios del transporte marítimo provocan enfrentamientos en las negociaciones colectivas, debido a que los trabajadores consideran los temas desde una perspectiva social, en tanto que los empleadores los perciben desde una dimensión comercial y los gobiernos los utilizan como medio de redistribuir la riqueza nacional y hacer realidad sus propias aspiraciones políticas. Durante decenios se ha recurrido a los monopolios de manipulación de la carga, los sistemas de registro de estibadores y las subvenciones oficiales para salvar la diferencia entre las metas comerciales, sociales y políticas, pero la competitividad de una economía globalizada exige que sean reemplazados por mecanismos del mercado.

La injerencia directa del gobierno en las negociaciones colectivas se ha vuelto impracticable debido a que la competencia en una economía mundial intensifica las diferencias entre las metas comerciales, políticas y sociales y limita los medios que pueden utilizar los gobiernos para conciliarlas. El régimen laboral reformado eliminaría el sector público como participante directo en las negociaciones colectivas y lo reemplazaría por los mecanismos del mercado. Los objetivos de equilibrar los intereses de las partes negociadoras, motivar a los trabajadores portuarios y evitar presiones políticas pueden lograrse

⁶ Esto refleja también uno de los postulados más antiguos y fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo: la adopción de diversos convenios y recomendaciones que establecen normas laborales internacionales en las conferencias internacionales del trabajo de carácter tripartito (gobiernos, directivos empresariales y movimientos laborales). Véase OIT, 1983, p. 10.

mediante un marco regulador que exponga a las partes negociadoras a los mecanismos del mercado y asegure que éstos se utilicen solamente para competir. En este contexto, las negociaciones colectivas pueden contribuir de manera positiva a la productividad y eficacia en función de los costos de la mano de obra portuaria. Al entablar negociaciones colectivas, los gobiernos, los empresarios del transporte marítimo y los sindicatos portuarios no deben tener recelo los unos de los otros o temer que no podrán alcanzar sus respectivas metas; el principal temor debe ser la creación de un puerto que carezca de atractivo comercial para los usuarios y que no pueda competir en una economía mundial.

5. El movimiento sindical portuario

En la región de la CEPAL el movimiento sindical ha venido perdiendo miembros y actualmente su supervivencia es motivo de preocupación; por ejemplo, la proporción de trabajadores afiliados a sindicatos en Chile se redujo de 33.7% de la fuerza de trabajo en 1973 a 11.2% en 1985, aunque recientemente aumentó a 13.7% en 1994 (ILADES, 1995, pp. 1-4). Como estas cifras reflejan una tendencia que se está registrando en muchos otros países, el movimiento sindical portuario debe generar ideas para aumentar la productividad y controlar los costos, y demostrar a los usuarios y empresarios del transporte marítimo que su futuro comercial depende de los estibadores sindicalizados. Las demandas sindicales ya no pueden seguir formulándose fuera del marco comercial a que hacen frente usuarios y empresarios del transporte marítimo. El colectivismo social del movimiento laboral portuario como razón organizadora de los trabajadores se pondrá cada vez más en tela de juicio en el escenario laboral sumamente individualista de los puertos modernos, pero no así la necesidad de contar con un centro de coordinación de los trabajadores y empresarios del transporte marítimo para que respondan a la competencia de otros puertos y terminales (Bluestone y Bluestone, 1992, pp. 150-152). Si se desea que el movimiento sindical portuario redefina su papel en la economía mundial, es preciso que fortalezca su influencia en cuestiones comerciales con los empresarios del transporte marítimo para salvaguardar sus propios puestos de trabajo, ingresos y prestaciones (*The Economist*, 1993b, pp. 37 y 38, 1993d, p. 40 y 1993c, p. 102).

Los intereses creados del movimiento laboral portuario, de los gobiernos y de los partidos políticos en

los regímenes laborales portuarios existentes representan las fuentes de resistencia a su revisión basada en el mercado. Las presiones competitivas que surgen debido a la emergencia de una economía globalizada, la introducción de metas de crecimiento inducido por las exportaciones y la utilización de tecnologías modernas de información y manipulación de la carga deberían eliminar tal resistencia si se termina con los sistemas de registro, los monopolios de la manipulación de carga y las subvenciones estatales y se los reemplaza por los mecanismos del mercado; si se liberalizan y descentralizan las negociaciones colectivas y el mercado laboral portuario; si se permite que los intereses privados inviertan y operen en los puertos del sector público, y si la mano de obra portuaria y los empresarios del transporte marítimo colaboran para aumentar la productividad y reducir los costos. Con el cambio a sistemas con uso intensivo de capital, los estibadores se han convertido en especialistas altamente calificados y el movimiento sindical portuario debería proponer que fueran objeto de un trato más personalizado en materia de sueldos, pensiones, prestaciones de salud, seguro de vida, programas de capacitación, objetivos de carrera y vacaciones, a fin de dar a cada trabajador un incentivo para superarse y mejorar su contribución al eficiente funcionamiento portuario (*The Nikkei Weekly*, 1994, p. 12; Heldman, Bennett y Johnson, 1981, pp. 135 y 136).

Los dirigentes sindicales deben contar con la confianza de los afiliados para llevar adelante la formidable tarea de transformar a los sindicatos de instituciones sociopolíticas en organizaciones socio-comerciales. Por ejemplo, la Asociación Latinoamericana de Servicios de Transporte Marítimo, que es una conferencia de líneas regulares, informó a la administración portuaria del puerto centroamericano de Santo Tomás de Castilla (Guatemala) que impondría una sobretasa de 200 dólares para protegerse contra robos si no se ponía coto a la elevada incidencia de hurtos de carga (*International Transport Journal*, 1994, p. 2837). Los dirigentes sindicales de ese puerto se percataron de que no contaban con respaldo cuando sugirieron a los afiliados en una reunión que había algunos de ellos que no debían ser aceptados porque simulaban enfermedad y se dedicaban a hurtar la carga. Así como se elige a los parlamentarios para que sean agentes del cambio, igual cosa sucede

con los dirigentes sindicales, pero a menudo éstos se transforman en defensores del *statu quo* a fin de asegurarse la reelección (Curtis, 1994, pp. 34, 35 y 37). Ambos tienden a eludir decisiones que puedan significarles pérdida de votos y tratan de obtener dividendos políticos criticando innovaciones impopulares pero sensatas. Los dirigentes sindicales no pueden ser reuentes a hacer cumplir la disciplina comercial a sus afiliados, si ella origina aumentos de productividad y reducción de costos, ni a poner en evidencia a los grupos de trabajadores que utilizan los puertos para su enriquecimiento personal.

6. Los empresarios del transporte marítimo

Los empresarios del transporte marítimo pueden hacer el mayor beneficio a los usuarios cuando se guían por una profunda comprensión o visión estratégica del mercado, los servicios y las fuerzas tecnológicas y jurídicas que transforman continuamente el funcionamiento de los puertos. Esto les permitirá prever las necesidades de los usuarios, ajustarse al cambio, efectuar inversiones y seleccionar, capacitar y motivar a los estibadores, y señalará las características de los empresarios del transporte marítimo exitosos en una economía mundial altamente competitiva. Es decir, los empresarios del transporte marítimo tienen que valorar a los trabajadores especializados, estar dispuestos a compartir la autoridad decisoria en el lugar de trabajo, y hacer sacrificios para retenerlos y readiestrarlos, en tanto que los estibadores deben ofrecer servicios novedosos, productivos y eficaces en función de los costos, y estar dispuestos a aceptar cambios en sus funciones que respondan a las necesidades de los usuarios (Watts, 1984, p. 34). Los empresarios del transporte marítimo no pueden funcionar como si fueran parte de una burocracia gubernamental y aislarse de las realidades comerciales que enfrentan los usuarios. Al hacer frente a un mercado globalmente competitivo, deben aprovechar mejor su tiempo y dinero, ya que dispondrán menos de ambos para efectuar inversiones, capacitar a estibadores y proporcionar servicios eficaces en función de los costos. Por último, los empresarios del transporte marítimo deben tratar de alentar a los estibadores a que desarrollen una predisposición a mejorar progresivamente la productividad y el control de los costos.

V

Consecuencias de la reforma laboral portuaria

Una economía globalizada limita la capacidad de los gobiernos de adoptar medidas en virtud de las cuales se concedan derechos a la fuerza laboral, si éstos perjudican el atractivo comercial de un puerto o la competitividad de los bienes y servicios de los usuarios en los mercados internacionales o se traducen en la creación de monopolios. Así como el capital y la mano de obra son dos caras de la misma moneda, también lo son la participación privada en los puertos estatales y la reforma laboral portuaria basada en el mercado. La participación privada en los puertos estatales pone de relieve la necesidad de aplicar la reforma, y ésta garantiza que se puedan lograr las metas de los empresarios privados. Sin un régimen laboral portuario orientado hacia el mercado, no se podrá establecer una base comercial para la participación privada; sin participación privada, el movimiento laboral portuario tendrá pocos incentivos para aceptar una reforma de su régimen regulador basada en el mercado.

1. Consecuencias de carácter económico

La aprobación de regímenes laborales orientados hacia el mercado garantizará que los estibadores tengan en cuenta en sus demandas los objetivos de crecimiento de la nación basados en las exportaciones, la competencia que enfrentan los usuarios y las necesidades del mercado laboral internacional en términos de costo y productividad. Los estibadores pueden hallarse en una posición de monopolio en un determinado puerto, pero forman parte de la economía mundial y se han visto ineludiblemente arrastrados al mercado laboral internacional, por lo que están obligados a competir con sus homólogos del otro lado del océano si manipulan mercaderías comparables destinadas a los mismos mercados (Reich, 1992, pp. 120-122). Los estibadores estarán motivados para responder a las necesidades de los usuarios a fin de conservar sus propios ingresos y puestos de trabajo (Vernon-Wortzel y Wortzel, 1988, pp. 27-35). Así pues, los puertos sufrirán una transformación y pasarán de lugares donde los gobiernos dan prioridad a los salarios y prestaciones de los estibadores a lugares donde la fuerza laboral portuaria dará prefe-

rencia a los objetivos comerciales de los usuarios. Las naciones que cedan ante las presiones de los sindicatos portuarios y no reformen los regímenes laborales perderán oportunidades claves para obtener ventajas competitivas para sus productos en los mercados internacionales.

En una economía mundial, las fronteras comerciales convencionales se expandirán. Los mercados, productores, objetivos laborales y objetivos estratégicos nacionales no ocupan ya la posición predominante que una vez tuvieron, porque han comenzado a emerger del recinto cerrado de una economía política. Con la puesta en marcha de regímenes laborales portuarios orientados hacia el mercado, los estibadores estarán expuestos a las fuerzas del mercado laboral internacional y los empresarios del transporte marítimo no tendrán que pagarles por el valor político de sus servicios. Pagarán los salarios que determine el mercado: ni más, ni menos (Suárez, 1994, p. A2; Standing, 1992, pp. 327-354). Esto permitirá que los empresarios del transporte marítimo y la fuerza laboral portuaria satisfagan las necesidades de los usuarios mediante una mayor productividad, en vez de la protección del mercado y subsidios del gobierno. En un estudio efectuado por la CEPAL sobre la reforma de la legislación laboral portuaria en Chile se estima la distribución del ahorro entre los usuarios y la autoridad portuaria del sector público, sobre la base de una comparación de los recursos empleados en 1980 y 1986.⁷ En el cuadro 2 se demuestra que el ahorro real de que disfrutaron los usuarios es considerable.

Los empresarios del transporte marítimo y la fuerza laboral portuaria se interesarán en el costo y la productividad de sus actividades recíprocas, porque su viabilidad comercial en una economía mundial se relaciona con el valor que cada una de las partes agrega o sustrae a los productos. Por ejemplo, en 1982 los usuarios de los puertos chilenos se beneficiaron con un ahorro anual de 40 millones de dólares como consecuencia de la reforma de la legislación

⁷ CEPAL, 1989, pp. 36-41. Respecto de los puertos franceses, véase *Containerisation International*, 1993, p. 25, "...as Marseilles pacifies".

CUADRO 2

**Chile: Distribución estimada del ahorro después
de la liberalización en el ámbito comercial portuario**

Producto	Unidad	Ahorro ^a		
		Dueño de la carga o del barco	EMPORCHI	Total
Frutas	Dólares por caja	0.14	0.14	0.28
Barras de cobre	Dólares por tonelada	6.70	-4.05	2.66
Harina de pescado en sacos	Dólares por tonelada	4.61	1.57	6.18
Madera aserrada	Dólares por m ³	2.81	1.63	4.44
Troncos	Dólares por m ³	2.73	0.63	3.36
Carga fraccionada importada	Dólares por tonelada	3.55	3.22	6.77

Fuente: Ingenieros y Economistas Consultores Ltda. (INECOL).

^a El signo negativo indica pérdidas.

laboral de 1981, y para 1993 tal ahorro había superado los 118 millones de dólares; esto significó un descenso respecto del año anterior, en que se había registrado un ahorro de 121 millones de dólares (Cámara Marítima de Chile, A.G., 1993, p. 26, y 1992, p. 28). Ello llevará a una integración más estrecha entre usuarios, empresarios del transporte marítimo y estibadores, y obligará a quienes prestan servicios portuarios a responder rápidamente a los cambios en la demanda de bienes, rutas y tecnologías. Los estibadores y los empresarios del transporte marítimo buscarán conjuntamente la manera de mejorar la eficiencia de los servicios de manipulación de la carga y aumentar los salarios, prestaciones y seguridad en el empleo de la fuerza laboral portuaria porque persiguen el mismo objetivo económico: que los puertos tengan mayor atractivo comercial para los usuarios.

2. Consecuencias de carácter político

La consecuencia política más saliente de la reforma laboral sería que los gobiernos se retiraran de la participación directa en las relaciones laborales portuarias, salvo como reguladores, propietarios e inversionistas promocionales. Ello no debería provocar abusos, dado que el parámetro externo común de los mecanismos del mercado reemplaza a los gobiernos. Las funciones reguladoras se limitarían a establecer, reforzar y proteger la competencia, así como a resolver formalmente las controversias. El éxito comercial ya no provendrá de alianzas políticas, sistemas de registro de estibadores, monopolios de manipulación de la carga y subvenciones oficiales, sino de la posibilidad

de movilizar los factores de producción a nivel mundial para estructurar una combinación viable de productos y servicios que pueda competir en los exigentes mercados internacionales. Los regímenes laborales portuarios orientados hacia el mercado requieren que los gobiernos estén conscientes de los mecanismos del mercado y comprendan lo que significan para los estibadores y empresarios del transporte marítimo, y que protejan a los legisladores de las presiones ejercidas por los grupos dominantes. Tal estructura transformará a los sindicatos: de actores políticos que se sirven de los procedimientos gubernamentales para beneficio exclusivo de sus afiliados se convertirán en novedosas "empresas mixtas" con los empresarios del transporte marítimo, en que se ayudarán a sí mismos a mejorar sus salarios, prestaciones y seguridad en el empleo, y a los usuarios a alcanzar los objetivos comerciales.

3. Consecuencias de carácter social

La economía mundial altamente competitiva en la que se hallan inmersos los puertos no permite que los gobiernos impongan programas sociales a los empresarios del transporte marítimo sin tener en cuenta el entorno comercial que enfrentan los usuarios. La participación del sector privado en los servicios y la última palabra en instalaciones constituyen una condición necesaria para alcanzar los objetivos comerciales, pero son insuficientes sin una fuerza laboral bien capacitada, altamente productiva y eficaz en función de los costos. Dado que el éxito comercial de los empresarios del transporte marítimo se relaciona estrecha-

mente con el trabajo arduo, la lealtad y las habilidades de los estibadores, los recursos humanos tienen un papel decisivo en la creación de servicios portuarios atractivos para los usuarios. Los empresarios del transporte marítimo deberían reconocer que los objetivos comerciales están entrelazados con las metas sociales de los estibadores, y que ninguno de ellos puede lograrse en forma independiente. Así pues, existe una base social del éxito comercial que obliga a los empresarios del transporte marítimo a ir más allá de la eficiencia y los ingresos de las empresas para capacitar y motivar a los empleados, fomentar la lealtad, colaborar con ellos y asegurar su bienestar.

Las consecuencias en el más largo plazo de la interdependencia entre los objetivos comerciales y sociales son que los empresarios del transporte marítimo y la fuerza laboral portuaria tratarán de evitar la intensificación de sus controversias en los sistemas confrontacionales de arbitraje y tribunales, porque trabajarán juntos para alcanzar objetivos orientados al consenso que exigen elementos intangibles, como los mejores esfuerzos dinámicos y la buena voluntad de

ambas partes (Cabot, 1986, pp. 14 y 15). Un desplazamiento de las relaciones laborales desde la confrontación hacia la búsqueda de objetivos comunes se traducirá en una mayor conciencia comercial de parte de la fuerza laboral portuaria y una mayor conciencia social de parte de los empresarios del transporte marítimo. La "cuestión social" expresada al comienzo del presente siglo respecto de los estibadores se ampliará e incluirá una "cuestión competitiva". La determinación de si los sindicatos portuarios y los empresarios del transporte marítimo aceptan la cuestión competitiva y los valores compartidos y responden a ellos no depende de su buena voluntad, sino de los recursos políticos que poseen los gobiernos para formular un marco institucional que asegure que ambos se sometan a los mecanismos del mercado. En adelante los estibadores prometerán lealtad a los usuarios y empresarios del transporte marítimo, y no a funcionarios elegidos o designados, de manera que las instalaciones y el terminal portuarios tengan atractivo comercial y ellos puedan mejorar sus propios salarios y prestaciones.

VI

Conclusiones y recomendaciones

Es casi imposible imaginarse al movimiento sindical portuario en una situación más difícil: ha sido incapaz de proponer un plan que ayude a los estibadores a pasar de un marco monopolístico a uno competitivo; los adelantos técnicos están disminuyendo la demanda de estibadores, haciéndolos más productivos y obligando a los que quedan a actualizar sus habilidades; las políticas de crecimiento basado en las exportaciones los han expuesto a la competencia sin fronteras de una economía mundial; ha disminuido la eficacia de las alianzas políticas, los sistemas de registro de estibadores, los monopolios en materia de manipulación y almacenamiento de la carga y las subvenciones oficiales; hay una creciente desilusión con el movimiento sindical, ya que los trabajadores parecen alejarse de un enfoque colectivista en favor de cierta forma de autonomía protegida; y los gobiernos han comenzado a adoptar las primeras medidas para sentar las bases de la participación privada en los servicios e instalaciones portuarios.

1. Nuevas funciones de los gobiernos

Los gobiernos deben utilizar los elementos constitutivos de los regímenes laborales portuarios sensibles al mercado para alcanzar los objetivos comerciales y las metas sociales orientadas hacia las oportunidades. Deben eliminar de las relaciones laborales portuarias su propia participación directa, así como la de los partidos políticos, organizaciones internacionales, sindicatos extranjeros, universidades, fuerzas armadas y familiares de los estibadores, como medio de evitar presiones que tratan de modificar los resultados del mercado. Deben velar por que los regímenes laborales reformados permitan que los mecanismos del mercado generen oportunidades comerciales para los usuarios y los empresarios del transporte marítimo, así como la asignación de labores más satisfactorias y flexibles y mayores beneficios para los estibadores. La tarea a que se enfrentan los gobiernos no es solamente la eliminación de registros, monopolios, subsidios y alianzas, porque siempre existirá alguna mane-

ra de restablecerlos, sino la creación de un marco institucional que utilice los mecanismos del mercado para conciliar los intereses de los empresarios del transporte marítimo y de los trabajadores portuarios en provecho de los usuarios, y aproveche la inteligencia de los estibadores y su capacidad de resolver problemas para mejorar la competitividad de la empresa. Los gobiernos no están sujetos a los mecanismos del mercado, pero tampoco están aislados de las realidades comerciales que enfrentan los usuarios y empresarios del transporte marítimo.

Los gobiernos deben adoptar un régimen laboral portuario en virtud del cual se liberalice la oferta y demanda de la mano de obra portuaria, se descentralicen las negociaciones colectivas al nivel de los distintos empresarios del transporte marítimo y se utilicen leyes antimonopolio para eliminar los límites a la competencia, de manera que las demandas de los usuarios, empresarios del transporte marítimo y trabajadores portuarios sean equilibradas y armonizadas por los mecanismos del mercado. Estas tareas constituyen una empresa casi totalmente política, pero corresponde a los gobiernos velar por que las metas comerciales y sociales se traten en un pie de igualdad y no se utilicen los procesos políticos para obstaculizar o distorsionar su realización. Con la incorporación de los factores nacionales de producción en los mercados mundiales, la colaboración entre los empresarios del transporte marítimo y los trabajadores portuarios será fundamental para la viabilidad comercial y la seguridad laboral. Los gobiernos deben velar por que los regímenes laborales portuarios reformados conjuguen los intereses de la fuerza laboral portuaria y de los empresarios del transporte marítimo mediante el establecimiento de obligaciones conjuntas respecto de la productividad, el control de los costos, la capacitación y el aumento de las perspectivas de carrera, con lo que se fomentará la colaboración y se sentarán las bases para conciliar las metas comerciales y sociales. Los gobiernos son responsables de la atmósfera sociopolítica en los puertos y sobre ellos recae la obligación de ayudar a los estibadores a cambiar de un entorno monopolístico a uno competitivo.

2. Un régimen laboral portuario basado en el mercado

Durante la era de los regímenes laborales portuarios paternalistas, los sindicatos tenían una orientación sociopolítica basada en la doctrina del "mejoramiento social mediante el trabajo" y constituían una fuerza

importante en la política nacional. Sin embargo, la fortaleza del movimiento sindical portuario en la actualidad depende cada vez más de la capacidad de los trabajadores portuarios de agregar valor a los bienes y servicios de los usuarios y rentabilidad a las actividades de sus empleadores. La doctrina del "mejoramiento social mediante el comercio" no logrará mayor éxito que su homóloga anterior, a menos que los trabajadores portuarios y los empresarios del transporte marítimo sean expuestos a los mecanismos del mercado. No hay nada intrínsecamente malo en que haya peluqueros que corten el pelo a los estibadores y autobuses que los transporten entre sus hogares y los puertos, así como en que se exija que los empleadores contraten a los hijos de los estibadores que se retiran y se proporcionen instalaciones de recreación para los trabajadores portuarios, sistemas de registro, subvenciones estatales, salarios mínimos y semanas de trabajo garantizadas, prestaciones de desempleo y programas de jubilación y salud, salvo que todo esto lo obtuvo el movimiento sindical portuario fuera de los límites comerciales establecidos por los mecanismos del mercado.

Los sindicatos portuarios argumentarán que el hecho de someter estas conquistas sociales a los mecanismos del mercado tendrá graves consecuencias, como por ejemplo la supresión masiva de puestos y la autorización para que los empresarios del transporte marítimo se valgan del nuevo énfasis en las metas comerciales para incrementar sus ganancias a expensas de los trabajadores portuarios. Nada más lejos de la verdad si se produce la liberalización y descentralización por igual de la fuerza laboral portuaria y de los empresarios del transporte marítimo, se los somete a las leyes antimonopolio y se los respalda con programas de indemnización y readiestramiento. Con la complejidad técnica cada vez mayor de las operaciones de manipulación de la carga y la utilización de la equidad social orientada hacia la oportunidad para que los estibadores desplazados dispongan de programas de indemnización y readiestramiento, los gobiernos no tienen razón legítima alguna para demorar sus esfuerzos tendientes a estructurar regímenes laborales portuarios de mercado. Sin embargo, lo que los gobiernos hacen es introducir cambios basados en el consenso y, sin este factor, la posibilidad de perder los votos de los estibadores que se sientan defraudados por su actuación fácilmente podría opacar la conveniencia de alcanzar objetivos comerciales y sociales.

La elaboración de regímenes laborales portuarios de mercado exige que los gobiernos actúen de

manera transparente e imparcial, posean la capacidad de trascender los sueños utópicos y los hábitos monopolísticos para que los objetivos comerciales y sociales sean expuestos a los mecanismos del mercado, y organicen a toda la comunidad portuaria para que participe en el proceso. Las directrices para la solución informal de controversias elaboradas por los gobiernos brindan a los dirigentes sindicales portuarios y a los empresarios del transporte marítimo la oportunidad de ir más allá de la negociación de salarios y prestaciones y de colaborar mutuamente en la búsqueda de estructuras organizacionales, prácticas laborales y tecnologías alternativas que podrían utilizarse para alcanzar los objetivos comerciales y sociales. Para que el marco institucional reformado sea viable, debe dar a los empresarios del transporte marítimo la suficiente flexibilidad para seleccionar a los trabajadores más idóneos, asignar tareas y ofrecer los programas de capacitación que correspondan, a fin de satisfacer las necesidades de los usuarios. Será preciso actualizar con frecuencia ese marco para adaptarlo a las cambiantes condiciones del mercado y vigilarlo para asegurar que se cumplan sus disposiciones. Esto puede lograrse muy fácilmente mediante la creación de una comisión adscrita al ministerio del trabajo que deberá consultar con la comunidad portuaria respecto de las modificaciones al marco institucional que puedan mejorar la productividad y la eficacia en función de los costos.

3. Estrategia de aplicación

Los sindicatos portuarios tratarán de conservar los puestos de trabajo y salvaguardar los salarios y prestaciones de sus afiliados a través de medidas sociopolíticas. Los empresarios del transporte marítimo tratarán de obtener flexibilidad para contratar y despedir trabajadores, modificar la delimitación de las tareas y variar los salarios y prestaciones según la experiencia y productividad de los trabajadores, así como la realización de cursos de capacitación, a fin de asegurar que los usuarios se interesen en utilizar las instalaciones portuarias. Para conciliar estos objetivos contrapuestos, los gobiernos deberán elaborar estrategias de

ejecución que den a los trabajadores portuarios una sensación de apoyo mutuo, la comprensión de que el cambio es inevitable, un esbozo de las funciones que desempeñarán durante y después del cambio, y la confianza de que se harán inversiones para su bienestar. Los trabajadores portuarios no aceptarán fácilmente la pérdida de puestos y prerrogativas, de modo que los gobiernos deben hacer públicos los criterios de selección de los funcionarios que pasarán a ser superfluos y los que pueden asistir a programas de readiestramiento, y un plan simplificado que permita a los trabajadores portuarios calcular sus prestaciones en materia de indemnización y jubilación.

Los gobiernos deberían constituir equipos integrados por funcionarios de los ministerios de hacienda, comercio, transporte, obras públicas y trabajo, así como de grupos de usuarios, sindicatos portuarios, empresarios del transporte marítimo y administraciones portuarias, para elaborar una legislación laboral portuaria basada en el mercado y la consiguiente estrategia de aplicación. Las actividades de esos equipos sembrarán la incertidumbre entre los estibadores y llevarán a los sindicatos a reclamar que los costos sociales son prohibitivos. Para responder a tal afirmación, será preciso que los equipos, usuarios y empresarios del transporte marítimo aúnen fuerzas para preparar estudios que demuestren que esa reforma es una exigencia de la economía mundial, que los objetivos comerciales y sociales pueden conciliarse sometidos a la norma externa común de los mecanismos del mercado y que están dispuestos a compartir los inconvenientes y las ventajas de los nuevos regímenes laborales con los trabajadores portuarios a través de programas de indemnización, readiestramiento y jubilación. Estas medidas constituyen la respuesta humana o la equidad social compensatoria de una estrategia de ejecución de la reforma laboral portuaria y deberían invalidar las afirmaciones de que los nuevos regímenes suponen elevados costos sociales, que los trabajadores portuarios son los que soportan todo el peso del ajuste y que los problemas laborales portuarios no se han resuelto, sino que sencillamente se han trasladado a otro sector de la economía.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Abrams, A. (1994a): Pressure is on labor for cuts, *The Journal of Commerce*, Nueva York/New Jersey, Special Report, 12 de septiembre.
- (1994b): Meeting may yield Philadelphia Deal, ILA chief says *The Journal of Commerce*, Special Report, 12 de enero.
- Abrams, A. y P. Tirschwell (1994): NY Port auto handlers strike as pact expires, *The Journal of Commerce*, Nueva York/New Jersey, 2 de septiembre.
- América Economía* (1993): Amigos en Filadelfia, N° 70, Nueva York, World Financial Center, marzo.
- Apolo, J.M. (1994): *Los puertos y la modernización*, Guayaquil, Famasa S.A..
- Banuri, T. (1990): Comments of fields, S. Herzberg y J.F. Pérez-López (eds.), *Labor Standards and Development in the Global Economy*, Washington, D.C., Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, Oficina de Asuntos Laborales Internacionales.
- Baker, S. (1994): The odd couple of steel, *Business Week*, Nueva York, Mc Graw-Hill Inc., 7 de noviembre.
- Benedict, D. (1990): Gulf ports are vying for Latin America trade, *Global Trade*, junio.
- Bluestone, B.e I. Bluestone (1992): *Negotiating the future*, Nueva York, Basic Books.
- Brezzo, L.A. y J. Vispo (1988): Experiencia de la concertación de políticas de ingresos en Uruguay, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), *Política económica y actores sociales*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Cabot, S.J. (1986): *Everybody Wins!*, Nueva York, Hippocrene Books.
- Cámara Marítima de Chile, A.G. (1992): *Memoria anual de la Cámara Marítima de Chile*, A.G., N° 49, Valparaíso.
- (1993): *Memoria anual de la Cámara Marítima de Chile*, A.G., N° 50, Valparaíso.
- Cantwell, A. (1994): The Labor ties called key to ports' competitiveness, *The Journal of Commerce*, Nueva York/New Jersey 11 de octubre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1989): *La cadena de distribución y la competitividad de las exportaciones latinoamericanas. Racionalización portuaria en Chile*, LC/G. 1597, Santiago de Chile, 29 de diciembre.
- Compañía Guatemalteca de Terminales a Granel, S.A. (1988): Pacto colectivo de condiciones de trabajo, Ciudad de Guatemala.
- Containerisation International* (1993): ... as Marseilles pacifies, Londres, National Magazine Co. Ltd., diciembre.
- Couper, A.D. (1986): *New cargo-handling techniques: implications for port employment and skills*, Ginebra, OIT.
- Curtis, J. (1994): Poised on the brink, *Port Development International*, Londres, octubre.
- Davidow, W.H. y M.S. Malone (1992): *The Virtual Corporation*, Nueva York, Harper Collins Publications.
- Davies, J. (1993a): Labor board rejects doctors' appeal of staff reductions at grain terminal, *The Journal of Commerce*, Nueva York/New Jersey, 16 de noviembre.
- (1993b): ILWU complaint against Peavey Grain dismissed, *The Journal of Commerce*, Nueva York/New Jersey, 10 de septiembre.
- De Paula Leite, M. (1993): Innovación tecnológica, organización del trabajo y relaciones industriales en el Brasil, *Nueva sociedad*, N° 124, Caracas, Editorial Texto, marzo-abril.
- Díaz Corvalán, E. (1993): Nuevo sindicalismo, viejos problemas. La concertación en Chile, *Nueva sociedad*, N° 124, Caracas, Editorial Texto, marzo-abril.
- Di Benedetto, W. (1991): Chilean fruit exporters, Phila. port make amends, *The Journal of Commerce*, Nueva York/New Jersey, 6 de marzo.
- (1994): ILWU president pushes "partnership" approach, *The Journal of Commerce*, Nueva York/New Jersey, 31 de octubre.
- Eatwell, J., M. Milgate y P. Newman (eds.) (1987): *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, vol. 2, Londres, The Macmillan Press Ltd.
- Edwards, R. (1993): *Rights at Work: Employment Relations in the Post-Union Era*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Fairplay. The International Shipping Weekly* (1993): Hot competition for Chile cargoes, Londres, Fairplay Publications, 10 de junio.
- (1994): Lines seek Santos congestion charge, Londres, Fairplay Publications, 10 de noviembre.
- Finney, N. (1993): Putting right old port abuses, *Lloyd's List*, Londres, 7 de julio.
- Handy, C. (1994): *The Age of Paradox*, Boston, Harvard Business School Press.
- Heldman, D.C., J.T. Bennett y M.H. Johnson (1981): *Deregulating Labor Relations*, Dallas, Texas, The Fisher Institute.
- Holcomb, H.J. (1993a): Philadelphia labor antagonist extends olive branch to ILA, *The Journal of Commerce*, Nueva York/New Jersey, 27 de octubre.
- (1993b): Philadelphia faces stiff challenge as premier winter fruit port in U.S., *The Journal of Commerce*, 27 de septiembre.
- (1994a): Holt expands waterfront empire, buys stevedore firm, *The Journal of Commerce*, Nueva York/New Jersey, 23 de diciembre.
- (1994b): Port of Philadelphia sees threat in Wilmington, Del., fruit trade, *The Journal of Commerce*, Nueva York/New Jersey, 5 de diciembre.
- ILADES (Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales) (1995): *Nuevas reformas laborales*, Trabajo de Asesoría Económica al Congreso Nacional, Santiago de Chile, marzo.
- International Transport Journal* (1994): Guatemala: Theft surcharge?, N° 36, Basilea, Rittmann Ltd., 9 de septiembre.
- Johnston, D. (1993): Philadelphia seeks dock concessions as flow of fruit from Chile ebbs, *The Journal of Commerce*, Nueva York/New Jersey, 10 de junio.
- Knox, A. (1991): Philadelphia dockers develop plan to keep fruit imports moving, *The Journal of Commerce*, Nueva York/New Jersey, 4 de febrero.
- Marshall, R. y M. Tucker (1992): *Thinking for a Living: Education and the Wealth of Nations*, Nueva York, Basic Books.
- Matos Mar, J. (1988): Los interlocutores sociales y el proceso peruano de concertación, PREALC, *Política económica y actores sociales*, Ginebra, OIT.
- Mongelluzzo, B. (1994): ILWU. Undaunted by Peavey Case, hits other Conagra units, *The Journal of Commerce*, Nueva York/New Jersey, 5 de febrero.
- (1995): Long-simmering issues blamed for walkout, *The Journal of Commerce*, Nueva York/New Jersey, 11 de agosto.
- Monk, F. (1995): Wilmington, N.C., expects Chilean fruit to surge, *The Journal of Commerce*, Nueva York/New Jersey, 18 de enero.
- OIT (1981): *Participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa*, Ginebra.
- (1983): *Maritime labour conventions and recommendations*, Ginebra.
- Piñera, J. (1990): *La revolución laboral en Chile*, Santiago de Chile, Empresa Editora ZIG-ZAG.
- Porter, M.E. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, J. Vergara Editor, S.A..

- Reich, R.B. (1992): *The Work of Nations*, Nueva York, Vintage Books.
- Ruiz-Tagle, J. (1991): *Trabajo y economía en el retorno a la democracia, Chile 1985-1991*, Santiago de Chile, Programa de Economía del Trabajo (PET).
- Schwieger, E.D. (1988): New concepts in dispute resolution, A.M. Glassam, N. Berger Davidson y T.G. Cummings, *Labor Relations: Reports from the Firing Line*, Plano, Texas, Business Publications Inc..
- Segura, J.F. (1993): The past, present and future of privatization, Latin Finance, suplemento titulado *Corporate Finance in Latin America 1994*, diciembre.
- Solimano, A. (1988): *Políticas macroeconómicas y reglas de formación de salarios*, PREALC/OIT, Ginebra.
- Standing, G. (1992): Do unions impede or accelerate structural adjustment? Industrial versus company unions in an industrialising labour market, *Cambridge Journal of Economics*, N° 3, vol. 16, Londres, Academic Press Ltd.
- Suárez, R. (1994): Derecho laboral y economía, *El Mercurio*, Santiago de Chile, 10 de julio.
- Swoboda, F. (1993): Reich urges labor-management peace, *The Washington Post*, Washington, D.C., 17 de marzo.
- The Economist* (1993a): A disappearing world, N° 7804, Londres, 27 de marzo.
- _____ (1993b): The price of victory, Londres, 2 de octubre.
- _____ (1993c): Out! Out! Out!, Londres, 2 de octubre.
- _____ (1993d): The same old beast?, Londres, 2 de octubre.
- The Journal of Commerce* (1993a): 1 500 dockers protest at Peavey Grain terminal, 31 de agosto.
- _____ (1993b): In a reversal, Philadelphia dockers support cuts to keep jobs, 4 de octubre.
- _____ (1993c): Unifrutti to use N.C. port for Chilean fruit imports, 21 de octubre.
- The Nikkei Weekly* (1994): Firms test merit-based retirement plans in bid to spur employee efforts, vol. 32, Tokio, Nihon Keizai Shimbun, Inc., 28 de noviembre.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1993): *Strategic Planning for Port Authorities*, Ginebra, 29 de julio.
- Vernon-Wortzel, H. y L.H. Wortzel (1988): Globalizing strategies for multinationals from developing countries, *The Columbia Journal of World Business*, N° 1, vol. 23, Nueva York, the Trustees of Columbia University in the City of New York.
- Watts, G. E. (1984): A rationale for employment security, *Strategies for Productivity: International Perspectives*, Nueva York, UNIPUB.

Nuevas tendencias en *las políticas salariales*

Andrés Marinakis

*Organización Internacional
del Trabajo, Sección de
Remuneraciones, Servicio de
Derecho del Trabajo y
Relaciones Laborales,
Ginebra.*

Hasta hace pocos años, en América Latina la política salarial era un instrumento central de la política macroeconómica, y la intervención del Estado en ella muy importante. Al comenzar los años noventa, en cambio, los países de la región se hallan, en su mayoría, en una situación macroeconómica más equilibrada y su proceso de apertura comercial se ha intensificado. Ambos factores refuerzan la importancia de los costos ante la necesidad de mantener la competitividad de la producción nacional, de modo que la búsqueda de instrumentos que flexibilicen los costos, entre ellos los laborales, es hoy una constante. Estos cambios de circunstancias y enfoque han reducido el rol del Estado en el ámbito salarial y han llevado la discusión al nivel de la empresa. Por el lado de las remuneraciones, las referencias a la flexibilidad salarial y la necesidad de ligar las remuneraciones a la productividad son permanentes, aunque por lo general ponen el acento en los supuestos beneficios macroeconómicos. En este artículo se postula que en el examen del tema no se ha dado la debida importancia a los aspectos motivacionales a nivel de la empresa y a los cambios organizativos que ella requiere, y se sugiere que los sistemas de remuneración flexible deben adaptarse a las características de la empresa para que ésta pueda alcanzar sus objetivos estratégicos.

I

Introducción

Tal como sucede en diversos ámbitos de la política económica, la política salarial está sujeta a cambios propios de su adaptación a las circunstancias económicas y al logro de ciertos objetivos. En los últimos años ha habido una serie de cambios importantes en la política salarial de algunos países latinoamericanos, que se pueden resumir en un alejamiento de las políticas de intervención en la determinación de los salarios, hacia una posición de mayor flexibilidad.

En varios países este cambio está relacionado principalmente con el proceso de ajuste y de recuperación de un cierto equilibrio macroeconómico y con el proceso de liberalización comercial, que exige una

mayor competitividad internacional. Ambas situaciones tuvieron como resultado cambiar el enfoque de la política salarial, que hasta hace una década estaba fuertemente dominada por la intervención del Estado, tendiendo ahora a la determinación de los salarios a nivel de la empresa. Los temas recurrentes en este nuevo planteamiento son los costos laborales (entre los cuales los salariales son un factor importante), la productividad, la introducción de mayor flexibilidad en los costos de la empresa (siendo un componente variable del salario una de las alternativas) y los factores de motivación (entre los cuales algunas formas de remuneración pueden cumplir un papel importante).

II

Objetivos generales en la determinación de los salarios

Los objetivos principales a los que contribuye la determinación de los salarios, juntamente con otras políticas macroeconómicas, pueden agruparse en torno a cuatro conceptos: equidad, estabilidad macroeconómica, asignación eficiente de la mano de obra y eficiencia operativa.¹

En lo que hace a la equidad, hay que distinguir varias nociones. En primer lugar, la equidad está vinculada con la distribución del ingreso y el mejoramiento de la situación de los más desfavorecidos. Desde este punto de vista está íntimamente ligada al proceso de desarrollo. La equidad también está dada por la aplicación del principio de igualdad de remuneración para trabajo de igual valor. Este mismo principio implica pagos distintos para trabajos que hacen una contribución diferente a la producción, lo cual da lugar a diferencias de pago o a remuneraciones ligadas al rendimiento. Finalmente, la equidad se relaciona asimismo con la forma en que se determinan los salarios, por lo cual en muchos países se asigna un valor positivo a

la negociación colectiva, que da amplias oportunidades a los empleadores y trabajadores para participar en las decisiones que atañen a sus condiciones de trabajo.

La búsqueda de la equidad está subordinada a una serie de objetivos económicos, entre los cuales destaca la estabilidad macroeconómica. Por lo tanto, la evaluación de los sistemas de determinación de salarios sopesa si ellos facilitan u obstaculizan la estabilidad de precios, la creación de empleo, el crecimiento de la producción y el equilibrio de la balanza de pagos. Tal como veremos más adelante, estas consideraciones han tenido y aún tienen un lugar preponderante en los países de América Latina.

Los sistemas de determinación salarial deberían contribuir a la asignación eficiente del trabajo, incentivando el movimiento de trabajadores desde actividades para las cuales existe exceso de oferta de mano de obra, hacia actividades para las cuales la oferta es escasa. Estos cambios deberían promover el movimiento de recursos humanos hacia sectores de mayor productividad, contribuyendo así a incrementar la eficiencia económica global.

¹ Véase un examen más detallado de estos objetivos en OIT, 1985a.

Finalmente, la determinación de los salarios tiene un papel esencial en la eficiencia operativa de la empresa, cual es el de maximizar la producción con un nivel dado de capital y de recursos humanos. La eficiencia en la empresa puede ser estimulada a través de la introducción de retribuciones específicas a la mejora del rendimiento de los trabajadores. Al mismo tiempo, la retribución tiene que ser percibida por los trabajadores como justa, porque de lo contrario puede dar lugar a conflictos abiertos (huelga) o encubiertos (alto ausentismo, alta rotación o baja motivación).

Es evidente que de estos cuatro objetivos el equilibrio macroeconómico es el más alejado del nivel de

la empresa, mientras que la eficiencia operativa es el más cercano. Pese a esta diferencia, ambos están interrelacionados. Temas ligados a propósitos de equilibrio macroeconómico, como la inflación o la balanza de pagos, siempre serán el marco en el que se establecerán los ajustes salariales, por ejemplo. Por otra parte, estos objetivos tienen muchas veces exigencias contrapuestas, por lo cual es preciso formular una política salarial que las contemple y que a veces lleve a soluciones intermedias. Ahora bien, si la preponderancia de un objetivo lleva a pasar por alto los restantes, es casi inevitable que se produzcan desequilibrios.

III

La política salarial como instrumento de política económica

En las últimas décadas, la política salarial ha sido uno de los instrumentos más utilizados para alcanzar el equilibrio macroeconómico en varios países de América Latina. Esto ha sucedido particularmente en los países que experimentaron altas tasas de inflación, lo cual hacía necesaria una revisión periódica de los salarios nominales. En este contexto, la intervención del Estado en el mercado de trabajo se fue haciendo más importante y compleja, manifestándose de distintas formas.

Una primera forma de intervención del Estado se dio a través de la política de fijación de salarios en el sector público, que en los países en desarrollo emplea una proporción importante de la fuerza de trabajo urbana.² Otra fue la expansión del sector público hacia actividades productivas a través de la creación de empresas públicas, extendiendo su influencia a un sector en el que las condiciones laborales eran similares a aquellas que imperaban en el sector privado. Los salarios mínimos constituyeron también un importante instrumento de intervención; desde las primeras etapas del desarrollo industrial en América Latina, los salarios mínimos cumplieron el doble objetivo de establecer una importante regla para la inversión

industrial y a la vez garantizar un ingreso mínimo a la población asalariada.

En lo que hace a la influencia de la política salarial sobre el sector privado, las experiencias son variadas, ya que la intervención del Estado ha tomado diversas formas (OIT, 1991). Las negociaciones bipartitas sin intervención estatal directa representan la versión menos intervencionista. Cabe señalar que esta opción se debe apoyar en organizaciones sindicales y empresariales desarrolladas, y se puede dar en situaciones en que la negociación colectiva abarque una proporción importante de la fuerza de trabajo.

La participación del Estado en la fijación de salarios creció con su poder de arbitraje en las negociaciones colectivas. Más tarde, durante ciertos períodos en que tales negociaciones fueron suprimidas o limitadas, la función de arbitraje se transformó en la de fijación directa de normas generales y sectoriales para los reajustes salariales. En algunos casos, estos reajustes siguieron en forma directa las variadas políticas económicas. En otros casos, la introducción de algún sistema de indexación llevó a un proceso de ajustes más autónomo. Casi todos los países latinoamericanos conocieron alguna forma de intervención a través de distintos sistemas de indexación, ya fuera legalmente instituido (como en Brasil) o de aplicación informal pero extensa.

² Se calcula que entre 1975 y 1985 el empleo público total absorbía en promedio un 20% de la fuerza de trabajo no agrícola en América Latina, y alrededor de 30% en África (Marinakís, 1994).

IV

Políticas salariales durante el ajuste

En América Latina, la intervención del Estado en los distintos niveles de determinación de los salarios probablemente tuvo su apogeo en los años ochenta. Sin embargo, la eficacia de estas intervenciones se fue deteriorando a medida que la política salarial se hacía más compleja. Muchas veces, la superposición de políticas y sus múltiples objetivos llevaron a incompatibilidades en distintas áreas, por la dificultad de establecer criterios generales que satisficieran las peculiaridades y necesidades de distintos sectores.

A partir de la crisis de la deuda externa, restablecer el equilibrio macroeconómico se convirtió en el objetivo prioritario, que condicionó a los objetivos restantes y con frecuencia se contrapuso a ellos. De este modo la contención salarial se constituyó en la premisa básica del sector público y de las pautas salariales fijadas por las autoridades para el sector privado (como los salarios mínimos, las reglas de indexación o los topes a la negociación colectiva). La consecuente caída de los salarios reales ha llevado en muchos casos a una serie de desajustes, que si bien se originan en las políticas del sector público, tienen impacto sobre el mercado laboral como un todo. Aun a riesgo de caer en generalizaciones no siempre apropiadas, se puede afirmar que esta política llevó a profundos desajustes de carácter similar en muchos países. Estos desajustes se pueden agrupar en aquéllos ligados a la estructura salarial y al rendimiento, y aquéllos ligados a las remuneraciones.

1. Desajustes ligados a la estructura salarial y al rendimiento

La caída de los salarios reales en el sector público estimuló la salida de una parte del personal más productivo y capacitado, en particular en los niveles más altos. El pluriempleo se extendió y se convirtió en

una práctica aceptada, aumentó el ausentismo y crecieron las prácticas ilícitas. Como forma de compensar los congelamientos salariales o la caída en los salarios reales, se aceleró el proceso de promociones, distorsionando las escalas salariales.

La intervención del gobierno a través de políticas de ingresos por lo general estuvo dirigida solamente a los salarios básicos, y con frecuencia impuso congelamientos o importantes restricciones para su ajuste. Pese a las restricciones legales, o debido a ellas, en ciertas ocasiones las empresas ampliaron otras formas de remuneración, dependiendo de su capacidad de pago. Esto tuvo dos efectos importantes. Por un lado, hizo más complejas las estructuras salariales, con lo cual en muchos casos los instrumentos utilizados no han respondido a los intereses de los trabajadores ni a los de la empresa. Por otro, al no formar parte del salario de base, tales compensaciones no han sido consideradas al determinar pensiones, por ejemplo.

Debido a la caída de la inversión en bienes de capital, se alteró el equilibrio necesario entre gastos de capital y gastos corrientes (más evidente en el caso de las empresas y servicios públicos que en la administración pública), causando grandes ineficiencias en los servicios prestados.

2. Desajustes ligados a las remuneraciones

Los salarios reales cayeron en todas las categorías del sector público; sin embargo, la partida presupuestaria destinada a salarios continuó siendo importante, ya que al comienzo se mantuvo el nivel de empleo.

En muchos casos se comprimió la escala salarial, ya fuese porque los incrementos otorgados a las categorías más bajas superaban a los de las categorías superiores, o bien porque correspondían a suma fija, de mayor impacto en los salarios más bajos.

V

Las diferencias de salarios

Las diferencias salariales entre el sector público y el privado se incrementaron en favor de este último; las diferencias entre regiones de un mismo país crecieron cuando éstas contaban con estructuras descentralizadas, y las diferencias entre las administraciones y las empresas públicas se incrementaron en favor de estas últimas.

Hacia fines de los años ochenta, la intervención del Estado en la política salarial disminuyó apreciablemente a partir de la aplicación de ciertas políticas ligadas a los programas de ajuste. Por ejemplo, en muchos países el tamaño del Estado disminuyó debido a políticas de reducción del empleo público y, principalmente, a importantes procesos de privatización. Esto indudablemente mermó el porcentaje de la población que dependía directamente de la política salarial pública.

Un segundo ejemplo de la menor gravitación del Estado en materia salarial fue la evolución de los salarios mínimos. En la mayoría de los países latino-

americanos los salarios mínimos reales bajaron considerablemente durante los años ochenta. Lo que en un comienzo fue un indicador de la intención estabilizadora de las autoridades, acabó siendo una señal de flexibilización dada al mercado laboral. En muchos casos el salario mínimo perdió su significado, ya que dejó de guardar relación con algún tipo de canasta básica o con un determinado poder adquisitivo, lo cual plantea la necesidad de revisar periódicamente la forma de determinarlo.

Finalmente, la estabilización lograda por algunos países alivió la carga de ajustes salariales frecuentes y de problemas de indexación, y llevó a las autoridades a promover que los aumentos salariales estuvieran ligados a incrementos de productividad, aunque sin especificar los procedimientos para hacerlo. Este cambio de enfoque redujo el papel del Estado en el ámbito salarial y necesariamente llevó la discusión salarial al nivel de la empresa.

VI

La renovada importancia de los costos laborales

Como se dijo antes, el panorama que presentaban los países latinoamericanos en los años ochenta cambió. El comienzo de los noventa los encuentra, en su mayoría, en una situación macroeconómica más equilibrada y con índices de inflación muy bajos para la región. Este perfil diferente da una nueva dimensión a la evaluación de costos que se hace en las empresas. En el pasado los altos niveles inflacionarios, por un lado, introducían mayor imprecisión en las estimaciones y, por otro, otorgaban un mayor margen de maniobra a las empresas para transferir los mayores costos a los precios y para que los ajustes (léase caídas) de los salarios reales se dieran más por omisión que por acción. En la actualidad, en aquellos países cuyos niveles inflacionarios son bajos se necesita un mayor control de los costos de producción.

Al mismo tiempo, se ha intensificado el proceso de apertura comercial que se inició en la mayoría de

los países latinoamericanos durante los años ochenta y en parte esto se debe a una tendencia internacional que promueve la liberalización. La apertura y la política cambiaria son también pilares de los planes de estabilización aplicados en varios países. Este hecho refuerza la importancia de los costos, dada la necesidad de mantener la competitividad de la producción nacional.

La renovada importancia asignada a los costos ha llevado a prestar mayor atención a los costos laborales, lo cual se expresa en dos ámbitos distintos. El primero de ellos es el de la normativa que regula aportes y contribuciones patronales, aguinaldos, pagos adicionales por vacaciones, provisiones por diversos conceptos (como indemnizaciones o accidentes de trabajo), días feriados, etc. Estos factores influirán fuertemente en la competitividad de las empresas de un país en el mercado internacional.

Sobre la base de los costos ligados a esta normativa, un trabajo reciente compara el costo por tiempo efectivamente trabajado en relación con la remuneración neta de los trabajadores en cinco países latinoamericanos.³ En Argentina, por ejemplo, por cada 100 pesos recibidos por el trabajador la empresa abona un 103.5% adicional por día efectivamente trabajado, en Uruguay un 99.6%, en Brasil un 86.5%, en Paraguay un 61% y en Chile un 53.8% (Bour, Susmel, Bagolini y Etchart, 1992).

El segundo de los ámbitos donde se expresa la relevancia de los costos laborales es a nivel de la empresa. En este caso, las posibilidades con las que se cuenta para alterar la estructura de costos están ligadas, entre otros aspectos, a su organización, estructura financiera y selección de tecnología.

Por lo tanto, la búsqueda de instrumentos que den más flexibilidad a los costos laborales son hoy una constante, tanto por parte de los gobiernos como por parte de las empresas, sobre todo en los países de mayor desarrollo de la región. Por el lado de los gobiernos, el interés de flexibilizar el mercado de trabajo radica fundamentalmente en mantener bajas las tasas de inflación y en crear empleo. Por el lado de las empresas, el objetivo es controlar los costos, ya que por ser las variaciones de sus precios menos bruscas que en el pasado (cuando las tasas de inflación eran muy altas), aun los incrementos más pequeños de los costos laborales son difícilmente compensados. Tanto para los gobiernos a partir de la normativa, como para las empresas a partir de cambios organizacionales, el objetivo común es mantener o alcanzar niveles de competitividad internacional.

Entre otros instrumentos de flexibilización, por el lado del empleo se han utilizado distintas formas de contrataciones más o menos precarias, o la subcontratación de ciertos servicios o de partes de la producción. Este tipo de flexibilidad se denomina externa o contractual. Sin embargo, esta tendencia a la precarización tiene un límite, ya que se contradice en

parte con la necesidad de mano de obra más calificada y polivalente que pueda satisfacer los altos niveles de calidad requeridos. Por lo tanto, otro tipo de flexibilidad se refiere a la eliminación de restricciones para la introducción de innovaciones organizacionales como el trabajo en grupo, la producción justo a tiempo y otras (Monza, 1994). Esta flexibilidad interna o tecnológica es otro aspecto que refuerza la tendencia hacia una mayor flexibilidad de los sistemas de remuneración.

La importancia del tema de los costos laborales también ha variado por la serie de modificaciones que están teniendo lugar en la producción y en el sistema de remuneraciones. En primer lugar, sucesivos cambios tecnológicos y de organización productiva parecen haber reducido la gravitación relativa de los costos laborales, ya que en varios sectores ha bajado su participación en los costos totales de producción. En segundo lugar, la composición de los costos laborales ha estado cambiando porque las empresas han tendido a ampliar el uso de elementos de remuneración indirectos. En tercer lugar, se considera que la combinación de un salario básico y un componente de remuneración variable puede ser un instrumento válido para introducir flexibilidad en el sistema de pago. Y, por último, esta misma combinación abre la posibilidad de incorporar elementos motivacionales a la remuneración y de mejorar su atractivo para contratar y retener empleados calificados.

En lo que hace a la importancia de los costos laborales dentro de los costos totales, los cambios en los modos de producción han reducido el porcentaje relativamente importante correspondiente al trabajo (especialmente al menos calificado). Este efecto es más notorio en los países industrializados; por ejemplo, en la industria japonesa de productos electrónicos el componente laboral es de 5 a 10% de los costos totales. Pero además las modificaciones no parecen estar restringidas a áreas de alta tecnología. Los cambios en la estructura de costos basados en la aplicación de nuevas tecnologías también han afectado a industrias que tradicionalmente hacen uso intensivo de mano de obra, como las textiles, lo cual en algunos casos ha revertido la ventaja comparativa en favor de los países industrializados. Se puede citar el ejemplo de Benetton, en la industria del vestuario: contrariamente a sus rivales, que han transferido su producción al Asia, esta firma fabrica un 80% de su producción en Europa (*The Economist*, 1994); el cambio tecnológico ha permitido a Benetton transformar la estructura de su producción

³ Mientras que los costos ligados a cierta normativa son mensurables en forma exacta (por ejemplo, en Brasil las contribuciones y aportes patronales son el 35% de la remuneración neta), las provisiones por concepto como accidentes del trabajo o antigüedad no son tan exactas, ya que dependen de su ocurrencia o de la estructura de los empleados de cada empresa. La estimación de estas provisiones se basa en ciertas hipótesis que introducen un margen de error. Con respecto a la antigüedad, por ejemplo, los autores adoptaron una hipótesis de antigüedad media de 10 años. Por lo tanto, en aquellos países donde la antigüedad media es menor, el costo laboral está sobreestimado. Para mayores detalles sobre la metodología, véase Bour, Susmel, Bagolini y Etchart, 1992, pp. 6-8 y cuadros 1-5.

para hacer uso intensivo de capital, con lo cual pudo mantener sus operaciones en una región de costos laborales más altos.

El peso de los costos adicionales al salario básico, como distintos tipos de bonificaciones, horas extraordinarias y otros, difiere entre sectores y entre firmas. En general se puede afirmar que la importancia de estos elementos en los costos laborales ha au-

mentado por diversas razones. En las últimas décadas, el componente de los costos laborales que más creció en los países industrializados fue el de las contribuciones a los sistemas de seguridad social pagadas por los empleadores, como resultado de la mejora de esos sistemas y del mayor costo de las pensiones y la atención médica, por ejemplo (aunque recientemente éste se ha estabilizado).

VII

Sistema de remuneraciones y flexibilidad

La nueva preocupación por flexibilizar el sistema de remuneración ha contribuido a la adopción de formas indirectas de pago y de una porción variable en las remuneraciones. Desde la perspectiva de las empresas, y cualquiera sea su desempeño, lo que suele buscarse es evitar sistemas de pagos fijos a sus trabajadores. Cuando los salarios constituyen un costo fijo, en épocas de resultados negativos la dirección tiene que recurrir a despidos para bajar sus costos, lo que es siempre un proceso traumático. La introducción de un componente variable permite ajustes endógenos que reducen en forma automática los costos laborales durante los períodos de crisis y de este modo convierten a los despidos en un último recurso.

Si bien los aspectos ligados a los costos son importantes, en el debate sobre la flexibilización de las remuneraciones que se da en América Latina no se ha prestado la debida atención a aquellos aspectos motivacionales y a los cambios organizativos que se desea impulsar y que se necesitan. La introducción de un componente variable tiene como objetivo fundamental ligar la remuneración al desempeño del trabajador o de la empresa en forma inmediata y directa, para que constituya un incentivo. Pero además los incentivos materiales ligados al rendimiento deben estar orientados a mejorar el desempeño de la organización en cuestiones que le son propias. Los diversos aspectos que se debe tomar en consideración al diseñar estos sistemas deben ser adaptados a las características de la empresa, de forma tal que ésta pueda alcanzar sus objetivos estratégicos. La identificación de tales aspectos es, por lo tanto, un factor fundamental para tener éxito en la aplicación de un sistema determinado.

Los sistemas de remuneración que incluyen un componente variable pueden presentar característi-

cas muy variadas en relación con diversos aspectos (Belcher, 1991):

i) La unidad cuyo desempeño va a ser medido y remunerado puede ir desde el trabajador individual, un grupo, una sección o una fábrica, hasta la empresa en su conjunto; la elección dependerá no sólo de cuestiones prácticas (dificultad para determinar la productividad de ciertos trabajadores, por ejemplo), sino también de la actitud que se quiera promover (trabajo en equipo o individual).

ii) La naturaleza de lo que se remunera (como la producción, la calidad, la utilización de la maquinaria, la productividad, o una combinación de estos factores) puede variar; se debe cuidar que el incentivo creado no repercuta negativamente en otros aspectos (por ejemplo, hay incentivos para elevar la productividad que pueden llevar, en forma indeseada, a que se deteriore la calidad del producto final o aumenten los accidentes de trabajo).

iii) El nivel a partir del cual se busca mejorar el desempeño se puede fijar a través de mediciones técnicas o a partir de niveles alcanzados en el pasado.

iv) La porción salarial variable esperada debe determinarse, y ser suficiente para constituir un incentivo, pero no tan grande como para que el pago fijo caiga muy por debajo del salario de mercado.⁴

v) Finalmente, será preciso elegir los períodos en que los resultados serán medidos y remunerados, evitando que su frecuencia convierta su implementa-

⁴ Cuando se dan las condiciones para que la aplicación de estos sistemas sea exitosa, la parte variable esperada representa entre un 25 y un 30% de la remuneración total. Si estas características no están presentes, la proporción del componente variable será menor (ort, 1985b).

ción en un costo importante y que plazos muy extensos hagan perder la identificación entre la mayor dedicación al trabajo y la remuneración adicional.

Los partidarios de incorporar un componente variable en el salario sostienen que esta alternativa ofrece, a nivel macroeconómico, beneficios en materia de empleo e inflación. Tal posibilidad hace particularmente atractivos estos sistemas para los gobiernos. En lo que hace al empleo, ligar una parte importante de la remuneración al desempeño de la empresa puede estimular nuevas contrataciones, ya que reduce el riesgo empresarial al introducir una parte variable. En lo que hace a la inflación, al vincular los aumentos de salarios a las ganancias de la empresa o al incremento de la productividad se limitan las causas salariales de la inflación. Para los trabajadores, el beneficio principal de estos sistemas es que pueden aminorar los despidos cuando el desempeño de la empresa es malo, ya que la reducción del costo laboral es endógena. En épocas de crecimiento, por el contrario, los trabajadores participarán de las mejoras en forma automática.

Pese a las ventajas que estos sistemas parecen ofrecer, en la práctica tienen algunas limitaciones. A nivel macroeconómico, la limitación fundamental es que estos sistemas han sido adoptados por un número pequeño de empresas, por lo cual su impacto no es significativo. Por otra parte, al tener que centrarse en las características y objetivos específicos de las em-

presas, los sistemas de remuneración variable constituyen fundamentalmente un instrumento microeconómico.

Los problemas encontrados a este nivel son muy variados. Nos podemos referir al caso de Gran Bretaña, donde se impulsó desde el gobierno, a través de exenciones impositivas, la adopción de sistemas de remuneraciones que incluyeran una parte ligada a las ganancias de las empresas. Allí se ha observado lo siguiente:

i) el componente variable por lo general se asocia a una bonificación por sobre el salario básico, y termina siendo utilizado en reemplazo del incremento salarial anual;

ii) cuando la parte variable no es un elemento significativo de la remuneración, no alcanza para compensar los altos costos en épocas de recesión y por lo tanto no evita los despidos;

iii) la empresa puede tener dificultades para retener sus mejores trabajadores durante los períodos de depresión, en los cuales el no pago de la parte variable puede hacer caer los salarios por debajo de los del mercado; y

iv) el factor elegido para determinar el componente variable puede estar expuesto a múltiples influencias que se hallan fuera del control de los trabajadores, quebrando el vínculo entre la remuneración y la dedicación al trabajo (IDS, 1990 y 1992).

VIII

Aspectos cualitativos y de motivación

Todas las consideraciones expuestas más arriba están ligadas al aspecto cualitativo del trabajo, al cual debería contribuir el sistema de remuneraciones. Dentro de estos aspectos, la política de remuneraciones de una empresa debe atraer la cantidad y calidad necesaria de trabajadores, retener esa fuerza de trabajo y contribuir a su motivación para mejorar el desempeño de la empresa. En lo que hace a la motivación, cabe destacar ante todo que la política salarial es sólo uno de los instrumentos disponibles para motivar a los trabajadores, pero que en modo alguno puede sustituir el papel que cumplen otras políticas de personal.

Los sistemas de remuneraciones que incluyen un componente variable pueden contribuir a elevar la motivación del personal y por lo general persiguen

este objetivo. Entre los argumentos a favor se menciona que esos sistemas ayudan a que los empleados puedan identificarse más con la empresa e interesarse por su éxito; que además permiten estimular distintos comportamientos participativos para cambiar antiguas formas de producción, como el trabajo en equipos, la mejora de la calidad o propuestas específicas que produzcan ahorro de materiales o reducción de costos. Estos sistemas requieren una comunicación fluida entre el personal y la dirección, tanto en su diseño como en su aplicación. La falta de transparencia en esa comunicación puede llevar al fracaso del programa, y la existencia de grandes fluctuaciones debidas a factores externos fuera del control del personal puede llevar a eventuales disputas.

Por último, cabe destacar que en el marco de la actual corriente de apertura comercial la calidad del trabajo ocupa un lugar principal, aunque no siempre reconocido. A nivel internacional los costos laborales relativos son un factor de importancia, no en forma aislada, sino en el contexto de la productividad local, la infraestructura existente, la política de gobierno, y los niveles de educación y capacitación

de los trabajadores. Los costos laborales bajos *per se* sólo pueden ser un factor de ventaja comparativa de corto plazo. Para lograr competitividad de largo plazo, los bajos costos deben ir unidos a alta calidad. Aquellos países en los cuales tanto el costo como la calidad del trabajo sean bajos, serán más vulnerables en el nuevo contexto económico internacional.

IX

Conclusiones: la necesidad de un nuevo equilibrio

En la primera parte de este artículo se señaló que la intervención excesiva que privilegie un objetivo y olvide los demás puede desvirtuar un sistema de remuneraciones. En el caso de América Latina graficamos este fenómeno en un período de contención salarial, con sus efectos sobre la estructura y rendimiento del empleo en el sector público en particular, y sobre las diferencias de salarios. La práctica demostró las limitaciones de varios de los instrumentos utilizados y el paso del tiempo desgastó algunos mecanismos que pudieron ser útiles en períodos más cortos. Como ejemplo de los primeros mencionaremos los intentos de aplicar una indexación parcial o límites a los incrementos salariales negociados; como ejemplo de los últimos señalaremos las políticas de ingresos utilizadas durante la aplicación de programas de estabilización heterodoxos.

En la actualidad, se tiende a una mayor flexibilización del mercado de trabajo en general y a nivel de la empresa, muchas veces como resultado de cambios tecnológicos u operativos. La adopción de algunas medidas flexibilizadoras será positiva en determinadas circunstancias, pero no se debe pensar que ésta es la única vía de solución, ni cifrar expectativas desmedidas en su capacidad de resolver problemas muy complejos.

La introducción formal de medidas flexibilizadoras no es la única alternativa, ya que incluso los sistemas tildados de rígidos pueden dar muestras de flexibilidad cuando es necesario. Un caso ilustrativo es el de Alemania, cuyo sistema de remuneraciones es frecuentemente criticado por su rigidez. Sin embargo, los sindicatos alemanes acordaron ajustes por

debajo de la inflación a principios de los años ochenta, en 1989 y en 1993-1994. Además, los convenios por industria se complementan con provisiones a nivel de la empresa, lo cual da la posibilidad de limitar el pago total. En varias industrias las empresas pagan hasta un 30% por encima del mínimo establecido por convenio. Cuando las empresas quieren reducir su costo salarial, recortan ese pago adicional manteniendo el pago total constante (como en el caso de Bosch); o mantienen fijo el pago adicional, reduciendo su importancia porcentual sobre el total (como en el caso de Mercedes Benz). Otro ejemplo de flexibilidad está dado por el reciente acuerdo de Volkswagen, según el cual se recortaron las horas de trabajo, reduciendo también las remuneraciones (UIMM, 1994).

Las formas salariales flexibles tienen limitaciones para alcanzar los múltiples objetivos que se les han asignado. Es importante señalarlo porque tales limitaciones afectan a los objetivos trazados tanto por los gobiernos como por los empresarios y los trabajadores.

En lo que hace a los objetivos del gobierno, no se debe esperar que los sistemas de remuneraciones variables resuelvan los problemas de empleo y que controlen la inflación. Sería más realista considerarlos una contribución, entre otras necesarias, para dar alivio relativo en situaciones de crisis a nivel de la empresa. Los sistemas de remuneración flexible deben ser vistos fundamentalmente como un instrumento útil a nivel microeconómico, pero con efectos marginales a nivel macroeconómico.

Por el lado de las empresas, este instrumento debe ser utilizado con cautela, definiendo claramente los aspectos estratégicos que se desea incentivar e

identificando los efectos negativos que puedan surgir como resultado de su aplicación. Por otra parte, y como ya se mencionó respecto del caso de Gran Bretaña, las empresas que establecen una parte del salario en forma variable lo hacen en una proporción limitada, lo cual puede no dar el margen de flexibilidad requerido por la empresa en situaciones de caída de la demanda.

Para los trabajadores, el atractivo más evidente es el de poder participar en cierta forma de los beneficios de la empresa en los momentos de crecimiento (participación en las ganancias) o acrecentar sus ingresos en función de su mayor esfuerzo (remuneración por rendimiento), así como lograr relaciones contractuales más estables. Esto es especialmente cierto en aquellas empresas comprometidas a alcanzar mayor productividad y calidad para competir internacionalmente; ellas deberán invertir en su capital humano y estarán interesadas en reducir la rotación de sus

trabajadores. En períodos de crisis, sin embargo, estas condiciones pueden sufrir cambios.

En general, los cambios flexibilizadores exigen modificaciones de comportamientos y de gestión. Las formas de remuneración ligadas, entre otras cosas, al rendimiento, la productividad y los resultados de la empresa, deben complementarse con estructuras de gestión más abiertas y participativas que hagan aceptable su aplicación, y que involucren a los trabajadores en la búsqueda de mejoras. Se ha visto que el éxito de estos sistemas depende en gran medida de la forma en que sean implantados (con la participación o no del personal) y en que se lleven adelante (formas de comunicación y seguimiento de los resultados de la empresa). Evidentemente, esto exige formas de negociación más transparentes y responsables que en el pasado, cuando las tasas de inflación altas y variables llevaban a ajustes frecuentes pero de efecto real incierto.

Bibliografía

- Belcher, J. (1991): *Gain Sharing*, Houston, Texas, Gulf Publishing Company.
- Bour, J., N. Susmel, C. Bagolini y M. Etchart (1992): *Costos laborales en el Mercosur: Comparación de los costos laborales directos*, Documento de trabajo, N° 35, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).
- IDS (Income Data Service) (1990): *Profit-Related Pay*, IDS Study, N° 471, Londres.
- (1992): *Profit-Related Pay*, IDS Study, N° 520, Londres.
- Marinakis, A. (1994): Public sector employment in developing countries: An overview of past and present trends, *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 7, N° 2, Bradford.
- Monza, A. (1994): Flexibilidad laboral, *Colección temas jurídicos*, Buenos Aires, Fundación Omega Seguros, agosto.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1991): *Employment Policies in the Economic Restructuring of Latin America and the Caribbean*, trabajo presentado al Tripartite Symposium on Structural Adjustment, Employment and Training in Latin America, Caracas, agosto, Ginebra.
- (1985a): Government wage policies in developing countries: Concepts and issues, Ginebra, *mimeo*.
- (1985b): *La remuneración por rendimiento*, Ginebra.
- The Economist* (1994): Benetton. The next era, vol. 331, N° 7860, 23 al 29 de abril, Londres.
- UIMM (Union des Industries Métallurgiques et Minières) (1994): Accord Volkswagen, *Social International*, N° 524, París.

Centroamérica: *desempeño macroeconómico* y financiamiento social

Francisco Esquivel Villegas

*Consultor OPS/OMS
(Costa Rica),
Asesor Económico de
la Secretaría Técnica
de la Comisión Regional
de Asuntos Sociales
de Centroamérica,
Profesor e Investigador
de la Escuela de Economía
y de la Maestría en Política
Económica para
Centroamérica, Universidad
Nacional, Heredia, Costa Rica.*

El análisis del financiamiento del área social en las economías pequeñas ha adquirido gran importancia en los últimos años, al reconocerse cada vez más la interrelación de los procesos económicos y sociales. La inversión en capital humano se considera fundamental para alcanzar la competitividad que exige la inserción en el comercio mundial. En Centroamérica, la situación sociopolítica ha creado un interés creciente por estudiar el financiamiento del área social, y por conocer el espacio económico que habrá en los próximos años para asignar recursos a la acción social. En este artículo se presenta una propuesta metodológica para el análisis del financiamiento social. Con ella se busca identificar el margen de factibilidad de los programas sociales a partir del entorno macroeconómico, el contexto fiscal y la definición de las políticas internas que establecen la prioridad que cada país asigna a la acción en el área social. Se concluye que para acrecentar el financiamiento social en la subregión serán necesarios avances significativos en estos campos, por lo cual el proceso será largo: no habrá resultados apreciables en el corto plazo, porque la modificación de los factores condicionantes exige un prolongado período de maduración.

I

Introducción

El análisis del financiamiento del área social en las economías pequeñas ha adquirido gran importancia en los últimos años, al conocerse mejor la interrelación de los procesos económicos y los sociales. Ya no se concibe un desarrollo social aislado del proceso de ajuste estructural y de la estabilización de la economía. Por el contrario, se perciben cada vez con mayor claridad las relaciones recíprocas entre estos dos aspectos del desarrollo.

Ejemplo de lo anterior es el planteamiento sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En él se establece que el logro de un desarrollo integral exige una relación estrecha entre la expansión productiva y la generación de oportunidades para que todos los sectores de la población participen en tal crecimiento. Se considera asimismo que el gasto social es un poderoso instrumento para dotar a los sectores sociales rezagados de capacidad propia para tener éxito en un contexto apropiado de crecimiento. La asignación de recursos a lo social, por lo tanto, no debe interpretarse como un mero proceso redistributivo sino, por el contrario, como la base para crear los recursos humanos que sustentarán el desarrollo material de la sociedad (PNUD, 1991).

De manera similar, en los últimos años, organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han procurado conceptualizar el proceso de desarrollo, destacando que la inversión en las personas es básica para un desempeño económico exitoso. Al respecto se ha señalado que las ventajas competitivas alcanzadas por las economías del Asia oriental se cimentaron, entre otros aspectos, en que dieron una apropiada prioridad al gasto público en los sectores sociales, particularmente la inversión en educación básica y en la formación técnica de la población. Dichas economías acumularon así un capital humano que les permitió alcanzar niveles de productividad superiores al de otras similares, con lo cual aumentaron rápidamente su producción y a la vez elevaron sus niveles de equidad (Page, 1994; Leipziger y Thomas, 1994). Por lo tanto, se reconoce ahora que el financiamiento del área social contribuye de manera importante al propio crecimiento económico, pues posibilita la inversión en capital humano que es esencial

para la expansión productiva de las economías pequeñas en el entorno globalizado del mundo de hoy.

Esto es apreciado actualmente en Centroamérica, por la situación sociopolítica que vive la subregión. El proceso de pacificación y democratización centroamericano ha llevado a reorganizar sociedades que presentaron severos conflictos en momentos anteriores, y la reconstitución de los sistemas políticos ha permitido procesos de diálogo que apuntan más allá de la sola resolución de los problemas de corto plazo. Ha surgido así un interés cada vez mayor por los temas del desarrollo y la integración subregional, en un contexto bastante amplio de ideas y propuestas de mejoramiento económico y social.

Las reuniones de presidentes centroamericanos de los últimos años han puesto de relieve la preocupación por plasmar un modelo de crecimiento económico que se integre armónicamente con el desarrollo social, para darle bases sólidas a las nuevas sociedades que surgen del proceso descrito. Tras la Declaración de Esquipulas y la realización de las reuniones presidenciales posteriores, la agenda centroamericana ha sido dominada por propuestas para lograr un desarrollo económico y social sustentable, en las cuales la integración desempeña un papel importante como vía solidaria para resolver en conjunto los problemas que obstaculicen el avance hacia ese objetivo.

Las instancias políticas que coordinan el área social en cada uno de los países de la subregión han mostrado una preocupación creciente por conocer cuál será en los próximos años el espacio económico para la asignación de recursos a las acciones de carácter social. Esto sugiere que el estudio del financiamiento social es fundamental para orientar la toma de decisiones en el proceso de asignación de recursos de la sociedad. Sin embargo, debe darse al tema su adecuada dimensión. Las posiciones idealistas que instan a financiar programas sociales sin tener en cuenta las restricciones del entorno económico y fiscal suelen estimular la formulación de planes sin sustento material, que a la postre frustran a las instituciones y a la población que se desea beneficiar al comprobarse la falta de recursos para hacer realidad dichos planes. Por otro lado, hay posiciones pesimistas que provocan el inmovilismo; en particular, si la situación ma-

croeconómica y la fiscal son desfavorables, se valoran como absolutos los factores del entorno y se asume una actitud mecánica que imposibilita la acción en el área social.

Estos riesgos al decidir la asignación de recursos deben evitarse mediante una valoración apropiada de cada uno de los factores que influyen en el proceso de financiamiento del área social. La propuesta meto-

dológica para el análisis del financiamiento social que aquí se postula pretende avanzar hacia la identificación del margen de factibilidad de los programas sociales, a partir de las posibilidades reales del entorno macroeconómico y del contexto fiscal y de la definición de las políticas internas de cada país que establecen cuál ha de ser la prioridad asignada a lo social en el conjunto de las acciones de la sociedad.

II

Propuesta metodológica para el estudio del financiamiento social

El financiamiento social forma parte del proceso de asignación de los recursos escasos de la economía a las diversas necesidades de la sociedad. En consecuencia, no puede examinarse aislado de los aspectos que condicionan tal proceso. Teniendo esto presente se puede realizar un análisis más exhaustivo de las posibilidades reales de lograr determinados niveles de financiamiento social en las condiciones particulares de cada economía. Este enfoque permite superar esquemas anteriores que concebían el financiamiento social como la dotación de recursos a las acciones sociales en función de una prioridad absoluta, dada su importancia en el proceso de desarrollo; dichos esquemas no permiten una acción eficaz de financiamiento cuando los recursos sociales deben gestionarse en un marco de restricción macroeconómica que obliga a conocer con rigurosidad qué espacio económico puede ocupar el área social.

En esta sección se presentará una propuesta metodológica para el estudio del financiamiento social como proceso de asignación de recursos a sectores específicos de la acción estatal, en el marco del comportamiento macroeconómico. Esta propuesta toca los siguientes aspectos explicativos del gasto social por habitante:

PIB por habitante	→	Gasto público/ PIB	→	Gasto público por habitante	→	Gasto social/ gasto público	→	Gasto social por habitante
-------------------------	---	--------------------------	---	--------------------------------------	---	--------------------------------------	---	-------------------------------------

En la propuesta, el punto de partida para la asignación de recursos es el tamaño de la economía, medido por su producto interno bruto anual, y el tamaño de su población, que en conjunto indican la capaci-

dad de la sociedad para satisfacer las necesidades de cada uno de sus integrantes. Por lo tanto, en nuestra propuesta metodológica el proceso de análisis partirá del producto interno bruto por habitante (PIB/H), a fin de establecer el ingreso medio que puede asignarse a los miembros de la sociedad. Este es un punto crucial en el estudio de las posibilidades de financiamiento social en economías pequeñas, ya que las diferencias estructurales que se observan en este tipo de economías dan pie a disparidades notorias en el PIB por habitante. También es preciso evaluar las posibilidades de incrementar este PIB ante el reto de la globalización, a niveles que no siempre están al alcance de tales economías. La combinación de rezago estructural y de dificultad para insertarse con éxito en el comercio internacional puede obstaculizar una expansión productiva que resuelva la limitación del ingreso existente. Vemos así que las desigualdades de capacidad productiva y de población definen bases materiales que afectan el financiamiento social, aun sin considerar los factores más específicos de la asignación de recursos a este sector de la acción estatal.

Una vez definido el tamaño de la economía, debemos estudiar la capacidad de absorción de recursos que tiene su sector público. El crecimiento del PIB por habitante no garantiza por sí solo una mayor asignación de recursos al presupuesto público. Para garantizar un determinado financiamiento de las acciones públicas se necesitan mecanismos estatales de captación de recursos. El primero de ellos es el sistema tributario, que se define por la voluntad política nacional de financiar el sector público mediante diversas formas de tributos. Otro es el cobro que realiza el Estado por algunos productos o servicios, que

permite captar recursos cuantiosos en los casos en que el sector público ha diversificado significativamente sus actividades. Además, en economías pequeñas son frecuentes diversas formas de transferencia de recursos del sector no gubernamental al Estado, cuyo origen puede ser interno o externo a la economía. Finalmente, se puede recurrir al endeudamiento para ampliar la capacidad de gasto público, obteniendo el crédito de fuentes internas o externas.

La aplicación de estos mecanismos da como resultado un cierto nivel de gasto público total, que define la cantidad de recursos de la que puede disponer el Estado para el ejercicio de sus diversas funciones. Tales mecanismos reflejan un conjunto de decisiones de asignación que descartan usos alternativos para privilegiar las funciones públicas. En este sentido, es posible definir un indicador que resuma el grado en que una sociedad decide dar prioridad a su sector público, asignándole una determinada proporción de su producto anual. Tal indicador es la relación del gasto público total con el PIB (G/PIB). Este porcentaje define el grado de esfuerzo que hace la sociedad para dotar de una base material a su sector público, por cada unidad de producto generado en la economía. Así —en la metodología que se está presentando— si se aplica la relación G/PIB al PIB por habitante se obtiene el gasto público total por habitante (G/H). Este G/H es resultado de la capacidad de crecimiento del PIB por habitante y de las decisiones de asignación de recursos al sector público expresadas en la relación G/PIB .

Pero la asignación de recursos al sector público no garantiza automáticamente el financiamiento social. Para que los sectores que integran el área social puedan captar parte de los recursos gubernamentales, se necesita una decisión explícita de favorecerlos. Es decir, hay que asignar con cierta preferencia a lo social los recursos que obtenga el Estado. La prioridad dada a lo social se puede medir mediante la relación del gasto social con el gasto público total (GS/G). El porcentaje resultante expresa la voluntad interna del sector público de privilegiar las acciones sociales con cierta cantidad de recursos por unidad de gasto total. Esto confirma que no hay razón para suponer una respuesta directa del gasto social a las fluctuaciones del gasto total. Por el contrario, hay situaciones en que la expansión de los recursos públicos coexiste con el deterioro del gasto social, por haberse dado menor prioridad a éste dentro del gasto público. Asimismo, a veces el gasto social se mantiene o hasta se eleva aunque haya caído el gasto público, gracias a un mejoramiento de la relación GS/G .

De esta manera, en la metodología que se está exponiendo, si se aplica la relación GS/G al G/H obtenemos el gasto social por habitante (GS/H). Este indicador es la medición más apropiada, a nivel agregado, del financiamiento social en una economía, ya que describe la cantidad de recursos sociales que es posible asignar, en promedio, a cada habitante. Desde luego, tal indicador puede desagregarse por sectores sociales y por regiones geográficas, o bien por grupos beneficiarios. Para facilitar la exposición no nos referiremos aquí a ese tipo de desagregación, pero las conclusiones que se obtendrán a nivel agregado son aplicables a niveles más específicos de la acción estatal.

En consecuencia, el GS/H es producto de varios factores de diferente naturaleza. Por una parte, el crecimiento de la producción y su relación con la dinámica poblacional establece la capacidad global de generar recursos. Por otra, los mecanismos de captación de recursos públicos definen las posibilidades de financiamiento estatal a partir de los recursos globales de la economía; para esto es importante conocer la relación G/PIB , que expresa la capacidad estatal de captar recursos. Finalmente, la prioridad a lo social dentro del sector público, medida por la relación GS/G , permite efectuar determinada asignación de recursos a los sectores sociales.

Por lo tanto, no es posible definir de antemano relaciones mecánicas entre el entorno macroeconómico y el contexto fiscal, y el comportamiento del gasto social por persona. Debe hacerse un diagnóstico riguroso de cada situación particular para conocer la evolución de cada uno de estos factores, y establecer un orden de causalidad correcto en cada caso. En la sección siguiente, una aplicación al caso centroamericano ilustrará estas afirmaciones.

Cabe destacar que nuestra propuesta metodológica elimina el uso disperso de indicadores del comportamiento del gasto social que suele observarse en diversos diagnósticos. Así, por ejemplo, la relación GS/G y el indicador GS/H por lo general se usan en un mismo análisis de manera separada y sin definir la relación que existe entre ambos. De modo similar se usa la relación del gasto social con el PIB; pero, como se ha visto, dicha relación ya está contenida en la secuencia analítica que va del PIB por habitante al gasto social por habitante, pasando por las etapas intermedias mencionadas. En síntesis, esta propuesta metodológica, más que trabajar con una serie de indicadores dispersos, busca integrarlos en un solo proceso de análisis, en donde cada uno contribuye a la determinación del gasto social por habitante. Observar uno de ellos aisladamente limita la profundidad del análisis.

III

El financiamiento social en Centroamérica

La propuesta metodológica expuesta se puede aplicar al estudio del financiamiento social en Centroamérica. Interesará conocer el comportamiento de los aspectos analizados, para comprender mejor las diferencias que se observan en los recursos asignados al área social en cada país de la subregión. La secuencia del análisis considerará los siguientes aspectos:

Contexto de crecimiento económico

Nivel del PIB → PIB por habitante
Tamaño de la población

Contexto fiscal

Ingresos tributarios/PIB
Otros ingresos/PIB → Gasto total/PIB
Endeudamiento/PIB

Gasto social

Gasto social/gasto total (prioridad social) → Gasto social por habitante

La combinación de estos elementos, en la secuencia indicada, nos permite explicar el comportamiento del gasto social por habitante como producto de factores de diversa índole.

1. El contexto de crecimiento económico

El producto interno bruto por habitante de las economías centroamericanas muestra importantes disparidades (cuadro 1). En la economía guatemalteca, la de mayor tamaño absoluto y a la vez de mayor población de Centroamérica, el PIB por habitante se ubica en un nivel medio entre los valores observados. La economía de Nicaragua, con el menor tamaño absoluto pero con una población bastante elevada en relación con el producto generado, exhibe el PIB por habitante más bajo del ámbito centroamericano. Por otra parte, Panamá y Costa Rica, con un tamaño absoluto considerable para la subregión y una población de magnitud menor, exhiben un PIB por habitante mayor que las otras economías, gracias a la combinación de estos dos aspectos.

Vemos así que hay múltiples combinaciones de PIB y de tamaño de población. Podemos hablar de tres grupos en términos del PIB por habitante. Panamá y Costa Rica se hallan en el nivel más alto, superando los 2 200

CUADRO 1

Centroamérica: Producto interno bruto por habitante (Dólares de 1993)

	PIB (millones de dólares)	Población (miles)	PIB por habitante (dólares)
Costa Rica	7 349	3 269	2 248
El Salvador	7 614	5 517	1 380
Guatemala	11 330	10 030	1 130
Honduras	3 375	5 336	633
Nicaragua	1 866	4 117	453
Panamá	6 381	2 538	2 514

Fuente: CMCA, 1994; BID, 1994. Elaboración propia.

dólares (de 1993) por habitante; obtienen este resultado porque son los países con menor población pero con un importante PIB absoluto. En una posición intermedia están El Salvador y Guatemala, con un PIB por habitante entre los 1 100 y 1 400 dólares; en estos valores influye fuertemente el tamaño de su población. Por último, Honduras y Nicaragua tienen el PIB por habitante menor de la subregión, por la combinación de debilidad productiva y de una población más bien grande para las posibilidades del entorno productivo.

En consecuencia, la base material para la captación de recursos públicos difiere en los grupos de países mencionados, lo que influye en sus posibilidades de asignar recursos al área social. Es decir, ante niveles diferentes del PIB por habitante cabe esperar divergencias en el nivel del gasto público y del gasto social. Sin embargo, podría haber contratendencias que modificaran de alguna manera esta afirmación general, dependiendo de las mediaciones que se produzcan en el contexto fiscal y de la prioridad que se asigne al área social.

2. El contexto fiscal

El segundo aspecto de nuestro análisis se refiere a la situación de las finanzas públicas. La información so-

bre el gasto público en relación con el PIB (cuadro 2) muestra diferencias importantes en el nivel relativo del gasto público entre los distintos datos de cada uno de los países de la subregión. Panamá y Costa Rica aparecen con el sector público de mayor peso relativo en la economía, llegando a proporciones cercanas al 50% de su PIB. En el resto de los países centroamericanos la cifra fluctúa entre el 10 y el 30% del PIB. El Salvador y Guatemala presentan el gasto público más bajo, en términos relativos: poco más de 15% en el primero y cercano al 10% en el segundo. Por lo tanto, los tamaños relativos del sector público son muy desiguales entre estos dos conjuntos de países. Además, si se recuerda que el PIB por habitante de Panamá y Costa Rica duplica al de El Salvador y Guatemala, se observa una diferencia sustancial en el tamaño relativo del sector público. Es decir, la cantidad de recursos públicos por habitante es menor en El Salvador y Guatemala debido a un PIB por habitante menor y a un peso relativo menor del sector público en el PIB.

CUADRO 2

Centroamérica: Gasto público como porcentaje del producto interno bruto, 1989-1993
(Porcentajes)

Costa Rica ^a	51.47
El Salvador ^a	15.96
Guatemala ^b	10.76
Honduras ^b	23.19
Nicaragua ^b	28.91
Panamá ^a	50.18 ^c

Fuente: CMCA, 1994. Elaboración propia.

^a Sector público no financiero.

^b Gobierno central.

^c Estimación para 1989.

En Nicaragua y Honduras el sector público tiene un peso relativo mayor que en El Salvador y Guatemala. Esto permite a los primeros compensar en cierta medida el rezago de su PIB respecto de estos últimos: por su mayor capacidad de captar recursos públicos, el tamaño de su sector público se acerca un poco más al de Guatemala y El Salvador.

Sin embargo, analizando la subregión en su conjunto, se nota el rezago de estos cuatro países respecto de Panamá y Costa Rica, en términos de gasto público por habitante. Como hemos dicho, la explicación reside en las desigualdades en el PIB y en las diferencias de tamaño relativo del sector público.

A esta altura del análisis es importante conocer

las causas de las diferencias de gasto público como proporción del PIB entre los países de la subregión. Estas causas se encuentran en los mecanismos de captación de ingresos que utiliza el sector público de cada país. Si se examinan las fuentes de ingreso público en relación con el PIB (cuadro 3), se ven diferencias entre estos países en su capacidad de captar ingresos tributarios. En Costa Rica se aprecia un mayor ingreso tributario como proporción del PIB. No se dispuso de información sobre Panamá, pero se puede asumir que su situación tributaria es similar a la costarricense. Las demás economías muestran menor captación de ingresos tributarios, aunque las cifras de Nicaragua y Honduras son más altas, lo que explica en parte las diferencias de gasto mencionadas antes. Sin embargo, es interesante observar que, con independencia de las desigualdades observadas, en todos los países de la subregión la estructura tributaria descansa en los impuestos indirectos, lo que sugiere una deficiencia generalizada de sus sistemas tributarios.

En Costa Rica se comprueba además la existencia de otros ingresos que fortalecen el financiamiento del gasto. (Se puede suponer que algo parecido sucede en Panamá). Esto indica que la diversificación de las actividades públicas a través del sector descentralizado permite captar ingresos mediante el cobro de servicios prestados. La comparación es significativa con el caso de El Salvador, para cuyo sector público no financiero se dispone de información. En este caso, la diferencia con Costa Rica en el rubro "Otros ingresos" como proporción del PIB es notoria, lo que refleja disparidades relativas de desarrollo estatal. Nicaragua ha logrado una cantidad apreciable de transferencias del exterior para mantener cierta magnitud de gasto, lo que explica la existencia de una proporción importante en el rubro "Otros ingresos", y también explica otra parte de la diferencia del tamaño relativo de su sector público con el de El Salvador y Guatemala.

Finalmente, como se aprecia en el cuadro 3, las políticas de control fiscal han eliminado el endeudamiento como fuente de expansión del sector público en la mayor parte de las economías de la subregión. En el período al que se refiere el cuadro (1989-1993) se notan los efectos de las políticas fiscales aplicadas: en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá los niveles de endeudamiento son bajos en relación con el PIB, y en Costa Rica y Nicaragua incluso hay superávit interno. Sin embargo, en Honduras y Nicaragua un apreciable endeudamiento externo ayuda a mantener un gasto más elevado y explica otra parte de las diferencias relativas de gasto con El Salvador y Guatemala.

CUADRO 3

Centroamérica: Ingresos públicos según sus fuentes, como proporción del producto interno bruto, 1989-1993
(Porcentajes)

	Ingresos tributarios			Otros ingresos	Endeudamiento		
	Directos	Indirectos	Total		Interno	Externo	Total
Costa Rica ^a	9.00	12.83	21.82	30.43	-1.45 ^b	0.67	-0.78 ^b
El Salvador ^a	2.44	6.04	8.48	4.95	0.52	2.02	2.53
Guatemala ^c	1.93	5.66	7.59	1.86	0.99	0.31	1.31
Honduras ^c	3.98	10.73	14.71	2.26	1.36	4.87	6.22
Nicaragua ^c	3.23	13.81	17.04	7.56	-0.18 ^b	4.50	4.32
Panamá

Fuente: CMCA, 1994. Elaboración propia.

^a Sector público no financiero.

^b El valor negativo indica superávit.

^c Gobierno central.

3. La prioridad social y el nivel relativo del gasto social

El último paso del análisis propuesto consiste en estudiar la prioridad otorgada al área social en la asignación de los recursos públicos. Para dar este último paso se examina el gasto social en relación con el gasto público total (cuadro 4). Las diferencias entre los países no son muy notorias, apreciándose valores que van del 34 al 39%. Para Costa Rica y Panamá los valores podrían considerarse un tanto bajos, pero su dificultad de formular una política social clara en los años ochenta puede haber afectado el comportamiento de este indicador. En Nicaragua ha habido un esfuerzo por dar prioridad al área social a lo largo de una década y media, lo que se ha traducido en una mayor participación de los sectores sociales en la asignación de los recursos públicos. En los demás países, la prioridad asignada a lo social ha fluctuado sin una orientación definida, revelando la falta de una política social consistente.

Estas consideraciones sugieren que en las distintas economías de la subregión se podría dar mayor prioridad al área social siempre que se tuviera la capacidad de aplicar una política social apropiada a las necesidades de cada sociedad.

De no existir diferencias notorias en la prioridad otorgada a lo social, el gasto social por habitante es determinado principalmente por los otros aspectos analizados: la evolución del PIB y la situación fiscal.

Si se examina el gasto social por habitante en Centroamérica en 1992-1993 (cuadro 4), se observa lo que se indica a continuación. En Panamá y Costa Rica, debido al nivel del PIB por habitante y el tama-

ño relativo del sector público, este gasto es de más de 400 dólares, cifra bastante elevada para las condiciones de la subregión. En las demás economías centroamericanas, en cambio, es inferior a 80 dólares, como efecto combinado de su PIB por habitante y del tamaño relativo del sector público en cada país, así como de diferencias menores en la prioridad otorgada al área social. El Salvador muestra un mejor nivel de gasto social por habitante gracias a su PIB por habitante, pero está limitado por el tamaño relativo de su sector público. Guatemala, que exhibe un PIB por habitante similar, no logra un nivel

CUADRO 4

Centroamérica: Gasto social como proporción del gasto público en 1989-1993 y gasto social por habitante en 1992-1993
(Porcentajes y dólares)

	Gasto social/ gasto público (porcentajes)	Gasto social por habitante (dólares)
Costa Rica ^a	39.07	420 ^b
El Salvador ^a	32.23	79 ^c
Guatemala ^d	39.40	48 ^c
Honduras ^d	34.01	56 ^b
Nicaragua ^d	36.21	44 ^c
Panamá ^a	36.85 ^e	502 ^c

Fuente: CMCA, 1994; CRAS/UNICEF, 1994. Elaboración propia.

^a Sector público no financiero.

^b 1992.

^c 1993.

^d Gobierno central.

^e Estimación de 1989.

parecido porque su sector público es aún más pequeño, y porque tiene dificultades para dar mayor prioridad a lo social de manera sostenida. Honduras y Nicaragua sufren los efectos de un nivel productivo muy bajo, a pesar de que su sector público es un

poco mayor, en términos relativos; pero no está claro que el nivel de su gasto público se pueda mantener ya que, como se dijo antes, una parte de él se ha logrado gracias a transferencias externas o endeudamiento externo.

IV

Conclusiones

El debate acerca del mejoramiento de la financiación social en Centroamérica ha sido muy intenso en los últimos años, a la luz del cambio en la agenda política. Sin embargo, no siempre se ha estudiado con detenimiento las posibilidades reales de lograr tal objetivo. En páginas anteriores hemos mostrado los aspectos de orden global que condicionan el proceso de asignación de recursos al área social en Centroamérica, con miras a aportar elementos de juicio que permitan identificar las características básicas del proceso y definir un rumbo realista para los próximos años. De la información presentada se desprende que no es posible hacer generalizaciones, ni mucho menos pretender que se equipare a corto plazo el financiamiento social de los distintos países. Por lo tanto, el proceso de integración en el plano social debe partir de la aceptación de las diferencias y del diseño de planes de acción adecuados a esa realidad.

De conformidad con la metodología expuesta aquí, las posibilidades de mejorar la asignación de recursos a las acciones sociales en cada país dependen de tres factores básicos: i) el panorama futuro en materia de crecimiento del PIB y de crecimiento demográfico; ii) la ampliación del tamaño relativo del Estado, en un contexto de estabilidad fiscal (crecimiento proporcional del gasto público sobre la base de un financiamiento sano), y iii) una mayor prioridad a lo social en el proceso de asignación de recursos públicos.

Las perspectivas de crecimiento productivo en los próximos años no están suficientemente claras en la subregión. Hay un potencial significativo de expansión de la economía, basado en la promoción de las exportaciones; pero para materializarlo es preciso definir de manera apropiada, entre otros aspectos, la forma que tomará la apertura comercial (reconociendo la asimetría entre las partes), el proceso de reconversión de un aparato productivo bastante atrasado, la

modernización de la infraestructura de apoyo a la producción (transporte, energía, comunicaciones, etc.) y la capacitación técnica de la fuerza laboral.

Las economías centroamericanas, en su mayoría, han iniciado en los años noventa una reactivación económica que se ha expresado en tasas positivas de crecimiento del PIB por habitante (cuadro 5). Sin embargo, esto no es prueba suficiente de que hayan terminado con éxito la transformación económica necesaria para garantizar una expansión sostenida. Se requiere también una respuesta en el plano demográfico. En varios de estos países, principalmente los más necesitados de elevar su PIB por habitante, el aumento de la población absorbe buena parte de la expansión productiva, lo que limita el incremento de ese PIB. Por lo tanto, si se desea ampliar la base material para el financiamiento social se debe lograr un crecimiento productivo importante y un incremento de la población que permita elevar sostenidamente el PIB por habitante.

Si se pretende aumentar el financiamiento social, la ampliación de la magnitud relativa del gasto público parece una condición ineludible para la mayor parte de los países de la subregión. Esta conclusión no es contraria a las políticas que hoy se aplican de manera generalizada en América Latina y el Caribe en torno a la modernización del Estado y la disciplina fiscal. De lo que se trata es de aceptar que en muchas de las economías centroamericanas la proporción de gasto público es muy baja, debido a un proceso histórico de rezago económico y social. En consecuencia, es necesario elevar esa proporción, pero sin perder la estabilidad fiscal, lo que se traduce en la necesidad de mejorar considerablemente los mecanismos de captación de los ingresos públicos.

Para hacerlo hay que ampliar el radio de acción de los sistemas tributarios, especialmente a través de mecanismos progresivos, y diversificar las fuentes de

CUADRO 5

Centroamérica: Producto interno bruto por habitante, 1989 - 1993
(Tasas de crecimiento anuales)

	1989	1990	1991	1992	1993
Costa Rica					
PIB	5.67	3.56	2.26	7.29	5.49
Población	2.78	2.67	2.57	2.51	2.44
PIB por habitante	2.81	0.86	-0.30	4.67	2.98
El Salvador					
PIB	1.06	3.40	3.53	5.14	4.98
Población	1.91	1.99	2.07	2.22	2.24
PIB por habitante	-0.84	1.38	1.43	2.86	2.68
Guatemala					
PIB	3.94	3.10	3.66	4.78	4.00
Población	2.93	2.93	2.94	2.93	2.94
PIB por habitante	0.98	0.16	0.71	1.80	1.04
Honduras					
PIB	4.33	0.10	3.25	5.62	3.66
Población	3.09	3.06	3.05	3.02	3.01
PIB por habitante	1.20	-2.88	0.19	2.52	0.63
Nicaragua					
PIB	-1.70	-0.13	-0.16	0.36	-0.88
Población	2.68	3.06	3.59	3.91	4.04
PIB por habitante	-4.26	-3.09	-3.62	-3.42	-4.73
Panamá					
PIB	-0.26	4.88	8.89	8.45	6.28
Población	2.00	2.00	1.92	1.92	1.89
PIB por habitante	-2.21	2.82	6.84	6.40	4.31

Fuente: CMCA, 1994; BID, 1994.

ingreso mediante una mayor descentralización de la acción estatal. La cooperación externa deberá desempeñar un papel muy importante como factor complementario de los esfuerzos internos de financiamiento y como apoyo para lograr resultados en el corto y mediano plazo.

El otorgamiento de una mayor prioridad al área social también debe desempeñar un papel significativo en los próximos años, si se quiere ampliar el financiamiento social. El crecimiento medio de la economía y el aumento del nivel relativo del gasto público no garantizan por sí solos el incremento de la asignación de recursos al área social. Será necesaria una política explícita de apoyo prioritario a esa área para que se pueda captar los frutos de tales procesos en beneficio del financiamiento de los sectores sociales.

Es probable que sea necesario avanzar en todos estos campos —no sólo en algunos— para que au-

mente el financiamiento social en la subregión, dada la magnitud del rezago en este ámbito. Pero esto mismo revela que la ampliación de los recursos destinados al área social será un proceso largo, ya que los factores mencionados sólo rendirán sus frutos luego de un período de maduración. En consecuencia, es indispensable una voluntad nacional que permita la toma de las decisiones correspondientes y la continuidad en el tiempo de las políticas que se adopten.

Por otra parte, en las economías de la subregión que exhiben un mayor financiamiento social cobra especial importancia la evaluación de la eficiencia y eficacia del gasto público. En estos países, donde el gasto social por habitante ha logrado niveles mayores, debe analizarse con cuidado si es posible obtener mejores resultados con los recursos existentes. Es probable que el crecimiento del gasto haya ido acompañado de disminuciones de su productividad, por lo que para mejorar la asignación a lo social no sólo hay

que ampliar los recursos, sino también elevar su rendimiento. Para ello deben plantearse medidas como la redistribución de recursos dentro de las instituciones, entre instituciones y entre regiones geográficas, a fin de obtener el máximo provecho de los recursos

humanos y materiales. Esto es aplicable también a las demás economías centroamericanas, pero con menor intensidad, ya que en ellas el problema se relaciona más bien con insuficiencias en el nivel absoluto del financiamiento.

Bibliografía

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1994): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1994*, Washington, D.C.
- CMCA (Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva) (1994): *Boletín Estadístico 1993*, San José, Costa Rica.
- CRAS/UNICEF (Comisión Regional de Asuntos Sociales / Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1994): *Financiamiento del área social en Centroamérica. Informe 1994*, San José, Costa Rica.
- Leipziger, Danny y Vined Thomas (1994): Las bases del éxito de Asia oriental, *Finanzas y Desarrollo*, vol. 31, N° 1, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional/Banco Mundial, marzo.
- Page, J. (1994): El milagro de Asia oriental: creación de una base para el éxito, *Finanzas y desarrollo*, vol. 31, N° 1, Washington, D.C., FMI/Banco Mundial, marzo.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1991): *Desarrollo humano. Informe 1991*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.

Panamá y la integración *económica centroamericana*

Luis René Cáceres

*Economista Principal,
Departamento de Planificación
Estratégica, Banco
Interamericano de Desarrollo,
Washington D.C.*

En este artículo se examinan los beneficios que podría encontrar Panamá en una eventual integración con los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Primero, se examina la estructura productiva de Panamá en términos del fenómeno conocido como el síndrome holandés; esto permite apreciar el efecto desindustrializante que los auges en el sector servicios han tenido sobre la economía. Luego se analizan las ventajas que Panamá podría obtener de una gradual integración con los países del MCCA en lo que hace a exportaciones intraindustriales, fomento de las inversiones, competencia y modernización productiva, y se postula que estos beneficios no estarían presentes, con carácter de reciprocidad, en un esquema de apertura unilateral. Se analiza también de qué manera la integración subregional podría impulsar una modernización productiva que contrarrestara los efectos adversos del síndrome holandés. Y por último, se presentan ecuaciones econométricas basadas en un modelo de gravedad y se cuantifica la mejoría apreciable que Panamá obtendría en su balance comercial con el MCCA si adhiriera plenamente a este esquema de integración.

I

Introducción

En octubre de 1973 los países del Istmo Centroamericano —Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá— firmaron el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, con el cual se actualizó el proceso de integración de manera coherente con las nuevas orientaciones de las políticas económicas nacionales e internacionales. Este Protocolo fue suscrito para ampliar el campo de acción sectorial e institucional de la integración y reflejar la voluntad política de los gobiernos centroamericanos de fortalecerla. La firma por Panamá de dicho Protocolo se podría interpretar como un paso hacia su adhesión al programa de integración centroamericana. Desde hace varias décadas, Panamá y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) —integrado por los otros cinco países del Istmo— han cultivado su acercamiento. Ejemplos de ello son la participación de Panamá

en organismos como el Instituto Centroamericano de Administración Pública y el Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá; su adhesión al Parlamento Centroamericano en agosto de 1994; su asistencia a los foros presidenciales y ministeriales de la subregión a partir de 1990, y el aumento de su comercio con los países del MCCA. Todo esto, sin embargo, no se ha materializado en su incorporación definitiva al programa centroamericano de integración.¹

Con el propósito de conocer los beneficios que podría obtener Panamá de su integración con el MCCA, se analizan aquí algunas características distintivas de la economía panameña, se examinan las áreas en las cuales la integración podría tener repercusiones positivas y se cuantifica el efecto que tendría un régimen de libre comercio con el MCCA en el sector externo panameño.

II

La economía panameña

La estructura económica de Panamá muestra una alta participación del sector servicios en su producto interno bruto (aproximadamente 80% a principios de los años noventa). Esa tendencia se ha venido acentuando en los últimos años, particularmente en el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones, en tanto que se ha contraído la participación de la agricultura y la industria (cuadro 1 y gráfico 1).

La inversión también ha disminuido su participación en el PIB. La inversión pública ha bajado sostenidamente desde 1976, hasta llegar a una cuarta parte del valor de ese año en 1992. La inversión privada también descendió entre 1974 y 1991 y el repunte alcanzado en 1992 sólo la llevó a una cifra inferior a los valores acusados a principios de los

años setenta. La participación en el PIB de la inversión privada en construcción, en maquinaria y equipo y en equipo de transporte tendió a disminuir desde principios de los años setenta, mostrando una recuperación en los noventa (gráficos 2, 3 y 4).

Cabe mencionar que la inversión en maquinaria y equipo ha sido identificada como la que ejerce el mayor impacto sobre el crecimiento económico, genera sustanciales beneficios de externalidades (De Long y Summers, 1991) y tiene una rentabilidad social mayor que su rentabilidad privada, por lo que las políticas que la impulsan a niveles superiores a los valores de *laissez-faire* conducen a acelerar el crecimiento económico (De Long y Summers, 1992). Asimismo, el precio de la inversión en maquinaria y

□ El autor agradece los valiosos comentarios de Iris Alvarez, Gilberto Chona, Oscar A. Núñez-Sandoval, Javier León, Luis Amado Sánchez y Ernesto Stein. Los puntos de vista expuestos en este trabajo son estrictamente personales.

¹ Véase una reseña de los estudios sobre las relaciones de Panamá con el MCCA referidas a la integración económica en Thoumi (1994). Véase también Salazar-Xirinachs (1990); Lachman, Olaso y Vallarino (1991), y Lachman, Chocano, Figge y González (1992).

equipo ejerce un impacto negativo sobre el crecimiento, por lo que su incentivo por medio de la política tributaria contribuye a incrementar la tasa de crecimiento económico (Jones, 1994). Otros autores han encontrado evidencia empírica de que la inversión en capital fijo, así como los gastos en investigación y desarrollo, tienen efectos tanto o más

significativos que los precios relativos en la competitividad de las exportaciones (Magnier y Toujas-Bernate, 1994).

Por otra parte, la participación de las exportaciones en el PIB mostró una tendencia ascendente entre 1970 y 1980, al pasar de 38 a 44.03%, pero bajó a 35% en 1992. La participación de las importaciones

CUADRO 1

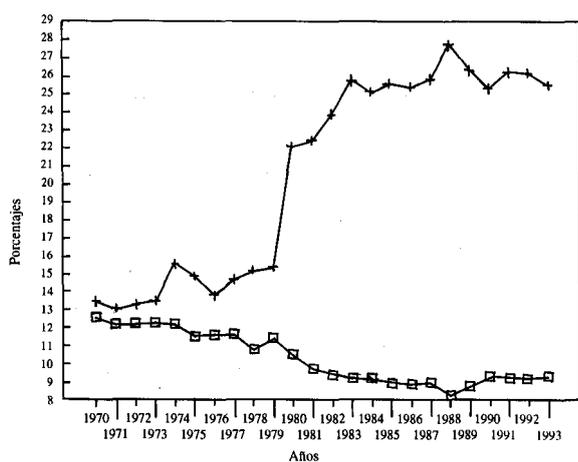
Panamá: Estructura del PIB
(Porcentajes)

Sector	1970	1975	1980	1985	1990	1993
Agricultura	9.55	7.80	6.07	6.11	6.90	5.52
Industria manufacturera	12.53	11.50	10.49	8.96	9.30	9.29
Comercio	15.84	14.34	14.77	12.57	11.69	11.87
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6.02	9.08	22.08	25.62	25.30	25.47
Zona Libre de Colón	2.15	2.35	4.79	3.20	5.54	8.61
Establ. financieros, seguros y servicios a empresas	12.01	13.99	13.08	14.16	14.22	14.87

Fuente: Estadística panameña, Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá, varios números.

GRAFICO 1

Panamá: Participación del sector transporte, almacenamiento y comunicaciones y de la industria manufacturera en el producto interno bruto



+ Transporte, almacenamiento y comunicaciones
□ Industria manufacturera

Fuente: Estadística panameña, Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá, varios números.

GRAFICO 2

Panamá: Participación en el producto interno bruto de la inversión privada en construcción

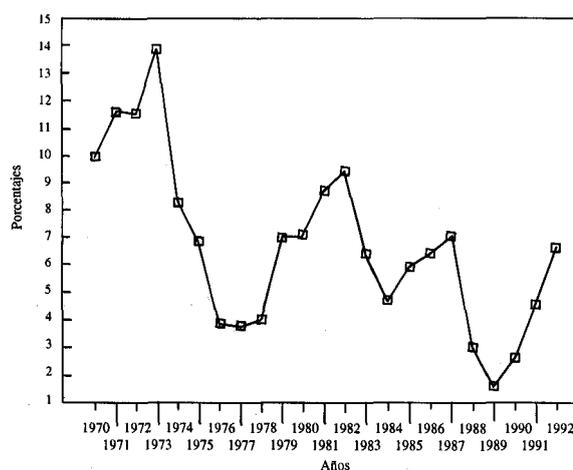
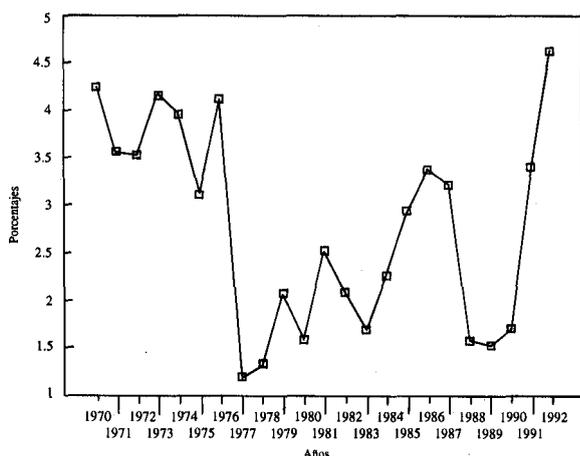


GRAFICO 3

Panamá: Participación en el producto interno bruto de la inversión privada en maquinaria y equipo



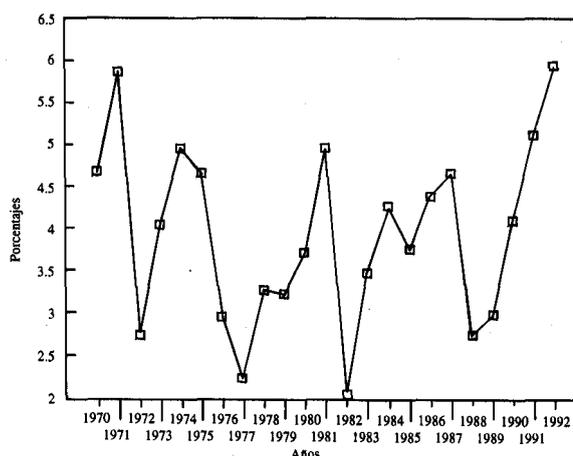
Fuente: *Estadística panameña*, Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá, varios números.

también creció entre 1970 y 1980 (de 41.33 a 47.35%), aun cuando en 1992 se redujo a 36.36%.

La estructura económica de Panamá puede explicarse como resultado de un proceso que en la literatura económica se denomina el síndrome holandés.² Este se refiere al efecto desindustrializante, y en algunos casos adverso a la agricultura, que tiene en la economía interna un auge exportador. En Panamá habría que considerar el papel desempeñado por la Zona

GRAFICO 4

Panamá: Participación en el producto interno bruto de la inversión privada en equipo de transporte



Fuente: *Estadística panameña*, Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá, varios números.

del Canal y más recientemente por la Zona Libre de Colón, las cuales han originado importantes incrementos de ingreso. En efecto, en 1988-1990 las mercancías representaron 22.7% de las exportaciones totales de bienes y servicios, mientras que el rubro transporte alcanzó al 34.8% y, dentro de éste, el peaje del Canal equivalió al 19.7%. Por su parte, a la Zona Libre de Colón correspondió el 18.1% de las exportaciones.

III

El auge exportador y la economía panameña

Para apreciar el proceso de desindustrialización de Panamá se presenta aquí un modelo que considera la economía dividida en tres sectores: el sector en auge (A), que puede ser la actividad de la Zona del Canal o de la Zona Libre de Colón; el sector rezagado manufacturero o agrícola (R), y el sector de bienes no transables o de servicios (N). En cada uno de ellos la producción está determinada por los factores capital, recursos naturales y mano de obra. Este último se desplaza, buscando igualar los salarios en los tres sectores mencionados.

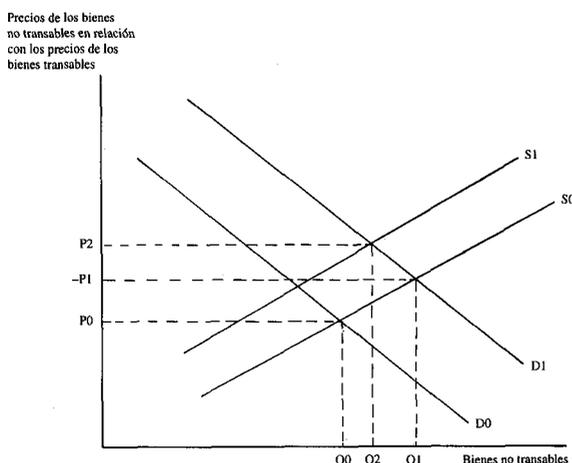
² Véase Gregory, 1976; Corden y Neary, 1982; Corden, 1984; Enders y Herbeg, 1983. Por su parte, Cuddington (1989) reseña la experiencia de varios países en desarrollo.

Se supone que el auge en A eleva los ingresos de quienes representan los factores utilizados en tal sector, lo cual a su vez tiene dos efectos: el efecto gasto y el efecto traslado de recursos (Corden, 1984). Por el lado del efecto gasto, como consecuencia del auge en A se estimula la demanda en el sector de servicios N, con lo cual aumentan los precios, se incentiva la producción de bienes no transables y la mano de obra es atraída desde los sectores A y R; tal desplazamiento de la mano de obra merma la producción del sector R. Esto se aprecia en el gráfico 5, cuyo eje vertical indica el precio relativo del bien no transable en relación con el del bien transable, y cuyo eje horizontal muestra la producción de servicios. La

curva de oferta se deriva de la función de transformación entre N y los dos sectores de bienes transables. La curva de demanda muestra la demanda de servicios a sus distintos precios. El efecto ingreso desplaza la curva de la demanda de D_0 a D_1 , lo cual aumenta el consumo de servicios de Q_0 a Q_1 y el precio de los servicios de P_0 a P_1 . El alza en el precio de los servicios atrae mano de obra del sector rezagado y reduce la producción de R.

GRAFICO 5

Panamá: Representación del síndrome holandés



Fuente: Elaboración propia.

El efecto traslado de recursos se debe al aumento de la demanda de mano de obra en A, por el cual ésta se desplaza desde R y N hacia A. La salida de mano de obra del sector R da pie a una reducción adicional de la producción de este sector, la que se ha denominado desindustrialización directa. A su vez, el movimiento de mano de obra desde el sector servicios hacia A genera un exceso de demanda de servicios, lo que se representa en el gráfico 5 con el movimiento de la curva de oferta de S_0 a S_1 . Este incremento de la demanda ocasiona una nueva alza en el precio de los servicios de P_1 a P_2 , y esto a su vez motiva una salida adicional de mano de obra del sector rezagado hacia el sector servicios. Así, la contracción del sector rezagado se acentúa. La combinación del efecto gasto con el efecto traslado de mano de obra de R a N da lugar a una desindustrialización indirecta, que se suma a la desindustrialización direc-

ta causada por el movimiento de mano de obra del sector rezagado al sector en auge.

Por otra parte, la rentabilidad en los sectores A y N aumenta a raíz del incremento de la producción, mientras que decrece en R. La menor rentabilidad del sector rezagado desincentiva la inversión en él, la que es atraída hacia N.

En el modelo se estima que tanto la producción agropecuaria como la industrial se reducen aun en condiciones de desempleo, si se supone que el movimiento de la fuerza de trabajo afecta la mano de obra especializada. Si se supone que el sector en auge no atrae mano de obra de los otros sectores, el efecto de traslado de recursos no ocurriría. El efecto gasto sí se manifestaría, producto del aumento de los precios de N, con lo cual se revaloraría la tasa de cambio real y se provocaría la consiguiente reducción de R. En este caso, el efecto gasto también podría materializarse mediante el incremento del consumo del sector público a raíz de una posible mayor recaudación fiscal, consecuencia del auge en A.

Cabe señalar que la expectativa de continuidad del auge económico podría dar lugar a una tendencia a gastar más allá de los medios de la economía. Esto no sólo acentuaría la contracción de los sectores industrial y agrícola sino que podría crear una situación crónica de baja tasa de ahorro, déficit en cuenta corriente y endeudamiento externo.

Aunque el modelo del síndrome holandés no analiza las repercusiones sobre la demanda y la oferta de crédito, el incremento en la demanda de bienes del sector N podría elevar la demanda de crédito para financiar la producción de dicho sector. Así, el posible financiamiento al sector R se desplazaría a N y esto acentuaría la contracción del primero. En Panamá, el crédito a los sectores agrícola e industrial representa 4% del total (Loehr, 1991).

Además, en vista de la tendencia contractiva, el sector rezagado podría demandar protección, ante lo cual se podría aplicar una serie de medidas para inhibir la competencia. En efecto, en Panamá ha existido un rígido sistema de cuotas, aranceles aduaneros y precios de garantía. Esto ha contribuido a que los precios de varios productos agrícolas estén hasta tres veces por encima del promedio centroamericano (Loehr, 1991). La protección arancelaria a la industria manufacturera, ponderada por la producción, ha sido en promedio de 66.8%; la protección efectiva ha sido mucho más alta, ya que los insumos industrializados han estado exentos de derechos aduaneros. De hecho, Panamá tiene aranceles aduaneros más altos y

más dispersos que los países del MCCA (Loehr 1991). Según Thoumi (1994), Panamá ha sido uno de los países más proteccionistas del continente.

Por otra parte, la alta protección podría explicar la concentración en la estructura manufacturera, pero a la vez esta última podría llevar a una alta concentración, ya que en varios países se observa que, a mayor concentración industrial, más intensas son las campañas que reclaman protección (Connolly y de Melo, 1994).

Cabe señalar que el auge exportador de Panamá no es necesariamente negativo. Por el contrario, sus bondades se han manifestado en los altos ingresos per cápita, el nivel de desarrollo social y las tasas de crecimiento. Sin embargo, ante los avances internacionales hacia la liberalización económica, el mantenerse al margen de una importante fuente de beneficios derivados de la producción industrial podría representar para el país un alto costo de oportunidad. Cabe destacar que la actividad manufacturera se ha reconocido como generadora de cambios tecnológicos que benefician a la economía como un todo, específicamente por la reducción de costos, mejoras de calidad y adquisición de nuevas destrezas. La expansión del sector servicios, en cambio, ha sido objeto de crítica por cuanto no permite el desarrollo cultural, técnico e intelectual que sólo una industria manufacturera vigorosa y sana, y la urbanización asociada a ella, pueden brindar (Kaldor, 1981). También se ha señalado que una economía acostumbrada a recibir un flujo de rentas corre el riesgo de ser incapaz de generar sus propios ingresos cuando la fuente de esas rentas desaparece (Ellman, 1981).

Por otra parte, estudios recientes han mostrado que la expansión del sector servicios no genera crecimiento económico (Dutt y Lee, 1993). En particular, Harry Johnson (1976) ha manifestado su pesimismo acerca del efecto del sector financiero en la economía de Panamá. De allí la importancia de fortalecer su sector productivo y a la vez subsanar las restricciones impuestas por el síndrome holandés.

En otras palabras, sería conveniente dar una nueva orientación a la economía panameña, tanto para contribuir a que supere el proteccionismo y el estancamiento de su sector productivo, como para que aproveche los beneficios de la competencia y la productividad. Panamá no debe quedarse al margen de los movimientos integracionistas que han surgido en la subregión. Estos, basándose en un regionalismo abierto, buscan fomentar la eficiencia a través de la competencia y la concertación subregional, y son medios efectivos para lograr una mejor inserción en la economía internacional (CEPAL, 1994; Fuentes, 1994).

Por tal razón, para que el país aproveche plenamente la ventaja comparativa de su ubicación geográfica, tendrá que adoptar una serie de medidas que doten a su aparato productivo de competitividad y capacidad de innovación. Esta modernización de la economía nacional no sólo se traduciría en un incremento más rápido de la productividad, sino también en la consolidación y ampliación del papel de Panamá como centro internacional. A continuación indagaremos si la integración con el MCCA puede ser un medio efectivo para impulsar la modernización de la economía panameña.

IV

¿Significaría beneficios para Panamá su integración con el MCCA?

La integración subregional podría complementar y hacer más sustentable la reforma estructural que sería necesaria en Panamá, y a la vez contribuir a la modernización productiva, el avance social y el desarrollo del sector exportador del país.

Se ha visto que el comercio entre miembros de esquemas de integración es básicamente de carácter intraindustrial (Balassa y Bauwens, 1987; Cáceres, 1994). También que esta modalidad de comercio ocurre por la similitud en los niveles de ingreso per cápita

y de PIB de los países miembros (Forster y Ballance, 1991; Greenaway, Hine y Milner, 1994). Asimismo, según el análisis de la teoría de las uniones aduaneras, la creación de comercio en un esquema de integración será mayor cuanto más similares sean los países que lo conforman (El-Agra, 1989), y si los países que participan en el esquema mantienen ya importantes relaciones comerciales (CEPAL, 1994). El esquema de integración cuyos miembros acusan niveles de PIB similares a los panameños es el MCCA, y varios de sus

países miembros tienen importantes nexos comerciales con Panamá. Por lo tanto, la vinculación de éste con el MCCA podría serle más provechosa para la generación de comercio.³

La integración con el MCCA también le aseguraría a Panamá un mercado ampliado, que no existiría si el país optara por una liberalización comercial unilateral.⁴ Específicamente, el MCCA ofrecería a Panamá, en condiciones de reciprocidad, un mercado de 22 millones de personas, que facilitaría sus exportaciones. Esto reviste especial importancia, dada la alta variabilidad de la relación de precios del intercambio de Panamá (Leamer, Guerra, Kaufman y Segura, 1995); para su estabilización estos autores recomiendan la exportación de manufacturas, lo cual haría posible el mercado ampliado centroamericano. La relación del intercambio también mejoraría porque Panamá podría vender sus productos a precios "protegidos" en virtud del arancel externo común, en tanto que los países que exportan al MCCA y a Panamá podrían verse obligados a bajar sus precios para mantenerse competitivos.⁵

En el MCCA, la ampliación del mercado en virtud de la integración dio lugar a aumentos en la inversión privada (Cline, 1978). De hecho, la reformulación reciente de la teoría del gran impulso (*Big Push*) en el marco de una competencia imperfecta (Murphy, Sheleifer y Vishny, 1989) señala que las inversiones simultáneas en diferentes sectores de un país generan mercados recíprocos, incrementando simultáneamente la demanda de productos de estos sectores, de forma tal que las empresas pueden obtener ganancias que no se lograrían sin ese conjunto de inversiones. Esta complementariedad de la demanda efectiva, que se vincula al tamaño del mercado, puede materializarse en un marco subregional mediante la integra-

ción. Así, la proximidad geográfica de Panamá a los países del MCCA le permitiría recibir el desborde de las inversiones de esos países y así sustentar un efectivo esfuerzo de formación de capital.

Además, la integración con el MCCA prepararía a Panamá para la posible integración futura con mercados más desarrollados —por ejemplo, con el surgido del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN)— y le serviría de aprendizaje para desarrollar ventajas competitivas que, con el tiempo, le permitirían adherir con éxito a otros bloques económicos.⁶

Por otra parte, la ampliación del mercado se traduciría en una disminución de la concentración industrial, ya que prevalecería la concentración de empresas en el mercado a nivel centroamericano. Esto facilitaría la exportación, debido a la relación inversa entre la concentración industrial y el margen de los precios sobre los costos (Sleuwaegen y Yamawaki, 1988; Forster y Ballance, 1991). De hecho, a la integración económica se le ha atribuido un efecto estimulante, ya que una mayor competencia incentiva esfuerzos adicionales de los empresarios y gerentes (Pelkmans, 1982). A la vez, la integración reduce los costos de producción e incrementa la productividad de las empresas (Venables, 1994). En el caso centroamericano, la integración ha contribuido a disminuir las presiones inflacionarias a través de la competencia (Cáceres, 1978). Además, los cálculos de los efectos dinámicos de la integración, en términos de mayor eficiencia, incremento del ahorro y economías de escala, muestran que éstos son significativos en la CEE (Pérez, 1993). Lo expuesto indica que la integración es un medio eficaz para contrarrestar las tendencias al estancamiento asociadas al síndrome holandés.

Lo que puede hacer la integración para mitigar los efectos nocivos de ese síndrome se puede apreciar en el gráfico 6 que, por consideraciones de brevedad, presenta sólo el funcionamiento del efecto gasto. En dicho gráfico el salario en el mercado laboral W se presenta en la ordenada y la oferta de mano de obra $O_s O_t$ en el eje horizontal. El insumo de mano de obra del sector servicios es representado por la distancia desde O_s , y el del sector manufacturero por la distancia desde O_t . El cuadrante inferior contiene la función de producción del sector manufacturero, donde la producción Y se corresponde con distintos niveles de mano de obra. La curva L_s representa la demanda

³ Forster y Ballance (1991) señalan: "La magnitud de la especialización y del comercio intraindustrial tiende a ser mayor entre países similares en términos de tamaño o niveles de renta. Además, a más alta renta per cápita y mayor tamaño de mercado se incrementa el grado de especialización intraindustrial para la mayor parte de las industrias". Cáceres (1994), por su parte, analiza las corrientes de comercio intraindustrial en el caso de la integración centroamericana.

⁴ Al considerar un esquema de apertura comercial unilateral para Panamá cabe recordar lo que se pregunta Dornbusch (1989): "...se sugiere que Argentina pase a una posición unilateral de libre comercio. ¿Qué industria sobreviviría?, ¿y cae semejante resultado dentro del ámbito de lo políticamente aceptable? Si este no es el caso, una unión aduanera puede ser una alternativa muy importante para disminuir los costos de la protección".

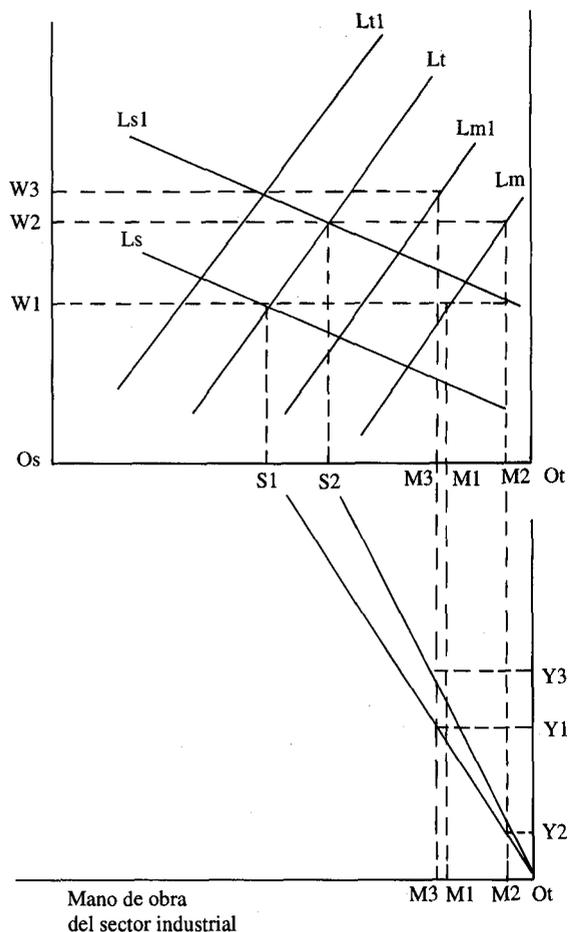
⁵ Wonnacott y Wonnacott (1981) y Dornbusch (1989) analizan el tema de la relación de precios del intercambio en un esquema de integración económica.

⁶ Cáceres (1993 y 1994) destaca la oportunidad de preparación para un futuro buen desempeño en esquemas de integración con países más desarrollados, postulando la complementariedad entre la integración subregional y la posterior apertura global.

de mano de obra en el sector servicios, en tanto Lm se refiere a la demanda de mano de obra en el sector industrial. De la suma de la demanda de mano de obra en el sector industrial y la demanda de mano de obra del sector en auge se obtiene la demanda de mano de obra total del sector exportador, Lt .

GRAFICO 6

Panamá: El efecto gasto y la integración



Fuente: Elaboración propia.

Al considerar el efecto ingreso, puede apreciarse en el gráfico cómo el auge exportador da lugar a un aumento en el consumo de servicios; esto estimula la demanda de mano de obra en ese sector, lo que desplaza la curva de Ls a $Ls1$. El equilibrio se restablece a un salario $W2$. Con este salario, el empleo en servicios aumenta de $S1$ a $S2$ y el empleo en la industria disminuye de $M1$ a $M2$. Esto último da lugar a una contracción de la producción industrial de $Y1$ a $Y2$.

Si el país ingresa al MCCA, se incrementará la

productividad de la mano de obra en el sector industrial. Este aumento en la producción marginal del trabajo se representa en el gráfico por el desplazamiento de la curva Lm hacia $Lm1$, lo que a su vez produce que la curva Lt se desplace hacia $Lt1$. El nuevo equilibrio se establece a un salario $W3$, que ocasiona una reducción del empleo en servicios y un incremento del mismo en la industria, de $M2$ a $M3$. En consecuencia, la producción industrial aumenta de $Y2$ a $Y3$. Se observa, entonces, que la integración ha aumentado tanto la producción como el empleo industrial en $Y2$ $Y3$ y $M2$ $M3$, respectivamente, contrarrestando así los efectos del síndrome holandés.

Por otro lado, la integración ofrecería a Panamá, como beneficio adicional, un incentivo más para mantener la disciplina macroeconómica. En efecto, la liberalización económica en el marco multilateral (subregional) sería más efectiva que a nivel nacional, por la disciplina y el cumplimiento riguroso que motiva el seguimiento multilateral (Wolf, 1986; Genberg y De Simone, 1993). Asimismo, la reforma en un marco subregional generaría más credibilidad, y ésta, más la sustentabilidad, son determinantes del éxito de los programas de reforma (Rodrik, 1990 y 1991; Funke, 1993). Además, facilitaría el acceso de Panamá al acervo de experiencias de los países del MCCA en materia de reforma económica, así como su participación en un esfuerzo de transformación productiva. Este podría costarle menos gracias a lo que han vivido ya esos otros países, y al apoyo internacional que el programa centroamericano de integración ha recibido. Además, la proximidad geográfica de Panamá a los países del MCCA estimularía las exportaciones panameñas; de hecho, la distancia y el costo de transporte han sido identificados como las variables que más inhiben el comercio intralatinoamericano (Primo Braga, Safadi y Yeats, 1994). Además, la integración, por el impulso que daría a las exportaciones, sería efectiva para mitigar los efectos adversos del ajuste estructural.⁷

Para Panamá, la integración económica con los países del MCCA constituiría un "trueque de mercados" entre países de similares niveles de desarrollo,

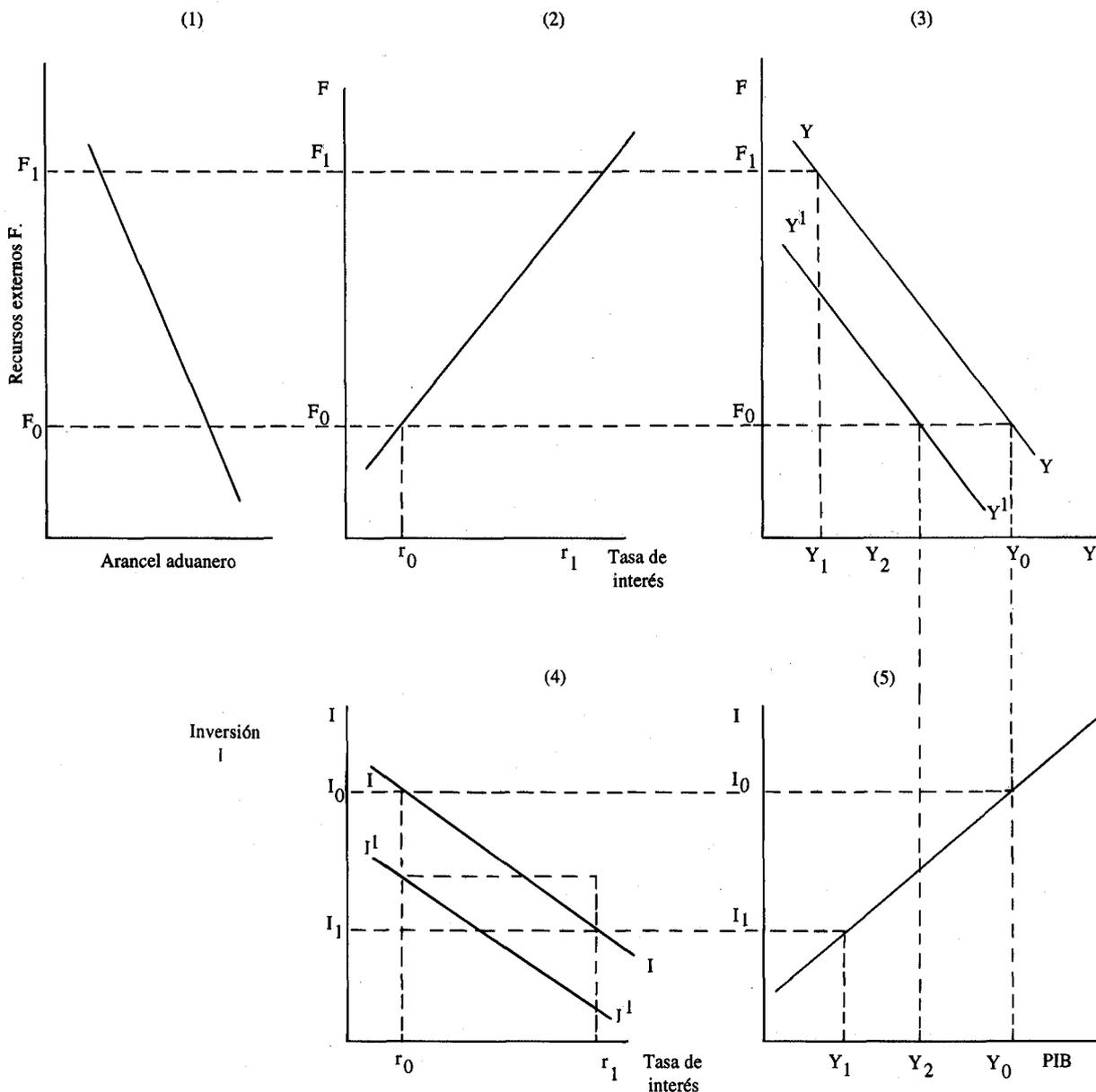
⁷ Greenaway y Hine (1991) argumentan que en la CEE los costos del ajuste económico han sido atenuados por la integración comercial. Es del caso señalar que en El Salvador, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES, 1991) efectuó una encuesta a 323 empresas en noviembre de 1991, las cuales respondieron sobre beneficios de la integración centroamericana de la siguiente manera: más exportaciones (21.1%); importaciones más baratas (53.9%); posibilidad de inversión en la subregión (17.0%); ninguna ventaja (15.2%); otros (10.5%).

lo que junto con el arancel externo común le permitiría mantener su cuenta comercial a niveles manejables. Esto dista de la apertura unilateral, en donde la falta de reciprocidad en la preferencia arancelaria y la asimetría con el resto del mundo pueden conducir a un severo deterioro de la cuenta comercial. Esto es precisamente lo que ha ocurrido en la región desde

1989, cuando se dio inicio a la mayoría de las liberalizaciones comerciales (Gana, 1994). Lo que debe destacarse es que para el financiamiento del déficit comercial es posible que se necesiten tasas de interés muy elevadas que atraigan capital externo, con lo cual la economía podría experimentar una contracción o tender al estancamiento (gráfico 7).

GRAFICO 7

Panamá: Arancel aduanero, recursos externos y producto interno bruto



Fuente: Elaboración propia.

En el cuadrante 1 de dicho gráfico se muestra la relación inversa entre déficit comercial y nivel del arancel aduanero. Inicialmente, para financiar el déficit comercial se requiere la entrada de recursos externos F_0 , la que se obtiene ofreciendo una tasa de interés r_0 , como se ve en el cuadrante 2. En el cuadrante 4 se muestra el nivel de inversión I_0 que corresponde a la tasa de interés r_0 . Esta inversión da lugar, a través del multiplicador, a un nivel de producto Y_0 , que aparece en el cuadrante 5. Cuando hay una rebaja arancelaria se puede notar que por el mayor déficit comercial resultante se necesitará una mayor entrada de recursos externos F_1 , que se obtendría a una tasa de interés más alta r_1 , e implicaría una menor tasa de formación de capital I_1 , y menor producto Y_1 . En el cuadrante 3 se observa que en estas condiciones hay una relación inversa entre entrada de recursos externos y producto interno bruto, por cuanto los recursos

externos sostienen una economía en contracción y con decreciente tasa de formación de capital. Además, la mayor necesidad de recursos externos se traduciría en una creciente deuda externa, que ante niveles estancados de PIB podría implicar el deterioro de los índices de solvencia. El proceso anterior se puede describir como irreversible. Esto ocurre cuando al restituirse el déficit en la cuenta comercial a un valor original F_0 , no se recupera el valor original del producto Y_0 , porque la incertidumbre causada por la recesión habría ocasionado un cambio de estructura en la relación entre inversión y tasa de interés: a la misma tasa de interés, la inversión sería menor que antes.⁸ Esto se muestra en el cuadrante 4 como el desplazamiento de la curva II a II' . Se puede apreciar que si el déficit comercial se redujera al valor F_0 , el producto se recuperaría al valor Y_2 , inferior al nivel inicial Y_0 .

V

Hacia una agenda regional de reforma estructural en el marco de la integración

La integración de Panamá con el MCCA debería ser un proceso gradual que permitiera aprovechar beneficios en determinadas áreas y fomentar en el mediano plazo un marco de libre comercio. Esto significaría establecer un programa de desgravación generalizado que se aplicaría a una gama creciente de productos. Los actuales tratados comerciales entre Panamá y el MCCA no promueven la competencia; por el contrario, como lo señala Thoumi (1994), son verdaderos instrumentos proteccionistas resultantes de la colusión entre los productores de ambas partes, que comparten los mercados de acuerdo a sus regulaciones. Dicho autor también indica que esta modalidad de comercio refleja intercambios entre sucursales de empresas transnacionales sobre la base de un comercio negociado. De allí la conveniencia de avanzar gradualmente hacia el libre comercio con el MCCA y establecer, frente al resto del mundo y mientras se consolidan las reformas requeridas, una protección menor que la actual. Sin la protección mínima necesaria frente a países desarrollados, los déficit comerciales resultantes obligarían a adoptar altas tasas de interés internas para atraer capitales extranjeros que contribuyesen a fi-

nanciar dicho déficit. El elevado costo del capital conduciría al estancamiento de la inversión privada y por ende a la pérdida de credibilidad de las reformas macroeconómicas, lo que acentuaría la contracción.

Panamá, por su excelente dotación portuaria y por ser un importante centro financiero internacional, ofrece ventajas especiales en el sector servicios. De allí que su integración con el MCCA podría descansar en este sector. Sin embargo, el costo del transporte marítimo en Panamá es sumamente elevado, por lo que no habría mayores incentivos para que los países del MCCA usaran las instalaciones panameñas. Además, el transporte terrestre de Panamá también tiene un costo más alto que el de otros países del Istmo y posee una rígida estructura oligopólica (ROCAP, 1987). Podría estructurarse un programa conjunto de integración y desregulación del sector servicios para promover la competencia, con miras a que la integración

⁸ Pyndyck y Solimano (1993) analizan el impacto negativo que el riesgo y la falta de credibilidad tienen sobre la inversión. El cambio estructural que ocurre a raíz de la persistencia de choques se examina en Cáceres (1985 y 1991).

sea factible y provechosa. En este programa sería prioritaria la implementación de políticas de competencia nacional y subregional.

Para efectuar un cambio estructural en la economía panameña no puede recurrirse exclusivamente a reformas de políticas. Habría que actuar también en otros campos, especialmente la promoción de exportaciones, la difusión y adaptación tecnológicas y la formación de cuadros técnicos y gerenciales de alta calidad. En efecto, el crecimiento impresionante de los países asiáticos en desarrollo ha radicado en la adopción de políticas que fortalecen tanto el funcionamiento del mercado como el del Estado y cuya conjunción permite un marco económico-institucional que impulsa la equidad y la competitividad internacional (Lim, 1994). La protección en esas economías no ha sido desmedida, sino que ha servido para suplir la ausencia del mercado en algunos casos, y facilitar su mejor funcionamiento en otros. Se han establecido esquemas de protección transparentes, se ha capacitado a los recursos humanos, se ha apoyado el desarrollo de nuevas tecnologías, se ha aplicado reformas fiscales y se ha proporcionado información sobre mercados. Además, la coordinación de la inversión privada mediante subsidios ha descansado en cuadros profesionales del sector público de alto nivel técnico, lo que ha hecho que las intervenciones estatales hayan tenido éxito (Rodrik, 1995).

Dada la importancia de efectuar cambios estructurales convendría que Panamá impulsara, junto con los países del MCCA, una estrategia subregional para la reforma económica y social. Esta estrategia podría llevarse a cabo mediante esfuerzos conjuntos que facilitarían la cooperación intrarregional e internacional, el intercambio de experiencias, y un avance armónico en las reformas nacionales que haga verdaderamente integrables las economías nacionales y las aproxime a la integración con otras regiones. Un caso relevante es el de Chile, cuya trayectoria de importantes reformas económicas es reconocida como un avance que facilitaría su integración al TLCN (*The Economist*, 25 de febrero al 3 de marzo de 1995, p. 29).

Esta estrategia implicaría establecer con claridad los objetivos que cada país quiere lograr con la integración, e identificar las medidas de reforma que es necesario aplicar para alcanzar un sistema productivo y social armónico con los de la subregión y con otros esquemas, como el TLCN o el Pacto Andino, por ejemplo. Implicaría también diferenciar las medidas de alcance nacional, subregional e internacional; establecer un calendario para cada acción, diferenciado

por país, y señalar a los encargados de llevarlas a cabo. La estrategia podría ser formulada por el Gabinete Económico Centroamericano, el que también podría estar a cargo del seguimiento de su ejecución. En este marco, cada país identificaría el alcance nacional de la reforma, programaría las acciones correspondientes y se aseguraría de que hubiese congruencia con los niveles subregional e internacional. El punto de partida podría ser la elaboración de diagnósticos sectoriales de alcance subregional, que permitieran identificar las reformas necesarias a nivel nacional para alcanzar determinados objetivos y metas de modernización económica en un marco de armonización regional e internacional. Las medidas que deriven de los diagnósticos regionales serían aplicadas a nivel nacional, conforme a lo que haya que hacer en cada país y según su respectivo calendario. En la ejecución de las acciones de reforma nacionales se haría hincapié en la eliminación de obstáculos a la integración regional e internacional. Este enfoque también podría ser útil para establecer un diálogo subregional con las fuentes internacionales de recursos y cooperación técnica, así como con países de otras regiones.

Asimismo, al estructurar dicha estrategia los países centroamericanos podrían plantear a los países miembros del TLCN que participaran como observadores en el proceso de transformación económica y social, a fin de ir dialogando con miras a una futura incorporación del Istmo a ese esquema de integración. El marco multilateral de reforma, con la participación de los países miembros del TLCN, otorgaría mayor credibilidad al proceso. Además, el diálogo conjunto aumentaría el poder de negociación de los primeros y podría servir para efectuar reformas de especial importancia en las economías nacionales.

La estrategia multilateral abarcaría la reforma económica y en particular la social, de manera de ir generando las bases de una economía más equitativa, lo que redundaría en consolidar la modernización económica. En algunos países se pondría de relieve el desarrollo social, a fin de subsanar deficiencias históricas y promover la convergencia de los indicadores sociales en el Istmo. Es decir, se haría hincapié en la integración nacional.⁹ En este marco, tiene especial importancia el apoyo al desarrollo del capital humano, ya que este recurso es determinante en la exportación de manufacturas (Wood, 1994; Wood y Berge, 1994; Balassa y Bauwens, 1988).

⁹ Ranis (1993) ha descrito exhaustivamente los requisitos internos para la integración económica regional. Recordemos, por otra parte, que para hacer viable la creación del mercado básico único en 1992 la CEE adoptó ya en 1985 un conjunto de 282 medidas. (Pelkmans, 1991).

VI

Incremento que mostrarían las exportaciones e importaciones de Panamá hacia y desde el MCCA si fuese miembro de éste

A fin de estimar cuál podría ser el desempeño de Panamá en el MCCA si fuese miembro de él, se aplicaron modelos econométricos de gravedad. En este tipo de modelos, el comercio entre dos países es función directa de sus respectivas "masas económicas" y de la "fricción de la distancia" entre ambos.¹⁰

Para representar las "masas económicas" se usó la cuantía de capital humano de los países exportador e importador (H_i y H_j , respectivamente) y su correspondiente producto nacional bruto (Y_i e Y_j). La "fricción" al comercio fue representada por la distancia en kilómetros entre ciudades capitales (D_{ij}).¹¹

Como primer enfoque se estimó una ecuación de corte transversal para explicar las exportaciones intracentroamericanas, excluidas las de Panamá. Con los parámetros de esa ecuación se calcularon los valores de las exportaciones de Panamá hacia los países del MCCA. Las exportaciones así calculadas reflejarían una situación en la que Panamá sería miembro del MCCA; la diferencia entre estas exportaciones esti-

madas y las exportaciones reales serían las exportaciones adicionales que Panamá efectuaría si se integrara plenamente al MCCA.

Las ecuaciones estimadas para las exportaciones, E_{ij} , no incluyen a Guatemala por no disponerse de información sobre los índices de capital humano en ese país (cuadro 2). Se puede apreciar que ambas ecuaciones confirman que la distancia tiende a atenuar el comercio; y además, que la elasticidad de las exportaciones en relación con el capital humano es mayor que la elasticidad respecto del PIB.

A partir de la ecuación (1) se calcularon los valores de las exportaciones de Panamá hacia cuatro países centroamericanos (cuadro 3). De allí se obtuvo que si las exportaciones panameñas se efectuaran en el régimen del MCCA, ellas alcanzarían la suma de 149 millones de dólares, es decir, aproximadamente tres veces el valor real registrado en 1992. Esto se explica por el nivel relativamente alto del capital humano de Panamá y Costa Rica, su principal socio comercial y vecino más cercano.

CUADRO 2

Istmo Centroamericano, excluidos Panamá y Guatemala: Modelo de gravedad

Variable dependiente	Variables independientes ^a							DW
	C	H_i	H_j	Y_i	Y_j	D_{ij}	R^2	
(1) Log E_{ij}	-9.08 (1.45)	3.03 (2.90)	1.09 (1.05)			-1.04 (1.28)	0.53	2.30
(2) Log E_{ij}	-7.03 (1.61)			1.27 (4.25)	0.28 (0.94)	-0.42 (0.98)	0.44	2.09

Fuente: Elaboración propia. ^a Se refiere a los logaritmos de las variables independientes.

¹⁰ Markheim (1994) evalúa la confiabilidad del modelo de gravedad en la estimación de los efectos de la integración sobre el comercio.

¹¹ En este trabajo el índice de capital humano se ha cuantificado como la tasa de matrícula en la escuela secundaria más cinco veces

la tasa de matrícula en el nivel terciario. Los índices de capital humano se calcularon sobre la base de datos del Banco Mundial (1993). Los datos sobre el PIB, el comercio intrarregional y las distancias entre países fueron tomados de SIECA, varios números.

CUADRO 3

Panamá: Estimación de sus exportaciones si fuese miembro del MCCA
(Millones de dólares)

Exportaciones hacia:	Monto estimado usando ecuación (1)	Monto estimado usando ecuación (4)	Monto estimado usando ecuación (6)	Monto real (1992)
Costa Rica	96.54	139.00	105.6	29.1
Nicaragua	28.22	7.35	5.5	1.4
Honduras	1.08	5.52	13.4	3.2
El Salvador	23.10	70.30	51.9	12.3
Guatemala	-	-	16.8	3.9
<i>Total</i>	<i>148.94</i>	<i>222.17</i>	<i>193.2</i>	<i>49.9</i>

Fuente: Elaboración propia.

Otro enfoque para medir el posible impacto del ingreso de Panamá al MCCA consistió en estimar ecuaciones de corte transversal para las exportaciones de los países del MCCA, y de Panamá al MCCA, e introducir variables cualitativas (*dummies*) para medir los valores particulares del intercepto (*D1*) y del coeficiente de la distancia (*D2*) cuando se aplica el modelo a las exportaciones de este país. Las variables cualitativas resultaron significativas en todas las ecuaciones (cuadro 4). Así, las ecuaciones (3) y

(5) indican que, cuando se trata de las exportaciones panameñas, sus términos constantes son menores en -1.66 y -1.38, respectivamente. Estos términos negativos podrían interpretarse como una penalización a las exportaciones panameñas por no estar en el marco del MCCA. Por su parte, las ecuaciones (4) y (6) indican que las exportaciones panameñas enfrentan una "fricción" por la distancia más acentuada que la de los países del MCCA, de -0.23 y -0.19 respectivamente.

CUADRO 4

Modelo de gravedad, incluyendo a Panamá, con variables cualitativas del intercepto (*D1*) y de la distancia (*D2*)

Variables dependientes	Variables independientes ^a									
	<i>C</i>	<i>H_i</i>	<i>H_j</i>	<i>Y_i</i>	<i>Y_j</i>	<i>D_{ij}</i>	<i>D1</i>	<i>D2</i>	<i>R</i> ²	<i>DW</i>
(3) Log <i>E_{ij}</i>	-11.33 (1.88)	3.16 (3.36)	1.47 (1.92)			-1.11 (1.67)	-1.66 (2.17)		0.61	2.32
(4) Log <i>E_{ij}</i>	-11.03 (1.83)	3.09 (3.29)	1.40 (1.81)			-1.07 (1.56)		-0.23 (2.11)	0.60	2.29
(5) Log <i>E_{ij}</i>	-7.92 (1.93)			1.33 (4.44)	0.46 (1.69)	-0.59 (1.45)	-1.38 (2.33)		0.62	2.15
(6) Log <i>E_{ij}</i>	-8.13 (1.98)			1.33 (4.46)	0.46 (1.71)	-0.57 (1.36)		-0.19 (2.40)	0.62	2.16

Fuente: Elaboración propia. ^a Se refiere a los logaritmos de las variables independientes.

Con estos resultados, se estimó la diferencia que la integración podría significar para las exportaciones panameñas. Para este fin se supuso, primero, que el ingreso de Panamá al MCCA eliminaría los términos negativos adicionales de las constantes de

las ecuaciones (3) y (5). Así, sobre la base de la ecuación (3), se calculó que si Panamá ingresara al MCCA sus exportaciones se incrementarían en 5.26 veces, mientras que sobre la base de la ecuación (5) el incremento de las exportaciones sería de 3.97 ve-

ces [exp. (1.38) = 3.97 veces.]¹² Asimismo, por medio de las ecuaciones (4) y (6) se estimó en cuánto aumentarían con ese ingreso las exportaciones de Panamá a los países del MCCA. En estos casos, se supuso que los términos que penalizan las exportaciones panameñas (-0.23 Log *Dij* y -0.19 Log *Dij*) no existirían si Panamá fuese miembro del MCCA. En el caso de la ecuación (4), el aumento de las exportaciones panameñas sería de 4.8 veces, mien-

tras que con la ecuación (6) el incremento sería de 3.8 veces.

Para calcular las importaciones de Panamá desde el MCCA si el país ingresara a este esquema de integración, en forma análoga a lo que se hizo para las exportaciones, se estimaron ecuaciones para las importaciones panameñas provenientes del MCCA, utilizando las variables cualitativas *D1* y *D2* cuando Panamá es el país importador (cuadro 5).¹³

CUADRO 5

Modelo de gravedad para las importaciones, especificando a Panamá con las variables cualitativas del intercepto (*D1*) y de la distancia (*D2*)

Variables dependientes		Variables independientes ^a							
		<i>C</i>	<i>Hi</i>	<i>Hj</i>	<i>Dij</i>	<i>D1</i>	<i>D2</i>	<i>R2</i>	<i>DW</i>
(7)	Log (Mij)	-7.9227 (1.60)	1.4551 (1.88)	2.3896 (3.78)	-1.0581 (1.94)	1.0713 (1.71)		0.70	2.36
(8)	Log (Mij)	-7.7607 (1.57)	1.4171 (1.84)	2.3458 (3.70)	-1.0204 (1.83)		-0.1483 (2.81)	0.69	2.35

Fuente: Elaboración propia. ^a Logaritmos de las variables independientes.

La ecuación (7) se empleó para calcular el incremento de las importaciones de Panamá si este país ingresara al MCCA, obteniéndose que el aumento sería de 198 millones de dólares. Este monto es inferior al aumento de 241.96 millones calculado para las exportaciones mediante la ecuación (3). Esto indica que con su incorporación al MCCA, Panamá cerraría su déficit comercial con ese mercado, que fue de 36 millones de dólares en 1992.

Asimismo, sobre la base de la ecuación (8) se calcularon las importaciones panameñas provenientes de cuatro países del MCCA (cuadro 6). Se puede apreciar que con el ingreso a ese esquema de integración ellas alcanzarían a 191.72 millones de dólares. Este

monto contrasta con el valor estimado de las exportaciones, que fue de 222.17 millones. Así, los modelos estimados indican que Panamá mejoraría su balanza comercial con el MCCA si ingresara a éste.

CUADRO 6

Panamá: Estimación de sus importaciones si fuese miembro del MCCA
(Millones de dólares)

Importaciones desde:	Monto estimado (ecuación 8)	Ecuación monto real
Costa Rica	155.36	56.7
Nicaragua	2.91	1.0
Honduras	9.12	3.0
El Salvador	24.32	7.9
<i>Total</i>	<i>191.72</i>	<i>68.6</i>

Fuente: Elaboración propia.

¹² Las principales variables explicativas de las ecuaciones (3) y (5) son las cuantías de capital humano y los tamaños del producto interno bruto, respectivamente, y en ambos rubros Panamá presenta valores relativamente elevados, lo que explica el incremento sustancial que exhibirían las exportaciones panameñas si este país estuviese adherido al MCCA.

¹³ Los resultados no se presentan usando el PIB como variable explicativa porque los coeficientes de determinación y la significancia estadística de los estimadores resultaron ser muy bajos.

VIII

Consideraciones finales

La economía panameña ha experimentado auges exportadores que podrían dar lugar a la contracción relativa de los sectores manufacturero e industrial. Esto también contribuiría a la contracción de la inversión y de la exportación de bienes. En ese contexto, la demanda de protección se ha vuelto muy marcada. Esta reacción, incongruente con los movimientos regionales e internacionales hacia la modernización y la competencia, confirma la necesidad de transformar la estructura de la economía panameña.

La integración económica puede ser un mecanismo valioso para ayudar en las tareas de modernización productiva. En primer lugar, el proceso de liberalización económica tendría mayor credibilidad, debido a que existiría un compromiso multilateral en relación con el ajuste; en segundo lugar, el costo de éste podría reducirse por el incremento de las exportaciones, y en tercer lugar, podría estimular la productividad, lo cual constituiría un medio efectivo para contrarrestar los efectos adversos del síndrome holandés.

De las distintas opciones de integración que Panamá podría considerar, el programa de integración centroamericano podría ser la más provechosa, dado

que la creación de comercio es mayor y el comercio intraindustrial se desarrolla más entre países con niveles similares de PIB y de PIB per cápita. La integración de Panamá con el MCCA debería verse como una acción que acercaría a este país a sus objetivos nacionales, principalmente por la adquisición de experiencia exportadora y el fortalecimiento de su capacidad de competencia, como paso previo para la integración con otros esquemas (por ejemplo, con el TLCN).

La participación de Panamá en un esquema subregional de reforma estructural le permitiría beneficiarse de la experiencia de otros países y tener acceso a la cooperación técnica internacional. Este marco regional de transformación debería abarcar tanto la reforma económica como la social, a fin de consolidar la integración nacional necesaria para sustentar la integración regional.

Estimaciones econométricas muestran que Panamá podría tener un desempeño exportador favorable si ingresara al MCCA, porque este país tiene un capital humano de nivel más alto que los países del MCCA, con la excepción de Costa Rica, y el capital humano es el principal factor determinante de la capacidad de exportación.

Bibliografía

- Balassa, B. y L. Bauwens (1987): Inter-industry specialization in a multi-country and multi-industry framework, *The Economic Journal*, vol. 97, N° 388, Cambridge, Reino Unido, Royal Economic Society, diciembre.
- _____(1988): Inter-industry and intra-industry specialization in manufactured goods, *Weltwirtschaftliches Archiv. Review of World Economics*, Band 124, Heft 1, Tübingen, Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Banco Mundial (1993): *Informe sobre el desarrollo mundial 1993*, Washington, D.C.
- Cáceres, L. R. (1978): Integración económica e inflación en Centroamérica: Un modelo espacial, *El trimestre económico*, vol. XLV, N° 180, México D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- _____(1985): Ahorro, inversión, deuda externa y catástrofe, *El trimestre económico*, vol. LII, N° 207, México D.F., FCE.
- _____(1991): The determination of the external debt of Honduras, *Savings and Development*, vol. 15, Milán.
- _____(1993): Ecuador y la integración andina: experiencias y perspectivas, *Integración latinoamericana*, año 18, N° 195, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina (INTAL).
- _____(1994): Costos y beneficios de la integración centroamericana, *Revista de la CEPAL*, N° 54, LC/G.1845-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, LC/L.808 (CEF. 19/3), Santiago de Chile.
- Cline W.R. (1978): *Benefits and costs of economic integration in Central America*, W.R. Cline y E. Delgado (eds.), *Economic Integration in Central America*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Connolly, M. y J. De Melo (1994): Protectionism and stagnation: An interpretative history, *The Effects of Protectionism on a Small Country*, Washington D.C., World Bank.
- Corden, W. M. y J. P. Neary (1982): Booming sector and de-industrialization in a small open economy, *The Economic Journal*, vol. 92, N° 368, Cambridge, Reino Unido, Royal Economic Society, diciembre.
- Corden, W. M. (1984): Booming sector and Dutch disease economics: Survey and consolidation, *Oxford Economic Papers*, vol.36, N° 3, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, enero.

- Cuddington J. (1989): Commodity export booms in developing countries, *The World Bank Research Observer*, vol. 4, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial, julio.
- De Long, J. B. y L. H. Summers (1991): Equipment investment and economic growth, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. CVI, N° 425, Cambridge, Mass., MIT Press, mayo.
- (1992): Macroeconomic policy and long-run growth, *Economic Review*, vol. 77, N° 4, Kansas City, Mo., Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Dornbusch, R. (1989): Costos y beneficios de la integración económica regional. Una revisión, *Pensamiento iberoamericano*, N° 15, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario, enero-junio.
- Dutt, A. K. y K. Y. Lee (1993): The service sector and economic growth: some cross-section evidence, *International Review of Applied Economics*, vol. 3, Londres, Edward Arnold (ed.), mayo.
- El-Agra, A. M. (1989): *International Trade*, New York, St. Martin's Press.
- Ellman, M. (1981): Natural gas, restructuring and re-industrialization: The Dutch experience of industrial policy, Terry Baker y Vladimir Brailovsky (eds.) *Oil or Industry?*, Londres, Academic Press.
- Enders, K. y H. Herberg (1983): The Dutch disease: Causes, consequences, cures and calmatives, *Weltwirtschaftliches Archiv. Review of World Economics*, Band 119, Heft 3, Tübingen, Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Forster, H. y R. H. Ballance (1991): Especialización internacional en el comercio de manufacturas. Una determinación empírica de sus principales determinantes, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 20, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario.
- Fuentes, J. A. (1994): El regionalismo abierto y la integración económica, *Revista de la CEPAL*, N° 53, LC/G.1832-P, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Funke, N. (1993): Timing and sequencing of reforms: competing views and the role of credibility, *Kyklos*, vol. 46, fasc. 3, Basilea, WWZ and Helbing & Lichtenhahn Verlag AG.
- FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social), (1991): *¿Qué representa el comercio intra-centroamericano?*, San Salvador, mayo.
- Gana, E. (1994): Los cambios estructurales en la integración latinoamericana y caribeña, *Pensamiento iberoamericano*, N° 26, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario.
- Genberg, H. y F. Nadal De Simone (1993): Regional integration agreements and macroeconomic discipline, Kym Anderson y Richard Balckhurt (eds.), *Regional Integration and the Global Trading System*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Greenaway, D. y D. Sapsford (1994): What does liberalization do for exports and growth?, *Weltwirtschaftliches Archiv. Review of World Economics*, Band 130, Heft 1, Tübingen, Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Greenaway, D. y R.C. Hine (1991): Intra-industry specialization, trade expansion and adjustment in the European economic space, *Journal of Common Market Studies*, vol. 29, N° 6, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell Ltd., diciembre.
- Greenaway, D., R. Hine y C. Milner (1994): Country-specific factors and the pattern of horizontal and vertical intra-industry trade in the U.K., *Weltwirtschaftliches Archiv. Review of World Economics*, Band 130, Heft 1, Tübingen, Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Gregory, R. G. (1976): Some implications of the growth of the mineral sector, *The Australian Journal of Agricultural Economics*, vol. 20, Sidney, Australian Agricultural Economics Society, agosto.
- Johnson, H. (1976): Panama as a regional financial center: A preliminary analysis of development contribution, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 24, N° 2, Chicago, Illinois, The University of Chicago, enero.
- Jones, I. (1994): Economic growth and the relative price of capital, *Journal of Monetary Economics*, vol. 34, N° 3, Amsterdam, North-Holland, Publishing Company, Clearance Center, Inc. diciembre.
- Kaldor, N. (1981): The energy issues, Terry Baker y Vladimir Brailovsky (eds.) *Oil or Industry?*, Londres, Academic Press.
- Kawai, H. (1994): International comparative analysis of economic growth: Trade liberalization and productivity, *The Developing Economics*, vol. 32, N° 4, Tokio, Institute of Developing Economics, diciembre.
- Krugman, P. (1995): Dutch tulips and emerging markets, *Foreign Affairs*, vol. 74, N° 4, Nueva York, Council on Foreign Relations, Inc., julio-agosto.
- Lachman R., M. I. Olaso y M. Vallarino (1991): *Opciones y dificultades de la integración económica de Panamá con el Istmo Centroamericano*, Panamá, Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas, enero.
- Lachman R., L. A. Chocano, G. M. Figge y A. O. González (1992): *Medios de pago, captación de divisas y problemas financieros en el proceso de la integración económica de Panamá con Centroamérica*, Panamá, Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas, septiembre.
- Leamer, E., A. Guerra, M. Kaufman y B. Segura (1995): *How Does the North American Free Trade Agreement Affect Central America?* Policy Research Working Papers, N° 1464, Washington D.C., Banco Mundial, mayo.
- Lim, D. (1994): Explaining the growth performance of Asian developing economies, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 42, N° 4, Chicago, Illinois, University of Chicago.
- Loehr, W. (1991): *Integration in Central America: Considerations for Panama*, Ciudad de Guatemala, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), mayo.
- Magnier, A. y J. Toujas-Bernarte (1994): Technology and trade: Empirical evidence for the major five industrialized countries, *Weltwirtschaftliches Archiv. Review of World Economics*, Band 130, Heft 1, Tübingen, Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Markheim, D. (1994): A note on predicting the trade effects of economic integration and other preferential trade agreements: An assessment, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, N° 1, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell Ltd., marzo.
- Murphy, K.M., A. Sheleifer y R.W. Vishny (1989): Industrialization and the Big Push, *Journal of Political Economy*, vol. 97, N° 5, Chicago, University of Chicago Press, octubre.
- Panamá (diversos años): *Estadística panameña*, Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, varios números.
- Pelkmans, J. (1982): Customs union and technical efficiency, *The Economist*, vol. 130, N° 4, marzo.
- (1991): Towards economic union, Peter Ludlow (ed.), *Setting European Community Priorities 1991-1992*, Londres, Brassey's.
- Peres, Wilson (1993): Efectos dinámicos de la integración económica. Aproximaciones analíticas, Industrialización y desarrollo tecnológico, LC/G. 1778, Santiago de Chile, CEPAL, septiembre.
- Pindyck, R. y A. Solimano (1993): *Economic Instability and Aggregate Investment*, Policy Research Working Papers, N° 1148, Washington, D.C, Banco Mundial.
- Primo Braga, C.A., R. Safadi y A. Yeats (1994): Regional integration in the Americas: Déjà Vu all over again, *The World Economy*, vol. 17, N° 4, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishers, julio.
- Ranis, G. (1993): *Domestic Requirements and Complimentary Policies for a WHFTA*, IDB-ECLAC Working Papers on Trade in The Western Hemisphere N° 16, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), enero.
- ROCAP (Regional Office for Central America and Panamá) (1987): *Central America Regional Transportation Study*, Guatemala, Parsons Brinckerhoff International, mimeo.

- Rodrik, D. (1990): How should structural adjustment programs be designed, *World Development*, vol.18, N° 7, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, julio.
- _____(1991): Policy uncertainty and private investment in developing countries, *Journal of Development Economics*, vol. 36, N° 2, Amsterdam, Elsevier, marzo.
- _____(1992): Closing the productivity gap: Does trade liberalization really help?, *Trade Policy, Industrialization, and Development*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- _____(1995): Getting interventions right: How South Korea and Taiwan grew rich, *Economic Policy*, N° 20, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishers, abril.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (1990): *La nueva integración centroamericana: sus nuevas bases y aspectos relacionados con la incorporación de Panamá*, Alajuela, Costa Rica, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), noviembre.
- SIECA (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana) (varios números): *Estadísticas macroeconómicas de Centroamérica*, Guatemala.
- Sleuwaegen, L. y H. Yamawaki (1988): The formation of the European Common Market and changes in market structure and performance, *European Economic Review*, vol. 32, Amsterdam, Elsevier, septiembre.
- Thoumi, F.E. (1994): Panama: Economic integration alternatives, implications, and perspectives, *Trade, Industrialization, and Integration in Twentieth-Century Central America*, Westport, Conn., Praeger Publishers.
- Venables, A. (1994): Integration and the export behavior of firms: Trade costs, trade volumes and welfare, *Weltwirtschaftliches Archiv Review of World Economics*, Band 130, Heft 1, Tübingen, Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Wolf, M. (1986): Timing and sequence of trade liberalization in developing countries, *Asian Development Review. Studies of Asian and Pacific Economic Issues*, vol. 4, Manila, Banco Asiático de Desarrollo.
- Wonnacott, P. y R. Wonnacott (1981): Is unilateral tariff reduction preferable to a customs unions? The curious case of the missing foreign tariffs, *The American Economic Review*, vol. 71, N° 4, Los Angeles, California, American Economic Association (AEA), septiembre.
- Wood, A. (1994): Give Heckscherer and Ohlin a chance!, *Weltwirtschaftliches Archiv Review of World Economics*, Band 130, Heft 1, Tübingen, Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Wood, A. y K. Berge (1994): *Exporting Manufactures: Trade Policy or Human Resources?*, IDS Working Paper N° 4, Sussex, Estados Unidos, Institute of Development Studies, julio.

La dualidad del tipo *de cambio en la economía* cubana de los noventa

Archibald R. M. Ritter

*Departamento de Ciencias
Económicas y Escuela de
Estudios Internacionales,
Universidad de Carleton,
Ottawa, Canadá.*

En los años noventa se ha agudizado en la economía cubana la brecha entre el sector socialista tradicional regido por el peso y el sector internacionalizado, dolarizado y orientado al mercado. Esta división obedece, entre otras circunstancias, a la expansión del turismo y de las empresas extranjeras y mixtas; la contracción de la economía socialista y la pérdida de confianza en ella; el debilitamiento del peso por la acelerada inflación debida a las emisiones monetarias para financiar el déficit fiscal, y la sobrevaluación del tipo de cambio. La coexistencia de dos monedas y la bifurcación estructural se han reflejado en la distribución del ingreso y han influido en el comportamiento económico de la población. Los cubanos que tienen acceso a dólares en el sector internacionalizado ganan más que el resto de la población, por la diferencia entre el tipo de cambio paralelo y el oficial (comercial). Así, quienes desempeñan funciones sociales valiosas en el sector socialista de la economía reciben una menguada remuneración, mientras aquellos integrados al sector internacionalizado tienen ingresos relativamente adecuados. Esto hace que los cubanos procuren conseguir dólares por medios legales, semilegales o ilegales. Esta situación ha hecho resurgir problemas sociales que casi habían desaparecido a comienzos de los años sesenta. Ultimamente se ha logrado reducir el tipo de cambio paralelo y atenuar la bifurcación, gracias a ciertos cambios institucionales y la adopción de algunas políticas, sobre todo las de carácter fiscal que comenzaron a aplicarse en 1994. Se ha podido disminuir el déficit, desacelerar la emisión monetaria y controlar la inflación del peso, lo que incrementó la demanda de esa moneda. Pero habrá que seguir profundizando este proceso de cambios para reunificar la economía, mediante medidas de política cambiaria, la mayor liberalización de la pequeña y mediana empresa y la desregulación de los precios. Esto último obligará también a reestructurar el sistema de seguridad social.

I

Introducción

La economía cubana ha venido sufriendo una división cada vez más acentuada, sobre todo durante la primera mitad de los años noventa, entre el sector socialista tradicional regido por el antiguo peso, de un lado, y un sector internacionalizado y dolarizado creciente, vinculado a una economía nacional orientada al mercado y que opera en pesos, de otro. Las múltiples interacciones de estos dos sectores de la economía han creado un sistema de incentivos extremadamente disfuncional, que encauza el comportamiento económico de la población en forma antiproduktiva, y da origen a muchas situaciones irracionales desde el punto de vista económico. La reunificación de la economía es indispensable para que los recursos humanos y naturales y el capital puedan utilizarse productivamente, objetivo que es de primordial importancia en vista de la grave crisis por la que atraviesa el país. Además, la integración en un sistema orientado al mercado es imprescindible para que la economía se recupere, y se den procesos de ajuste y transición.

La reunificación de los dos sectores de la economía exige una serie de cambios de políticas, proceso que será difícil a corto plazo, debido a factores económicos, políticos y sociales. Las áreas prioritarias deberían ser los tipos de cambio, el sistema monetario, la desregulación de los precios, la liberalización de las empresas, el control de las sociedades anónimas —empresas estatales autónomas— y la reestructuración del sistema de seguridad social. De hecho, la reunificación de la economía es un impor-

tante factor de los procesos generales de ajuste y transición.

El objetivo del presente ensayo es analizar las características, el funcionamiento, el origen y las consecuencias de la bifurcación de la economía cubana en los años noventa, así como los cambios de políticas necesarios para reunificarla. En la sección II se describe la estructura dual de la economía cubana y se analiza su funcionamiento. En la sección III se presenta un análisis de las consecuencias económicas de la bifurcación. En la sección IV se examinan las medidas oficiales adoptadas durante la primera mitad de los años noventa para hacer frente a dicho fenómeno. Y, por último, en la sección V se describe las políticas que deben adoptarse para integrar los dos sectores en que se divide la economía.

El análisis estructural de la economía cubana en los años noventa es difícil, por la falta de datos concretos. A partir de 1989 el gobierno dejó de publicar información estadística detallada sobre la situación de la economía, como había hecho desde 1970 hasta 1989.¹ En realidad, la bifurcación de la economía comenzó a hacerse evidente sólo en 1993. Algunos de los importantes cambios de políticas relacionados con este fenómeno —entre otros, la legalización del uso de dólares y del autoempleo, y la apertura de mercados agrícolas— comenzaron a adoptarse a mediados de ese año, de modo que se ha dispuesto de poco tiempo para reorganizar las actividades de recopilación y publicación de información que se realizan en los sectores público y privado.

□ Muchas personas han aportado valiosos comentarios y críticas al presente ensayo, y han participado en discusiones informales sobre la actual situación económica de Cuba. Entre otros, deseo mencionar a Carl McMillan y Keith Acheson de la Universidad de Carleton (Ottawa); a Nobina y Keith Robinson, que actualmente se encuentran en La Habana; a Francisco León, Joseph Ramos, Jorge Katz, Juan Carlos Lerda y Michael Mortimore, de la CEPAL, en Santiago de Chile, y a analistas y observadores de la situación de Cuba. La responsabilidad por todas las interpretaciones, análisis y errores corresponde por cierto exclusivamente al autor.

¹ La situación es tal que, en la mayoría de los casos, la única fuente de información estadística de que disponen los analistas económicos de las universidades y los numerosos institutos de investigación para el estudio de la economía cubana es el periódico *Gramma*. Como es evidente, la calidad de los análisis económicos se ve afectada por esta reserva oficial, en un período en que los análisis económicos adecuados son extremadamente importantes para la reformulación de la política económica. El obligar a los analistas cubanos a trabajar sin información adecuada dificulta sus intentos de contribuir a la comprensión de la economía, y redundando en un desaprovechamiento de su talento y sus energías.

II

Dualismo monetario en la economía cubana

A comienzos de los años noventa, la principal característica de la estructura económica cubana era su división en un sector socialista tradicional regido por el peso, y un sector internacionalizado y dolarizado. El primero se encontraba en un estado de profunda crisis y desorganización, y se veía afectado por falta de confianza y un abandono generalizado. Por su parte, la economía internacionalizada y dolarizada iba expandiéndose rápidamente pese a la recesión, debido a la importancia creciente del turismo y la inversión extranjera, algunos cambios de políticas y el vacío dejado por la contracción del sector tradicional regido por el peso. La expansión de la economía internacionalizada se tradujo, en primer lugar, en un aumento de las actividades dolarizadas, incluidos el turismo, la participación extranjera en empresas mixtas, la producción de bienes y servicios de apoyo, y las remesas de dólares desde el extranjero. Y en segundo lugar, en el surgimiento de actividades económicas intermedias o de transición orientadas al mercado o a un cuasimercado, incluidos el autoempleo, tanto en la economía oficial como en la paralela y en actividades vinculadas a mercados.

1. Características y funcionamiento

A mediados de 1995, la economía socialista tradicional regida por el peso abarcaba prácticamente todas

las ramas de actividad, con la excepción de los trabajadores por cuenta propia en actividades artesanales e industriales y algunas empresas mixtas de exportación. También formaban parte de este sector la mayoría de los servicios, incluidos todos los financieros; gran parte de los comerciales; algunos servicios personales, con la excepción de los prestados en forma independiente; la mayor parte del comercio al por mayor y al detalle, con la excepción de los mercados de productos agrícolas, industriales y artesanales; la mayoría de los servicios de transporte, y todos los servicios de comunicaciones. El papel de la economía socialista tradicional en el sector agrícola sufrió una profunda transformación a raíz del establecimiento de las unidades básicas de producción cooperativa (UBPC) a mediados de 1993. La creación de estas cooperativas se tradujo en una baja de la participación estatal en el sector agrícola de 75% a 35%, en tanto que la proporción de tierra cultivada en manos del Estado bajó de 80% a 25% (cuadro 1). En cambio, el Estado sigue desempeñando una importante función en la provisión de insumos, la prestación de servicios de apoyo y la adquisición de las cuotas establecidas de ciertos productos a precios regulados. Aún no se sabe qué grado de autonomía llegarán a tener las UBPC y si serán auténticas cooperativas, pero estos cambios pueden influir notablemente en el sistema de tenencia de la tierra en Cuba.

CUADRO 1

Cuba: Tenencia de la tierra, marzo de 1994

Superficie	Hectáreas	Participación por sectores (%)			
		Estatal	Cooperativo	Privado	UBPC ^a
<i>Total</i>	<i>11 048 000</i>	55.5	7.5	9.8	27.2
Dedicada a la agricultura	6 741 000	34.0	11.0	14.0	41.0
Cultivada	4 723 000	25.0	9.0	11.0	55.0
Regada	964 000	25.0	8.0	6.0	61.0
Con cultivos de:					
Caña de azúcar	1 918 000	9.0	12.0	2.0	77.0
Arroz	191 000	41.0	9.0	12.0	38.0
Legumbres y tubérculos	524 000	16.0	15.0	48.0	21.0
Tabaco	57 000	11.0	12.0	49.0	28.0

Fuente: CONAS, 1994, p. 75.

^a Unidades básicas de producción cooperativa.

Hasta 1990 la asignación de recursos en el sector socialista tradicional se realizaba en el marco del sistema de planificación centralizada. Por lo tanto, el volumen, la composición y el destino de la producción de las empresas; la composición y el origen de los insumos; las modalidades de inversión dentro de cada sector y rama de producción y entre ellos, así como la naturaleza de los vínculos externos de las empresas, estaban determinados por el Plan. La imposibilidad de planificar todos estos aspectos se traducía en mucha improvisación y una gran dependencia del "sociolismo", es decir, la solución de problemas económicos mediante un intercambio de favores en círculos de amigos. El sistema se fue deteriorando a raíz de los problemas de los años noventa, y fue siendo sustituido por la improvisación y un "sociolismo" cada vez más generalizado. En este sector de la economía, la distribución de bienes de consumo se realizaba mediante el racionamiento de ciertos alimentos básicos y artículos para el hogar, aunque el número de productos racionados se redujo entre 1990 y 1994. Los automóviles, las viviendas, los bienes duraderos y los viajes al extranjero, se asignaban por merecimientos políticos.

El precio de casi todos los bienes de consumo distribuidos mediante el sistema de racionamiento era casi el mismo de 1960-1962. La asignación de los recursos humanos a distintos sectores, ramas de la industria y actividades no se regía por el funcionamiento descentralizado del mercado, sino que respondía a decisiones del gobierno central, aunque en algunos casos los estudiantes podían elegir la carrera que deseaban seguir y el área en que preferían trabajar, y el Estado ofrecía trabajo a todos los que se incorporaban a la fuerza laboral en un campo relacionado con sus estudios. Los ingresos de los integrantes de este sector se limitan a una escala muy reducida de sueldos y salarios (de 80 a 480 pesos al mes), pero, a modo de complemento, los trabajadores pueden comprar los artículos asignados con criterios políticos a precios muy bajos. Ultimamente, los trabajadores de ciertos sectores importantes (generación de electricidad, producción de petróleo, algunas ramas del sector pesquero, actividades portuarias) también han visto complementado su salario con pagos en divisas y, desde diciembre de 1994, en pesos "convertibles".

El sector internacionalizado y dolarizado de la economía cubana está integrado por el turismo y los servicios de apoyo, las empresas extranjeras asociadas con cubanos en empresas conjuntas, algunas empresas mixtas grandes y las sociedades anónimas. Es-

tas últimas son conglomerados de propiedad estatal, autónomas desde el punto de vista financiero y administrativo, que operan en este sector de la economía y actúan en forma muy similar a las empresas privadas. A mediados de los años noventa, algunas empresas estatales han empezado a trabajar para el sector turismo, que les paga en divisas; asimismo, se han creado explotaciones agrícolas que producen legumbres para el sector turismo y cobran en dólares. También forman parte de este sector de la economía los receptores de dólares del exterior, que gastan en la economía interna de mercado, en tiendas que operan exclusivamente con dólares. Otro componente de este sector es la economía interna de mercado, integrada por trabajadores independientes registrados o no registrados; los mercados de productos agrícolas, artesanales e industriales y, en mucha menor medida, las UBPC. El sector agrícola privado es otra de las áreas que integran este sector; aunque representa el 14% de las tierras dedicadas a la agricultura, es posible que genere una mayor proporción del valor agregado agrícola, debido a que produce un porcentaje desproporcionado de productos de alto valor, como los tubérculos y el tabaco (cuadro 1).

Ya se ha hecho referencia al importante papel que desempeñan en la agricultura las UBCP, cuya evolución no está clara todavía, pero que posiblemente se encuentren en una etapa inicial de transición. La prestación de algunos servicios personales se realiza a través de los mecanismos del mercado y a precios que determinan las fuerzas que operan en éste. Los trabajadores independientes producen una alta proporción de artículos artesanales, pero no tienen una participación tan importante en el empleo y el valor agregado del sector manufacturero y la industria. Al parecer, aún no se dispone de datos sobre la nueva estructura del empleo y el valor agregado, que están sufriendo una acelerada transformación, clasificados en sector público y privado y en actividades integradas o no integradas al mercado.

En este sector de la economía, la asignación de recursos está determinada, al menos en parte, por los mecanismos del mercado. En los casos de los trabajadores independientes y de las transacciones que se realizan en los mercados de productos agrícolas, artesanales e industriales, los precios dependen de la oferta y la demanda; el ingreso a estos mercados, que suelen ser muy competitivos, es relativamente fácil. Los precios de los artículos artesanales están denominados en pesos o en dólares, al tipo de cambio paralelo, y las transacciones pueden realizarse en ambas mone-

das. En cambio, la ley exige que en los mercados de productos agrícolas e industriales todas las transacciones se realicen en pesos, aunque los cambistas cambian dólares por pesos en forma expedita y al tipo de cambio paralelo vigente. A los trabajadores independientes se les puede pagar en dólares o en pesos, también al tipo de cambio paralelo. En el sector turismo y el de empresas extranjeras, todas las transacciones se realizan en dólares. Las tiendas que operan con dólares absorben parte de los dólares y pesos "convertibles" en circulación y dejan cuantiosas utilidades al Estado, equivalentes a un impuesto; actualmente participan en esta actividad varias cadenas que importan alimentos, prendas de vestir, calzado, artefactos, aparatos eléctricos y otros bienes duraderos, incluso caramelos y bebidas no alcohólicas y alcohólicas, así como restaurantes para extranjeros y cubanos.

Las remuneraciones y las ganancias en este sector están determinadas en gran medida por las fuerzas del mercado. El ingreso de los trabajadores independientes, legales o ilegales, depende de la relación entre la demanda de los bienes y servicios que venden, por una parte, y la competencia y los costos de producción, por otra. Este grupo está integrado por las 166 categorías de trabajadores por cuenta propia cuyas actividades se legalizaron a partir del 12 de junio de 1995; los trabajadores independientes que realizan actividades correspondientes a las categorías legalizadas, pero que no se han registrado, y los que venden bienes y servicios que siguen siendo ilegales, como ocurre con algunos servicios profesionales. Las propinas en divisas son la principal fuente de ingresos de los trabajadores del sector turismo y de los que prestan servicios de apoyo. En el sector de empresas extranjeras, los factores externos de producción tienen que recibir remuneración en dólares, porque de lo contrario no tendrían incentivos para operar en Cuba. Se supone que a los empleados cubanos de empresas extranjeras se les paga en pesos; los pagos suplementarios en dólares son ilegales, pero no es fácil impedirlos cuando son la única posibilidad que tienen las empresas de no perder a sus empleados. Las remesas en dólares no son un pago por servicios prestados, sino regalos de familiares que viven en el extranjero.

2. Causas de la bifurcación de la economía cubana

La división de la economía cubana en los dos sectores señalados, responde sobre todo a las políticas eco-

nómicas y la estructura institucional de la economía, a las que se suma el proceso de apertura económica.

La bifurcación provocada por la interacción de estos factores se dio de la siguiente manera: en primer lugar, el Estado distribuye bienes y servicios racionados a precios bajos y regulados, por lo que la remuneración de la mano de obra siempre ha sido superior al valor de éstos. La diferencia entre las remuneraciones y el valor de los bienes y servicios racionados disponibles aumentó considerablemente entre 1989 y 1994, en tanto que el volumen producido se redujo. Esta diferencia se fue acentuando cada vez más debido a la regulación de los precios, que impedía que éstos aumentaran, y a la disposición del gobierno a cubrir el creciente déficit operativo de las empresas estatales mediante subsidios financiados con emisiones monetarias o la concesión de créditos que eran incobrables. Por lo tanto, la emisión de antiguos pesos con este objeto provocaba el proceso inflacionario que se ha descrito.

En segundo lugar, la diferencia percibida por los trabajadores se canalizaba al mercado negro, por lo que el precio de los bienes y servicios que se transaban en ese sector de la economía tendía a subir. Los precios siguieron subiendo aun después de que se legalizaron algunas de las actividades que se realizaban fuera de la economía socialista controlada. Este aumento de los precios es por definición un proceso inflacionario, aunque las autoridades afirmaban hasta hace poco tiempo que no había inflación gracias a la regulación de los precios de los bienes y servicios racionados. En tercer lugar, la inflación sostenida y acelerada provocó una creciente devaluación del peso con respecto al dólar. Al intensificarse la inflación real, los cubanos empezaron a perder confianza en el peso y a recurrir al dólar como medio de intercambio monetario.

A mediados de 1994, el dólar alcanzó un valor máximo de 100 a 120 pesos en el mercado paralelo; es posible que esta devaluación del peso se haya debido a los siguientes factores: i) la elevada demanda de dólares de los "balseros" interesados en vender sus pertenencias y colocarlos fuera del país o destinarlos a comprar balsas, ii) la grave escasez de artículos que podían comprarse en pesos y iii) el pesimismo, la pérdida de confianza y la desesperanza crecientes de muchos cubanos ante el futuro económico del país. A continuación, el tipo de cambio paralelo registró una leve baja, especialmente después de la apertura de los mercados de productos agrícolas a partir del 1° de octubre de 1994, que se tradujo en un aumento de la demanda de pesos y en una dismi-

nución del precio de los alimentos con respecto al nivel que habían alcanzando en el mercado negro. En abril de 1995, el tipo de cambio llegó a un nivel mínimo de 30 a 35 pesos por dólar, pero en junio de 1995 parecía ir aumentando nuevamente. Aun así, la diferencia entre el tipo de cambio oficial (1 peso por dólar en el sector turismo y 0.74 pesos por dólar en el sector comercial) es la más alta que se ha registrado.

La política cambiaria y el proteccionismo han contribuido notablemente a la bifurcación de la economía cubana. El tipo de cambio vigente en el sector socialista es de 0.74 pesos por dólar, por lo que los productos importados son extremadamente baratos si se calcula su precio en pesos. Esto puede llegar a generar una altísima demanda de productos importados, que superaría con creces los bienes que podrían adquirirse con las entradas en divisas de Cuba. Por consiguiente, se ha recurrido a la adopción de controles burocráticos (barreras no arancelarias), que ofrecen ilimitadas posibilidades de protección contra algunas importaciones o que posibilitan la importación de productos tales como medicamentos y alimentos al tipo de cambio oficial, para que los consumidores cubanos sigan comprándolos a precios bajos en pesos. Estas barreras no arancelarias de carácter burocrático han ofrecido al sector socialista de la economía una protección ilimitada y absoluta contra las importaciones competitivas de productos finales. A la vez, se ha autorizado el ingreso al país de insumos, repuestos, maquinarias y equipos exentos de aranceles, lo que equivale a la concesión de un importante subsidio a las empresas con derecho a importar al tipo de cambio oficial. Por otra parte, si las empresas del sector socialista tradicional de la economía cambian los dólares recibidos por sus exportaciones al tipo de cambio oficial, sus ganancias son muy limitadas, por lo que no tienen incentivos para incrementar y diversificar sus exportaciones.

Las sociedades anónimas, que son grandes conglomerados dolarizados, también utilizan los tipos de cambio oficiales; pero como muchas de ellas funcionan parcial o totalmente en el sector internacionalizado (turismo, tiendas que operan con dólares, exportaciones e importaciones o prestación de servicios a empresas extranjeras, al servicio diplomático o a organizaciones internacionales) tienen derecho a importar productos básicos a los que no se aplican aranceles. Estos productos importados se venden, entre otros,

a turistas, a cubanos que manejan dólares y a empresarios extranjeros; están exentos de aranceles, pero en muchos casos se les aplica un recargo, que en la práctica constituye un impuesto. Se han adoptado normas y disposiciones con el objeto de contrarrestar la marcada preferencia de las sociedades anónimas por las importaciones y fomentar la compra de productos nacionales.

Por no formar parte de ninguna de las áreas prioritarias de la economía, las microempresas no tienen derecho a importar insumos a los tipos de cambios oficiales; tampoco han organizado grupos que defiendan sus intereses y presionen al gobierno para que les permita hacerlo. De hecho, las microempresas ni siquiera tienen derecho a importar directamente del extranjero al tipo de cambio del mercado negro, aunque pueden llegar a adquirir insumos importados ya ingresados al país.

Cuba se encuentra así en una situación paradójica: tiene un sistema muy variable y discriminatorio de protección efectiva y concesión de subsidios a las importaciones mediante barreras no arancelarias de carácter burocrático, y la vez emplea un tipo de cambio extremadamente sobrevalorado. En este contexto se dan las siguientes situaciones: i) la economía socialista tradicional se enfrenta a barreras no arancelarias muy variadas, a lo que se suma la sobrevaloración; ii) la economía de mercado de transición se enfrenta a barreras no arancelarias casi infinitas, y iii) muchas de las sociedades anónimas que perciben ingresos en divisas tienen derecho a importar libremente un gran número de bienes a un tipo de cambio oficial muy favorable.

Por último, la expansión del turismo y la creciente participación de las empresas extranjeras desde el comienzo de los años noventa han contribuido al crecimiento de la economía internacionalizada y dolarizada. Entre 1990 y 1993, el número de turistas aumentó de unos 340 000 a 550 000, en tanto que las entradas brutas provenientes del turismo se incrementaron de 189 a 720 millones de dólares, aunque el valor agregado en Cuba ascendió apenas a alrededor del 30% del ingreso bruto en 1994, de acuerdo a lo informado por funcionarios del Ministerio de Turismo (16 de febrero de 1995). También ha ido en aumento el número de empresas extranjeras que han abierto filiales en Cuba o han creado empresas mixtas con firmas estatales. Se exige a los turistas, y a los empresarios y comerciantes extranjeros, que operen en dólares.

III

Consecuencias de la bifurcación de la economía

1. Distribución del ingreso y sistema general de incentivos

La consecuencia más importante, y más conocida, de la bifurcación de la economía cubana es la relacionada con la distribución del ingreso y el sistema general de incentivos. En la economía socialista tradicional, los sueldos y salarios fluctúan entre 80 y 480 pesos al mes aproximadamente. Estos sueldos y salarios equivalen a entre 2 y 12 dólares por mes si se calculan al tipo de cambio paralelo (40 pesos por dólar a comienzos de 1995); si se convierten al tipo de cambio comercial (0.74 pesos por dólar) son mucho más altos, aunque este último prácticamente no existe y no puede ser utilizado por particulares.

Por otra parte, quienes perciben ingresos en divisas o reciben divisas del extranjero, especialmente dólares, tienen ingresos más altos; este grupo está integrado por quienes prestan servicios de apoyo o servicios fuera de Cuba pagados en divisas, los trabajadores del sector turismo y las empresas extranjeras, y las personas que reciben remesas de familiares residentes en el extranjero. Por ejemplo, un cantinero o un ascensorista que trabaje en el sector turismo puede llegar a ganar, como promedio, unos 30 dólares mensuales, suma que podría equivaler a 1 200 antiguos pesos y representar hasta un 1 000% del ingreso en pesos de una persona con una preparación similar que trabaje en otros sectores y hasta un 250% del nivel superior de la escala de sueldos y salarios en pesos. Un ingeniero que trabaje como taxista no registrado en su auto particular puede llegar a ganar de 50 a 150 dólares por mes, e incluso mucho más, lo que equivale a unos 2 000 a 6 000 pesos antiguos o de 8 a 20 veces el ingreso en pesos que puede percibir un cubano en la economía socialista tradicional. Estos casos son sólo algunos de los muchos que se dan actualmente.

Los trabajadores por cuenta propia y quienes ofrecen sus bienes y servicios en el mercado también tienen entradas más altas; esto se debe a que los precios que cobran están determinados por los mecanismos del mercado y a que la demanda de éstos proviene del excedente de que dispone la mayoría de los cubanos después de comprar productos básicos racio-

nados con parte del ingreso percibido en antiguos pesos. Sin embargo, esos precios y, por lo tanto, el ingreso de los trabajadores independientes, están limitados por la relativa "libertad de incorporación" en actividades registradas o no registradas, de tal modo que se mantienen a un nivel bajo debido a la competencia entre numerosos trabajadores de esa categoría. Las escasas barreras a la incorporación, unidas al aumento del número de posibles nuevos integrantes del sector de microempresas debido a la reducción actual y prevista de las empresas estatales, los servicios públicos y algunas de las ramas de actividad profesional, deberían traducirse en precios e ingresos aún más bajos en el futuro.

En pocas palabras, los ingresos percibidos por los integrantes de la economía internacionalizada suelen ser superiores a los que se reciben en la economía socialista tradicional. Aunque la diferencia real puede ser menor que la diferencia aparente y nominal en antiguos pesos, suele ser bastante amplia. El ingreso en antiguos pesos permite comprar alimentos básicos racionados, pero en 1994 la cuota mensual sólo alcanzaba para una o dos semanas, lo que provocaba graves problemas de escasez. El ingreso en antiguos pesos también permitía comprar otros productos racionados, como artículos de tocador y limpieza, y unas pocas prendas de vestir por año. En cambio, para comprar alimentos en los mercados de productos agrícolas, o en el mercado negro hasta el 1° de octubre de 1994, y en los mercados de productos industriales y artesanales, hay que disponer de una gran cantidad de antiguos pesos, dado que los precios están determinados por el mercado. Como es evidente, para comprar alimentos, productos de tocador, prendas de vestir, calzado y bienes duraderos de consumo en las tiendas que operan en dólares, hay que disponer de dólares o pesos "convertibles".

Como es natural, esta estructura de distribución del ingreso supone una serie de incentivos que influyen en las actividades remuneradas que se desempeñan. En vista de que el valor real del ingreso es inferior en la economía socialista tradicional que en la economía internacionalizada y dolarizada y en la economía orientada al mercado, la mayoría de los cubanos prefieren estos dos últimos sectores. Lo que ocu-

re en realidad es que prefieren ganar dólares. En la práctica esto significa, por ejemplo, que profesores de inglés o de cualquier otro idioma que se hable en el sector turismo dejan de enseñar para trasladarse a ese sector; que jóvenes que deberían concentrarse en sus estudios con la idea de trabajar en el sector público o de desempeñarse como profesionales se convierten en "jineteros" o "jineteras"; que hay casos de enfermeras que dejan de trabajar como tales para ganar dólares, etc. Incluso quienes tienen un buen trabajo en la economía socialista tradicional se ven obligados a dedicarse a actividades independientes o a la prestación de servicios a jornada parcial para ganar o conseguir dólares o una gran cantidad de antiguos pesos.

Quienes desempeñan funciones muy importantes para la sociedad en la economía socialista tradicional, en los sectores de la educación y la salud, y en la agricultura y la industria, entre otros, no reciben mayores incentivos; en cambio, otras actividades, algunas de las cuales son menos valiosas para la sociedad, como la venta de cigarrillos en las calles, ofrecen mayores atractivos. En realidad, no deja de ser irónico que los más ardientes partidarios del régimen revolucionario y sus principales beneficiarios en la economía socialista tradicional (soldados, obreros, profesionales de los sectores de salud y educación) sean los que han tenido más problemas económicos. Los cubanos que han mantenido buenas relaciones con sus parientes en el extranjero, los pequeños empresarios y los vendedores de distinto tipo reciben altos ingresos en dólares o mediante un trabajo independiente mejor remunerado que los demás.

2. Consecuencias de la asignación de recursos: fuerzas del mercado, "microirracionalidades" y disfuncionalidades

Los altos ingresos que perciben quienes abandonan la economía socialista tradicional para orientarse hacia la economía internacionalizada y dolarizada, y los importantes incentivos que éstos suponen, responden a un fenómeno que tiene su origen en el mercado. En ciertos sentidos, ésta es una respuesta normal o natural a la creciente importancia que han ido adquiriendo las divisas y las importaciones desde que Cuba perdió de 70% a 75% de su capacidad para importar. La reorientación de recursos hacia el sector turismo, el sector que atrae divisas, es un aspecto indispensable del proceso de ajuste estructural del país que puede contribuir al incremento de las entradas en divisas y

de las importaciones. Se dice que esta reorientación tiene su origen en el mercado, debido a que la escasa disponibilidad de productos importados de todo tipo es un factor que contribuye a una marcada alza del tipo de cambio en el mercado negro.

Lamentablemente, algunos de los sectores que generan un mayor volumen de divisas —entre otros, los productores de azúcar, cítricos y café— forman parte de la economía socialista tradicional, de modo que reciben entradas en pesos al tipo de cambio comercial oficial de 0.74 pesos por dólar. A diferencia de lo que ocurre con el turismo, estos sectores no se ven beneficiados por las divisas que aportan al país. Sus bajos ingresos reales se traducen en una escasez de insumos de todo tipo, especialmente de artículos importados como repuestos, nuevos equipos e insumos intermedios. Otras consecuencias de esta situación son el constante deterioro de los bienes de capital y, sobre todo, la pérdida de recursos humanos, dado que los trabajadores renuncian a su empleo en el sector tradicional regido por el peso, con el propósito de ganar dólares o más pesos trabajando en forma independiente. Es indudable que la grave discriminación de que es objeto la mayoría de los sectores generadores de divisas, debido al dualismo monetario existente en la economía, es una de las irracionalidades más destructivas de la economía cubana actual, que se caracteriza por una urgente necesidad de divisas.

Aunque la reorientación de recursos al sector internacionalizado y a la economía nacional de mercado tiene fundamentos lógicos, el funcionamiento de la economía también presenta múltiples "microirracionalidades", que se suman a la extrema disfuncionalidad de esta área. Debido a que los precios están regulados y son extremadamente bajos en la economía socialista tradicional, es posible adquirir diversos bienes y servicios a precios regulados y revenderlos a precios más altos determinados por el mercado, ya sea en pesos o en dólares al tipo de cambio del mercado negro. Asimismo, ya sea a través del robo o de otras maniobras ilegales, algunos productos básicos que se transan en la economía socialista se venden a precios muy altos definidos por el mercado. Este fenómeno es muy común. Por ejemplo, el ron que se compra a precios regulados, en antiguos pesos, se puede revender a un precio mucho más alto. La venta de prácticamente todos los alimentos que se compran a precio oficial deja grandes ganancias. La gasolina que se compra en pesos a precio de producto racionado también se puede revender en dólares y todo producto importado al tipo de cambio comercial

oficial puede venderse en el mercado negro o en dólares a precios mucho más altos.

La reacción ante la inmensa variedad de posibilidades de ganar dinero que ofrecen los controles de precios y la importación de productos al tipo de cambio oficial es una búsqueda generalizada de lucro. La compra y venta de productos de un sector de la economía en el otro deja grandes ganancias a quienes dedican sus energías económicas creativas a esas operaciones. De hecho, son tan altas las ganancias que deja la compra de un artículo en pesos en la economía socialista y su reventa en la economía internacionalizada o nacional de mercado, que muchas personas prefieren renunciar a un puesto permanente o simplemente no presentarse a trabajar, para dedicarse a actividades lucrativas. Debido a esta actitud tan pragmática, se da escasa importancia al trabajo productivo y, a la vez, se dedica una cantidad desproporcionada de energías a las operaciones de compra y venta, algunas de las cuales serían superfluas o tendrían un valor limitado en circunstancias normales.

La segunda irracionalidad es el alto costo real para la sociedad cubana de la reasignación de recursos humanos a la economía internacionalizada. Si bien esta reasignación es necesaria en las actuales circunstancias, su costo es excesivo en la estructura monetaria dual de mediados de los años noventa. Por ejemplo, ¿es lógico que se pague a los médicos, las enfermeras y los obreros del sector industrial en antiguos pesos y de acuerdo con la antigua estructura de sueldos y salarios, cuando las propinas que reciben los trabajadores no calificados del sector turismo les permiten tener un ingreso mucho más alto? Aunque es difícil formular juicios de valor como éste, parecería que la sociedad cubana destina un gran volumen de recursos reales a dar incentivos y remunerar a los integrantes de la economía dolarizada, mientras quienes forman parte de la economía de precios regulados y regida por el peso disponen de un ingreso muy limitado.

3. Consecuencias sociales de la bifurcación

La bifurcación de la economía cubana, estrechamente vinculada a la baja del ingreso real per cápita desde 1989, ha tenido una serie de consecuencias sociales negativas, entre otras las relacionadas con la distribución del ingreso, los hábitos de trabajo y el afán de lucro, con las dificultades para mantener el sistema único de prestación de servicios sociales básicos y con el resurgimiento de problemas que prácticamente

se habían eliminado en los primeros años del régimen revolucionario.

Como ya se ha indicado, la bifurcación del sistema monetario ha tenido efectos muy negativos en la distribución del ingreso. A partir de 1993, quienes no tienen acceso a dólares y trabajan en la economía socialista se han visto perjudicados y reciben ingresos mínimos. En cambio, quienes ganan o reciben dólares y quienes perciben un ingreso en pesos determinado por el mercado están en general en mejores condiciones. Cabe añadir que quienes tienen acceso privilegiado a ciertos artículos importados al tipo de cambio oficial —como automóviles y gasolina—, y los que tienen ciertas posibilidades de consumo gracias a su vinculación con importantes instituciones, también están relativamente bien, al igual que antes de 1990. Esta estructura de distribución del ingreso, en virtud de la cual las personas que prestan servicios valiosos para la sociedad en el sector tradicional de la economía reciben ingresos muy bajos, constituye de hecho un problema social. Por otra parte, quienes actúan como intermediarios entre las dos economías pueden ganar mucho por servicios que serían superfluos y no reportarían ganancias si la economía cubana no estuviera bifurcada.

Otra consecuencia de la bifurcación que se ha producido con la baja de los ingresos reales es el resurgimiento de la mendicidad, los vendedores ambulantes, la prostitución o la semiprostitución, y la delincuencia en gran escala, que habían desaparecido o se habían reducido a un mínimo a mediados de los años sesenta. En 1994 los cubanos se acercaban a los extranjeros, que al parecer identificaban fácilmente, para pedirles dólares. En La Habana la mayoría de los mendigos son niños, pero también hay jubilados y madres con niños; al parecer no son “pordioseros profesionales” como los que se ve comúnmente en algunos países asiáticos. Más bien da la impresión de que algunos adultos mendigan esporádicamente cuando se encuentran en una situación desesperada, en vista de que cada dólar que reciben de esta manera equivale a 30 o 35 antiguos pesos, lo que para muchos representa el salario de una semana o más. En algunos casos, los niños que mendigan provienen de familias pobres, pero hay muchos que piden limosna para comprar caramelos, bebidas y otros productos importados, que se venden en máquinas y quioscos de propiedad de sociedades anónimas.

El comercio callejero semilegal o ilegal ha adquirido enormes proporciones. Los jóvenes que se dedican a estas actividades, conocidos como “jinete-

ros”, revenden cajas de cigarrillos, botellas de ron y “medicamentos”, y actúan como proxenetas o como acompañantes en el área internacionalizada de la economía. Las “jineteras” trabajan como prostitutas o acompañantes, actividades que les reportan altos ingresos. Al parecer, la mayoría de estos jóvenes de ambos sexos sólo dedican parte de su tiempo y sus energías a estas actividades, sobre las que se dispone de escasa información confiable, pese a su alcance y a su carácter conspicuo.²

A juzgar por lo que se observa en la práctica, parecería que la delincuencia ha aumentado notablemente. Los comentarios de la gente y las medidas de seguridad que se aplican en el sector internacionalizado, así como las precauciones que toma mucha gente en La Habana, permiten pensar que la profunda diferencia existente en materia de ingresos entre el sector socialista tradicional y el sector internacionalizado inducen más que nunca al robo. Lamentablemente, no hay datos estadísticos que permitan corroborar esta afirmación.

Por último, la bifurcación de la economía y la contracción económica dificultan el mantenimiento de sistemas únicos de educación y salud de buena calidad. Los servicios de salud pública se han deteriorado notablemente, debido a la falta de insumos importados, las bajas asignaciones presupuestarias y

el elevado ausentismo del personal de los hospitales. La escasez de medicamentos también es muy común en el sector de la economía regido por el peso; por lo tanto, los pacientes que disponen de dólares optan por adquirirlos en las tiendas que operan en esa moneda o por comprar los alimentos y los implementos que los hospitales no ofrecen. Es poco probable que muchos médicos estén trabajando fuera del sistema estatal de salud y cobrando en dólares o aplicando tarifas determinadas por el mercado. Esta actividad es ilegal y se ha prohibido explícitamente a los médicos que ejerzan su profesión en forma privada o independiente. Sin embargo, como ocurría ya mucho antes de la revolución, parecería que en algunas zonas los médicos reciben pagos en especie. En todo caso, es cada vez más difícil evitar la transición gradual hacia un sistema dual de salud, sistema que se opondría abiertamente a las intenciones del régimen de ofrecer los mismos servicios médicos a toda la población. Por lo que se observa directamente, los servicios de educación también parecen haber sufrido un deterioro, dado que el interés en ganar dólares o complementar el sueldo con entradas en antiguos pesos lleva a los maestros a dedicar menos tiempo y energías a la enseñanza. Por consiguiente, cada vez es más común que los padres de familia les den clases a sus hijos o paguen por clases privadas.

IV

Reunificación de la economía (1993-1995)

Al parecer, el gobierno sólo tomó plena conciencia del grado de bifurcación monetaria de la economía cubana después de autorizar el uso de dólares a mediados de 1993. Es posible que esta medida haya facilitado la comprensión del fenómeno y sus conse-

cuencias, aunque la bifurcación ya existía de hecho desde mediados de los años ochenta y comenzó a agravarse a partir de 1990. Cabe señalar que en algunos de los análisis más importantes de la economía cubana realizado hasta 1994 no se encuentran referencias ni descripciones del fenómeno (Carranza, 1993, y Lee, 1993, entre otros). La designación del Dr. José Luis Rodríguez como Ministro de Hacienda puso en evidencia la creciente inquietud del gobierno ante el aumento del déficit fiscal y sus repercusiones. El respaldo con que contaba el Dr. Rodríguez cuando asumió el cargo y la adopción en la Asamblea Nacional de una serie de medidas destinadas a reducir el déficit fiscal indica que en 1994 se comprendía mejor tanto las causas como las consecuencias negativas de la bifurcación.

² Mirta Rodríguez Calderón, periodista y cofundadora de MAGIN (Asociación de Mujeres Comunicadoras) ha insistido en que el “jineterismo” que ejercen algunas jóvenes cubanas no es necesariamente de carácter sexual y que, por lo tanto, es muy diferente de la prostitución que se ejercía antes de 1959. En muchos casos, las jineteras simplemente van a cenar, a bailar o a escuchar conciertos con sus clientes, los acompañan en paseos o excursiones turísticas, o los llevan a las tiendas que operan en dólares, aunque siempre cobran por el tiempo que les dedican. La posibilidad de casarse con un extranjero e irse del país es muy atractiva para algunas jóvenes. Los varones jóvenes que ofrecen servicios similares de compañía pueden llegar a casarse con una extranjera y emigrar (Strout, 1995, p. 3).

Las reformas iniciadas durante el segundo semestre de 1993 han desacelerado o revertido parcialmente el proceso de bifurcación.

1. Políticas fiscales

El conjunto de medidas adoptadas en 1994 por el Ministerio de Hacienda con el objeto de reducir el déficit fiscal han contribuido a atenuar la tendencia a la bifurcación. La reducción del déficit de alrededor de 5 100 millones de pesos en 1993 (probablemente el 28% del PIB estimado) a una cifra estimada en 1 400 millones en 1994 (alrededor de 7 a 8% del PIB) (véanse en el cuadro 2 los principales indicadores económicos para el período 1985-1995), se tradujo en una notable disminución de las emisiones de dinero destinadas a cubrir el déficit (*Gramma International*, 1995, p. 4). A consecuencia de esto, disminuyó la corriente de antiguos pesos inyectados en la economía que no eran absorbidos por los bienes y servicios a precios regulados; a su vez, esto mitigó la presión al alza de los precios del mercado negro o determinados por el mercado y del precio del dólar en el mercado negro. En caso de que el aumento de los impuestos y los recortes de gastos permitan que el déficit fiscal siga disminuyendo en 1995, el alza de los precios no controlados y del tipo de cambio paralelo del dólar debería mitigarse.

A continuación se enumeran algunas de las medidas fiscales destinadas a reducir los gastos e incrementar las entradas:

- Reducción de los subsidios a las empresas, de 5 400 millones en 1993 a un nivel previsto de 2 200 millones en 1995, mediante alzas de los precios y la adopción de estrictas medidas para fomentar el autofinanciamiento.
- Alza del precio de artículos como los cigarrillos, los cigarros y el ron.
- Alza de las tarifas de los servicios públicos (electricidad, teléfonos, transporte, correos).
- Eliminación de los subsidios a los comedores de las empresas y las escuelas, la provisión de suplementos vitamínicos y la enseñanza de idiomas, y el cobro de una tarifa por esos servicios.
- Cobro de entrada a eventos deportivos, museos y galerías de arte.
- Aumento de la tarifa cobrada en dólares a extranjeros por servicios telefónicos, eléctricos, de correos y de aeropuertos.
- Alza de los precios en las tiendas que operan en dólares.
- Cobro de impuestos a los trabajadores por cuen-

ta propia (en primer término, mediante una cuota inicial de registro).

- Cobro de impuestos a ciudadanos que ganan en divisas.
- Probable alza de los aranceles aplicados a ciertos artículos importados, entre otros, vehículos donados (100% del precio en dólares cobrado en antiguos pesos).
- Reducción de algunos componentes del gasto público con anterioridad a 1995 (aún no se dispone de información detallada).

Todas estas medidas deberían contribuir a atenuar la bifurcación, dado que reducirían el déficit fiscal cubierto mediante la emisión de dinero.

2. Medidas de reforma

Entre 1990 y mediados de 1993 se produjo una verdadera paralización del proceso de formulación de políticas públicas. Aunque la economía sufrió una fuerte contracción en ese período, no se adoptaron reformas importantes. El programa nacional de alimentos, que fue sometido a la consideración de la Asamblea Nacional en diciembre de 1990, era muy similar a las "campañas" realizadas años antes y suponía una detallada planificación de la asignación de recursos al sector agrícola. El programa dio mínimos resultados, en parte porque la contracción de la economía nacional impidió la entrada al país del gran volumen de productos importados y recursos necesarios para su ejecución. Además, la inacción del gobierno al respecto resultaba cada vez más ineficaz. Mientras tanto, los cubanos reaccionaban individualmente y sin mayor planificación a la difícil situación en que se encontraban. Entre otras cosas, comenzaron a trabajar fuera del sistema planificado formal y la economía socialista tradicional, en la mayoría de los casos realizando actividades en el sector internacionalizado que les permitían ganar dólares, desempeñando tareas lucrativas como intermediarios entre los dos sectores de la economía, haciendo transacciones en el mercado negro, o vendiendo bienes y servicios en el mercado clandestino.

Las medidas de reforma adoptadas en el segundo semestre de 1993 legitimaron la mayor parte de las actividades económicas que habían comenzado a desempeñar los cubanos. Las reformas fueron esencialmente una respuesta oficial a lo que estaba realizando la población y a la presión que ejercían los cubanos ante la falta de políticas públicas razonables, confiables o viables. Las medidas adoptadas han fortalecido el sector internacionalizado de la economía, al posibili-

CUADRO 2

Cuba: Principales indicadores económicos, 1985-1995

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PIB estimado (miles de millones de dólares)	32.3	32.6	31.4	32.2	32.5	31.5	23.6	20.3	18.3	18.4 ^a	...
PIB per cápita estimado (dólares)	3 181	3 182	3 032	3 076	3 076	2 971	2 226	1 897	1 679	1 640 ^a	...
Variación del PIB per cápita (%)	(3.5)	-	-4.7	1.5	-	-3.4	-25.1	-14.8	-11.5	-2.3 ^a	...
PIB per cápita, índice (CEPAL)	100.0	99.7	95.4	96.5	96.4	92.5	68.7	58.6	52.4	51.8 ^a	...
Total de exportaciones (miles de millones de dólares)	5.99	5.32	5.40	5.52	5.4	4.9	3.6	2.2	1.7	1.8 ^a	...
Total de importaciones (miles de millones de dólares)	8.04	7.60	6.58	6.58	8.1	6.7	3.7	2.5	2.2	2.3 ^a	...
Deuda externa en divisas (miles de millones de dólares)	3.9	6.0	5.7	6.5	6.2	7.0	8.4	10.0	10.8
Déficit presupuestario (miles de millones de pesos)	0.3	0.2	0.6	1.1	1.4	2.0	3.7	4.2	5.1	1.4 ^a	...
Porcentaje del PIB estimado	0.9	0.6	1.9	3.4	4.3	6.3	15.7	20.7	27.9	7.6	...
Zafra (millones de toneladas métricas)	7.9	7.5	7.2	8.1	7.6	8.4	7.2	7.0	4.3	4.0	3.5 ^a
Importaciones de petróleo (millones de toneladas métricas)	13.5	13.2	13.5	13.4	13.3	11.6	9.2	6.2	5.7	6.2	...
Producción de petróleo (millones de toneladas métricas)	0.9	0.9	0.9	0.7	0.7	0.7	0.5	0.9	1.1	1.3	1.4 ^a
Total petróleo (millones toneladas métricas)	14.4	14.1	14.4	14.1	14.0	12.3	9.7	7.1	6.8	7.5	...
Tipos de cambio											
Oficial para turistas (pesos por dólar)			1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Oficial comercial (pesos por dólar)			0.74	0.74	0.74	0.74	0.74	0.74	0.74	0.74	0.74
Paralelo (pesos por dólar) ^b					5	7(9)	20(12)	35(7)	55(6)	100(11)	35(10)

Fuente: CONAS, 1994; CEE, 1989; Terrero, 1994; Centro de Estudios sobre la Economía Cubana, 1995; CEPAL, 1994.

^a Estimado.

^b Los números en paréntesis indican los meses.

tar el surgimiento de lo que podría considerarse un tercer sector, aunque guarda estrecha relación con el sector internacionalizado. Este tercer sector es un mercado interno que opera simultáneamente con dólares y pesos, que ha reaparecido desde que comenzaron a aplicarse las medidas de reforma y que ha registrado una notable expansión desde que se promulgaron las nuevas leyes.

En virtud de la primera reforma de importancia que se introdujo en agosto de 1993, después del período de parálisis, la tenencia y el empleo de dólares por parte de los cubanos dejó de constituir un delito. La medida supuso el reconocimiento oficial y la legitimación de una práctica generalizada, pero también se tradujo en un aumento de las transacciones rutinarias en dólares porque desapareció el temor al castigo por el uso de esa moneda, lo que hasta entonces había sido el principal factor disuasivo. Es probable que la legalización del empleo de dólares y el incremento consiguiente de la demanda de dólares con fines de ahorro y para realizar transacciones hayan contribuido a su rápida apreciación entre mediados de 1993 y mediados de 1994. De todos modos, esta medida reforzó el sector dolarizado de la economía y dio respaldo al empleo de dólares en transacciones internas.

La liberalización del autoempleo en microempresas en septiembre de 1993 autorizó a quienes desempeñaban 147 tipos de actividades económicas a registrarse oficialmente, y a dejar de trabajar clandestinamente (Gobierno de Cuba, 1994a). A fines de 1994, ya se habían registrado como trabajadores independientes alrededor de 170 000 personas, más de 48 000 de las cuales trabajaban en La Habana (Gramma, 1995, p. 3). La expansión de este sector permitió absorber una cantidad cada vez mayor de excedentes de ingresos. Es posible que a medida que siga creciendo los precios bajen más todavía, aunque eso depende también del volumen de creación de dinero, determinado en gran medida por el déficit fiscal. La reapertura de los mercados de productos agrícolas el 1° de octubre de 1995 contribuyó notablemente al fortalecimiento de los mecanismos de mercado. En las leyes sobre la materia se estipula que en dichos mercados los precios deben estar determinados por la oferta y la demanda; que deben abarcar a todos los productores agrícolas, incluidas las granjas privadas, las granjas estatales, las UBPC, las granjas del ejército, los huertos privados y diversas cooperativas; que todo el país debe constituir un mercado único integrado y que los productos agrícolas se pueden transportar libremente a toda la isla, pero que las granjas sólo pueden vender su producción

en esos mercados una vez que hayan cumplido con sus obligaciones contractuales con el Estado.

En una ley conexas, promulgada el 7 de octubre de 1994, se dispone la liberalización del transporte, en ella se autoriza a todos los dueños de vehículos de tamaño mediano a suscribir contratos con las granjas para el transporte de alimentos a los mercados (Ministerio de Transporte de Cuba, 1994). Los efectos positivos de estas dos leyes han quedado rápidamente en evidencia. Se estima que en el último trimestre de 1994 un 20% de los proveedores de alimentos vendieron su producción en estos mercados y algunas estimaciones indican que el porcentaje podría ser aun más alto (Gramma International, 1994). Gracias a estos mercados, la oferta de alimentos en las áreas urbanas ha aumentado y los precios han bajado a un nivel mucho menor que el registrado en los mercados negros. La existencia de mercados agrícolas también despierta el interés de los productores por incrementar la producción, lo que permite pensar que la oferta seguirá aumentando y que los precios seguirán bajando. La legalización subsiguiente de los mercados de productos industriales y artesanales (1° de diciembre de 1994) se basa en gran medida en la de los mercados agrícolas, aunque su crecimiento y las consecuencias de su funcionamiento han sido menos espectaculares. Por otra parte, los mercados industriales y artesanales ofrecen una gran variedad de productos a los consumidores cubanos, como cocinas a querosén, artículos de aluminio para la cocina, zapatos y prendas de vestir. Los artesanos y los artistas producen actualmente una variedad extraordinaria y cada vez mayor de artículos destinados a los turistas, pero también a los numerosos cubanos que disponen de dólares.

En resumen, la legalización del autoempleo; la apertura de mercados agrícolas, industriales, artesanales y de servicios de transporte, y la transformación de granjas estatales en cooperativas han realzado la importancia de los precios y han ampliado el alcance de la economía de mercado. Aunque este sector de la economía está estrechamente vinculado a la economía internacionalizada y dolarizada, se diferencia de esta última en que está más orientada al mercado interno y más regida por el peso. Este segmento de la economía cubana es producto, entre otras cosas, de una fusión del sector internacionalizado y dolarizado, por una parte, y del sector socialista tradicional, por otra. La persistente expansión de la economía de mercado y la creciente fusión de los dos sectores mencionados son elementos esenciales de la transición hacia una economía mixta de mercado.

V

Reunificación, transición y ajustes futuros

En último término, la unificación de los dos sectores que integran la economía exigirá la adopción de diversas políticas públicas y cambios institucionales. Como se indica en la sección anterior, ya se han realizado importantes reformas, pero habrá que adoptar muchas otras medidas.

1. Liberalización de empresas

Como se indicó anteriormente, la legalización de las microempresas de trabajadores independientes y la apertura de mercados en los que pueden operar legalmente han sido medidas positivas e importantes, pero la evolución de este sector se ha visto frenada por una serie de disposiciones legales. La limitación del tamaño de las empresas a unidades de autoempleo con reconocimiento oficial y, en la práctica, a algunas empresas familiares, es muy restrictiva. Hay muchas actividades económicas que deben tener una mayor magnitud para ser realmente eficientes y eficaces.

En segundo lugar, en la legalización del autoempleo realizada entre septiembre de 1993 y julio de 1995 no se consideró, una amplia gama de empresas que utilizan tecnología de vanguardia, de tal modo que el proceso se limitó a actividades poco avanzadas desde el punto de vista tecnológico (*Gramma*, 1993, p. 5). Todas las firmas que ofrecen servicios pueden prestar importante asistencia a empresas públicas y privadas a bajo costo; se trata, entre otras, de empresas que ofrecen consultorías técnicas y de gestión, empresas de computación, oficinas de contabilidad, oficinas de abogados, empresas de comercialización, servicios de agrimensura y de oficina, y firmas de arquitectura y de exploración geológica. Para que Cuba cuente con una economía moderna y avanzada, habría que legalizar a todas las empresas de este tipo y, además, se debería autorizar a todos los profesionales, con la excepción de los médicos, a trabajar por cuenta propia. También sería conveniente que se legalizaran diversos servicios personales y algunas pequeñas industrias.

En tercer lugar, la legislación que rige el funcionamiento de las microempresas prohíbe la comercialización privada, lo que limita el alcance de sus ope-

raciones porque cada productor debe encargarse de la venta de su producción. Por lo tanto, no se puede abrir tiendas en las que se ofrezca una variedad de productos de distintas fuentes.

En cuarto lugar, convendría que se enmendaran las leyes sobre propiedad, de tal modo que los comerciantes minoristas y los productores pudieran abrir tiendas y centros comerciales especializados. Cabe preguntarse si es razonable exigir que los productos agrícolas, artesanales e industriales sólo se vendan en determinados locales, cuando algunos de ellos ya están funcionando al máximo de su capacidad. Sería muy conveniente que se liberalizaran las normas sobre ubicación y alquiler que se aplican a estas empresas, porque les permitiría ofrecer mejores y más variados servicios a los clientes.

En resumen, la eliminación de una serie de restricciones que dificultan el desarrollo de este sector podría contribuir a crear empleos, a elevar las condiciones de vida de los cubanos y a estimular la productividad de empresas públicas y privadas de gran tamaño, mediante la prestación de servicios comerciales, todos los cuales son objetivos prioritarios. La supresión de las limitaciones al desarrollo de este sector también facilitaría el aprendizaje de técnicas administrativas por parte de los pequeños empresarios; este proceso, que se interrumpió en los años sesenta, será de fundamental importancia cuando se normalicen las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, a continuación de lo cual el país recibirá a numerosos expertos en finanzas, tecnología, administración y técnicas empresariales de origen cubano residentes en Estados Unidos.

Por último, la supresión de las restricciones es esencial para que se produzca un aumento de la demanda de pesos y de la disponibilidad de bienes y servicios, lo que a su vez redundaría en una baja de los precios determinados por el mercado y del precio del dólar en el mercado negro.

2. Cambios institucionales

El proceso de transición a una "economía con el mercado" exigirá una amplia gama de cambios institucio-

nales, algunos de los cuales contribuirán considerablemente a la reunificación de la economía socialista tradicional y del sector internacionalizado. Fuera de la liberalización de las empresas ya analizada, es posible que los cambios más importantes de esta naturaleza sean la apertura de un mercado inmobiliario, de automóviles y de otros bienes tangibles, la privatización y la cooperativización, y la reestructuración de las sociedades anónimas. Otros cambios institucionales, como la reforma de los sistemas financiero y bancario, la adopción de normas que regulen el funcionamiento del sector privado y la promulgación de nuevas leyes sobre derechos de propiedad, son factores importantes de la transición económica, aunque tal vez sean menos esenciales para la reunificación de la economía.

La legalización de los mercados de vivienda y de otros bienes tangibles sería importante *per se*, y, asimismo, para incrementar la demanda de pesos y contribuir a la baja del tipo de cambio en el mercado negro y de otros precios determinados por el mercado. Según la legislación vigente, el propietario de una casa sólo puede venderla en antiguos pesos al Estado, que asigna viviendas conforme a criterios políticos. También puede permutarla por dinero en efectivo en una operación informal, por lo que se podría afirmar que ya existe, en cierto sentido, un mercado inmobiliario. La mayor parte de los cubanos, probablemente un 80%, son propietarios de la casa en que viven, pero no tienen derecho a vender o comprar casas a precios determinados por el mercado. Si se creara un auténtico mercado inmobiliario, los precios de las casas subirían considerablemente, y surgiría una nueva e importante fuente de demanda de antiguos pesos. En último término, esto contribuiría a la reducción del tipo de cambio en el mercado negro y atenuaría la bifurcación de la economía. La legalización de los mercados de otros bienes tangibles tendría efectos similares.

Otra reforma institucional que podría ser muy importante siempre que se realizara con mucha cautela es la privatización y cooperativización de las entidades de propiedad del Estado. Ya se ha comenzado a privatizar una gran proporción de las granjas estatales y a convertirlas en cooperativas. Hay muchos servicios estatales que funcionan en pequeña escala y que ya han comenzado a enfrentarse a la competencia de un sector independiente cada vez más extenso. Entre ellos se cuentan tiendas de distinto tipo, talleres, salones de belleza y peluquerías, bares y cafés. La privatización de estos negocios mediante su venta a ciudadanos cubanos sería una medida acertada; de

hecho, permitiría que se prestaran mejores servicios, porque en esta área el Estado siempre ha tenido dificultades para asegurarse de que se prestan servicios adecuados y para adaptarse a la demanda de los consumidores. La privatización también permitiría al Estado recibir una gran cantidad de antiguos pesos, lo que limitaría su circulación, aumentaría su valor en comparación con el dólar y reduciría el precio de bienes y servicios en antiguos pesos. Las entradas que recibiría el Estado por este concepto posibilitarían una reducción del déficit fiscal y de la emisión de dinero. Todos estos efectos contribuirían a atenuar la división de la economía.

La privatización de las pequeñas y medianas empresas plantea mayores dificultades. El gobierno ya ha autorizado la privatización parcial de algunas empresas de este tipo y la venta de los activos privatizados a extranjeros mediante la creación de empresas mixtas con participación extranjera minoritaria, en muchos casos para la ejecución de proyectos de inversión. La venta de activos a extranjeros, aun mediante la creación de empresas mixtas, presenta una serie de inconvenientes, entre otros la venta de activos de alto valor a precios muy bajos y la constante remesa de utilidades fuera del país. La venta de estas empresas a cubanos podría ser una buena alternativa, pero los cubanos no podrían pagar en dólares. Tal vez convendría explorar otras alternativas, como la transformación de las empresas más grandes en cooperativas. La privatización total o parcial de monopolios "naturales", como ocurrió con la venta del 49% de la compañía de teléfonos a la firma mexicana Dormus, es aún más difícil y exige la creación de nuevos organismos públicos de control, para evitar el posible abuso del poder monopólico.

3. Política macroeconómica

Las políticas macroeconómicas de Cuba, incluidas las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y de control de precios, han sido una de las principales causas de la bifurcación de la economía. En el presente ensayo no es posible analizar el tema en detalle, debido a su complejidad y su carácter polémico, pero se proponen posibles combinaciones de políticas y políticas concretas que permitirían reunificar la economía y facilitarían una evolución macroeconómica estable y sostenible.

Entre las políticas macroeconómicas que se han aplicado para hacer frente a la situación figuran la política fiscal descrita en la sección IV y la adopción

del "peso convertible". La política fiscal tiene por objeto incrementar las entradas tributarias, recortar los gastos, reducir el déficit fiscal y, por lo tanto, la creación de dinero para financiarlo, y mitigar las presiones inflacionarias resultantes. De acuerdo con la información disponible, se podría suponer que esta política fiscal ha dado resultados satisfactorios: desde que se comenzaron a aplicar las estrictas medidas fiscales descritas, aunque también por otros motivos, el déficit fiscal ha disminuido notablemente, la emisión de dinero se ha desacelerado, y han bajado tanto el tipo de cambio en el mercado negro como los precios determinados por el mercado. Sin embargo, las proyecciones indican que el déficit fiscal seguirá siendo relativamente alto en 1995, puesto que ascenderá a alrededor del 5 a 6% del PIB (*Gramma International*, 1995, p. 4); por lo tanto, mientras la única alternativa para cubrir el déficit sea la emisión de dinero, las presiones inflacionarias no desaparecerán, dado que en Cuba no hay un mercado de bonos.

La creación y la emisión de nuevos pesos "convertibles", iniciadas en diciembre de 1994, forman parte de la estrategia general de sustitución de los antiguos pesos por pesos convertibles en dólares, supuestamente a la par con el dólar. En los pesos "convertibles", que están muy bien impresos, no se indica en qué son "convertibles" ni a qué tasa. Hay pocas posibilidades de que el peso "convertible" llegue a ser algo más que una moneda de uso poco frecuente, y nadie cree que pueda reemplazar a los antiguos pesos y mantener la paridad con el dólar. Hasta agosto de 1995, el Banco Central había podido mantener la convertibilidad del nuevo peso en dólares, sólo debido a que esta moneda se había comenzado a emitir poco antes, hacía sólo siete meses. En el futuro va a ser difícil limitar las emisiones para que los pesos sigan siendo convertibles en dólares. La percepción de ingresos sin costo alguno mediante señoreaje es tan importante para el gobierno que probablemente no estará dispuesto a renunciar a esa posibilidad. Según mis estimaciones, a más tardar en los primeros meses de 1996 se habrá emitido una cantidad tan alta de nuevos pesos "convertibles" que no se podrán utilizar para comprar bienes y servicios en las tiendas que operan en dólares. Cuando esto suceda, la población dejará de considerar que tales pesos equivalen a dólares y perderá interés en ellos como medio de ahorro, por lo que preferirá contar con dólares. El peso "convertible" dejará de tener el mismo valor que el dólar en el mercado cambiario paralelo y su valor en dólares disminuirá. Cuba tendrá entonces tres sis-

temas monetarios paralelos, lo que dará origen a nuevas complicaciones y problemas.

¿Qué políticas macroeconómicas podrían adoptarse para reunificar la economía y darle una mayor estabilidad? Las políticas esbozadas a continuación no constituyen una propuesta, sino que corresponden a áreas de acción que convendría analizar.

a) *Política fiscal*

- Política fiscal destinada a reducir el déficit, que ya se ha comenzado a aplicar con resultados satisfactorios.
- Nuevos aumentos de impuestos o recortes de gastos para reducir el déficit hasta un nivel manejable.
- Empleo de mecanismos para cubrir el déficit que sustituyan a la emisión de dinero; por ejemplo, venta pública de bonos.
- Sustitución de las actuales barreras no arancelarias por aranceles, lo que podría ofrecer una importante fuente de entradas durante un período de transición.
- Fijación de precios que permitan cubrir los costos de las empresas estatales, para contribuir a la reducción del déficit.

b) *Política monetaria*

- Urgente freno de la emisión de antiguos pesos, como un medio para seguir reduciendo la inflación.
- Emisión muy limitada de nuevos pesos "convertibles", con el único objeto de canalizar fondos hacia el gobierno mediante señoreaje, y evitar que se orienten hacia el dólar.
- Adopción de otras medidas que incrementen la demanda de antiguos pesos, y contribuyan a la baja de los precios y del tipo de cambio en el mercado negro. Entre otras, apertura de auténticos mercados de bienes inmobiliarios, de automóviles y de otros bienes, liberalización de las empresas de acuerdo con los lineamientos indicados, y ampliación general de las funciones de los mercados.
- Drástica reducción de los antiguos pesos en circulación e incremento de su demanda, para inducir una baja de los precios determinados por el mercado y del tipo de cambio en el mercado negro.

c) *Política cambiaria*

- Mantenimiento de la convertibilidad de los nuevos pesos, a la par, mediante la estricta limitación de las emisiones.

- Medidas destinadas a fomentar el empleo de antiguos pesos y a incrementar su valor en relación con el dólar en los mercados negros, es decir, incrementar la demanda de antiguos pesos.
- Inmediata igualación de los tipos de cambio con el tipo utilizado en el sector turismo; con tal objeto, se debería exigir que todas las transacciones comerciales se realicen a un tipo de cambio paritario, en lugar de a 0.74 pesos por dólar, lo que constituiría el primer paso del proceso de devaluación.
- Inicio del proceso de devaluación del antiguo peso.
- Medidas destinadas a eliminar, al cabo de tres o cuatro años, la diferencia entre el tipo de cambio oficial y el que determina el mercado.
- Unificación del peso "convertible" y el antiguo peso cuando se igualen el tipo de cambio oficial y el que determina el mercado.

d) *Proteccionismo*

- Limitación o eliminación progresiva de la discriminación en materia de proteccionismo (disposiciones burocráticas y discrecionales), mediante la supresión de los privilegios de las sociedades anónimas consistentes en la no aplicación de aranceles ni barreras no arancelarias; la uniformación de los aranceles aplicables a todos los sectores, probablemente otorgando un trato inicial especial a los productos farmacéuticos y a algunos alimentos; y la sustitución de las barreras no arancelarias por aranceles.
- Inicio del proceso de ajuste con aranceles altos (para fines relacionados con la balanza de pagos y la captación de recursos), que se reducirían gradualmente a medida que vaya mejorando la situación del sector externo y la economía se recupere.

Políticas de precios y seguridad social

- Rápida eliminación de los controles de precios siempre que no afecte el costo de los alimentos básicos racionados.
- Alza de los precios de los demás artículos racionados, con el propósito final de eliminar el control de esos precios.
- Inicio del proceso para establecer un sistema de complementación del ingreso de las personas y familias necesitadas, que sustituya a la conce-

sión de subsidios a toda la población mediante el racionamiento.

- Coordinación del establecimiento de un sistema de seguridad social y de complementación de ingresos con destinatarios específicos, y del alza y la desregulación de los precios de los artículos actualmente racionados (por ejemplo, los fondos que actualmente se asignan a la concesión de subsidios a empresas productoras de bienes racionados y con precios fijos que trabajan a pérdida podrían destinarse a la complementación de ingresos de los grupos más vulnerables).

A mi juicio, la adopción de las políticas enumeradas es importante para la reunificación de la economía y para facilitar un proceso de ajuste estructural y, en último término, para la recuperación económica. La política cambiaria y la política comercial son muy importantes para la expansión y la diversificación de las exportaciones, como también para la sustitución de importaciones. Es esencial y urgente que se proceda a devaluar la moneda, que está extremadamente sobrevaluada, y a limitar y eliminar la acentuada discriminación que supone el sistema vigente de protección; sólo así Cuba podrá superar la grave escasez de divisas que dificulta la recuperación económica. La aplicación continuada de una estricta política fiscal, unida a la adopción de una política monetaria antiinflacionaria y creativa, podría contribuir al uso más generalizado del peso y al aumento de la demanda de esta moneda, junto con limitar el circulante. A su vez, esto redundaría en una relativa baja del tipo de cambio en el mercado negro y probablemente en una disminución de los precios determinados por el mercado; por lo tanto, modificaría los incentivos a la transferencia de recursos desde el sector socialista tradicional a los sectores internacionalizados de la economía, y los dejaría en un nivel adecuado. También es muy importante la modificación del sistema de seguridad social para que se ofrezca protección a quienes se vean afectados por los cambios de políticas, sobre todo de las relacionadas con los precios, y se complementen sus ingresos, en lugar de otorgar subsidios a toda la población a través de los productos racionados y con precios regulados. Cabe señalar que el Ministro de Finanzas de Cuba, Dr. José Luis Rodríguez, ha reconocido la necesidad de reformar el sistema de seguridad social (A. Rodríguez Drivet, 1995).

VI

Resumen y conclusiones

En el presente ensayo se analiza la principal característica que ha presentado la economía cubana desde comienzos de la década de 1990, es decir, su división en un sector socialista tradicional regido por el peso, y un sector dolarizado y regido por el mercado. Esta bifurcación se debe a los siguientes factores: i) la rápida expansión del turismo, de la participación extranjera en empresas mixtas y de las sociedades anónimas; ii) las políticas macroeconómicas aplicadas con anterioridad a 1994, que produjeron un abultado déficit fiscal, un incremento acelerado del circulante, rápidas alzas de los precios determinados por el mercado y una drástica pérdida de valor de los antiguos pesos con respecto al dólar en los mercados paralelos, mientras la tasa oficial se mantenía invariable; iii) la política cambiaria y la política comercial, que dieron origen a una profunda discriminación en lo que respecta al acceso a las importaciones en favor del sector internacionalizado, en particular las sociedades anónimas, y iv) la atonía general, la falta de confianza y la contracción de la economía socialista tradicional.

La bifurcación señalada influye notablemente en el funcionamiento de la economía cubana y en el de la sociedad en general. En primer término, ha tenido importantes efectos en la distribución del ingreso; esto se debe a que los cubanos con acceso a dólares tienen un nivel de ingresos más alto que el de los integrantes de la economía socialista tradicional que ganan en pesos, debido al elevado valor del dólar en los mercados paralelos. Esta diferencia es un incentivo muy poderoso, que atrae recursos, sobre todo recursos humanos, al sector internacionalizado. La asignación de un cierto volumen de recursos al sector de la economía que percibe ganancias en dólares es una medida atinada, pero dicho sector no debe confundirse con las actividades que generan divisas, como la producción de azúcar y de tabaco, o que producen posibles sustitutos de importaciones. Se observa que la retribución que reciben de la sociedad quienes tienen la capacidad de ganar o conseguir dólares no corresponde al valor real de su contribución a la estructura económica o social. Además, esta brecha propicia una búsqueda generalizada de lucro, puesto que se puede ganar mucho dinero mediante la venta en un sector

de la economía de bienes y servicios adquiridos en el otro, aprovechando la diferencia entre los precios fijos y los determinados por el mercado, por una parte, y entre el tipo de cambio oficial y el paralelo, por otra. Además, hay diversos fenómenos sociales negativos que se ven agravados por la bifurcación.

A partir de mediados de 1993 se han adoptado diversas políticas públicas con el objeto de mitigar el problema. La legalización de las actividades independientes y la apertura de mercados de productos agrícolas, industriales y artesanales y de servicios de transporte han fortalecido la economía de mercado, parcialmente vinculada al sector internacionalizado, en el sentido de que las fuerzas de mercado determinan los precios y el ingreso de quienes la integran. Además, a partir de 1994 la política fiscal ha contribuido a desacelerar el proceso de bifurcación.

Para reunificar la economía habría que realizar profundas reformas institucionales y de políticas. Sería importante seguir liberalizando la pequeña y mediana empresa y efectuar ciertas reformas institucionales: entre otras, legalizar el mercado de la vivienda, continuar la cooperativización en los casos necesarios, y privatizar pequeñas y medianas empresas, sobre todo en la prestación de servicios y la comercialización. La adopción de estas medidas permitiría ampliar la economía de mercado y tendría efectos macroeconómicos positivos, que podrían contribuir notablemente a la reducción del tipo de cambio en el mercado negro y a la creación gradual de una estructura más adecuada de incentivos. Sin embargo, lo más importante es la política macroeconómica (seguir reduciendo el déficit fiscal y limitar la creación de dinero), unida a las políticas cambiaria y comercial encaminadas a uniformar los tipos de cambio vigentes en el mercado negro y el oficial (probablemente a 3 pesos por dólar) y el sistema de protección, y a eliminar la marcada discriminación que supone su funcionamiento actual. También habría que desregular los precios, junto con transformar el sistema de seguridad social; éste, que actualmente otorga subsidios a toda la población mediante la regulación de los precios de los productos racionados, debería convertirse en un sistema bien focalizado de complementación del ingreso de las personas realmente necesitadas.

Esta amplia gama de medidas institucionales y macroeconómicas también posibilitaría muchos de los cambios de políticas necesarios para realizar un ajuste estructural que dé resultados satisfactorios. La devaluación de la moneda en el contexto del tipo de cambio oficial y la uniformación de este tipo de cambio y el paralelo, unidas a una mayor liberalización de las pequeñas y medianas empresas y la supresión de la discriminación que supone la política comercial, deberían permitir un importante aumento y diversificación de la producción destinada a los mercados interno y externo. El aumento con fines de exportación y de sustitución de importaciones es esencial para que la recuperación económica del país en el futuro sea sostenida y sostenible.

Cuba recién ha iniciado el proceso de reforma

institucional y de políticas necesario para que se dé un proceso de ajuste, de transición y de recuperación. Si bien es encomiable que se actúe con cautela en la formulación y aplicación de políticas, es de lamentar la falta de determinación mostrada entre diciembre de 1994 y agosto de 1995 en diversas áreas. La adopción de medidas con el objeto de facilitar la recuperación económica es una tarea de gigantescas proporciones, dado que la situación actual se caracteriza por un extremo deterioro de gran parte de la infraestructura y de las instalaciones de los sectores industrial, agrícola y de servicios, que son inadecuadas desde el punto de vista del medio ambiente, suponen un gasto excesivo de energía, no permiten a Cuba tener una posición competitiva a nivel internacional y son básicamente obsoletas.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Báez, L. (1994): Entrevista a Raúl Castro, *Gramma Internacional*, La Habana, 28 de septiembre.
- Carranza, J. (1993): *Cuba: los retos de la economía*, Cuadernos de nuestra América, vol. IX, N° 19, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA).
- Casanova, A. (1994): The Cuban economy: Reality and perspectives, *Gramma Internacional*, La Habana, 9 de noviembre.
- Casals, R. (1995): Finances are improving, *Gramma Internacional*, La Habana, 4 de enero.
- CEE (Comité Estatal de Estadísticas) (1989): *Anuario estadístico de Cuba 1988*, La Habana.
- Centro de Estudios sobre la Economía Cubana (1995): Presentación pública sobre la economía cubana, La Habana, 20 y 21 de febrero, *mimeo*.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1994*, LC/G.1846, Santiago de Chile, 20 de diciembre.
- CONAS (Consultores Asociados) (1994): *Cuba: inversión y negocios*, La Habana.
- Gobierno de Cuba (1994a): Decreto N° 191 y Resolución sobre el Mercado Agropecuario, *Gramma*, La Habana, 21 de septiembre.
- _____ (1994b): Decreto N°192 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, *Gramma*, La Habana, 26 de octubre.
- Gramma* (1993): La Habana, 9 de septiembre.
- _____ (1995): La Habana, 14 de febrero.
- Gramma Internacional* (1994): New farmers markets help alleviate food shortages, La Habana, 14 de diciembre.
- _____ (1995): La Habana, 4 de enero.
- Lee, S. (1993): Entrevista a Carlos Lage, *Gramma Internacional*, La Habana, 10 de noviembre.
- Ministerio de Transporte de Cuba (1994): Resolución N° 178-94 sobre Transporte de Productos hacia los Mercados Agropecuarios, *Gramma Internacional*, 7 de octubre.
- Rodríguez Drivet, Arleen (1995): Entrevista a José Luis Rodríguez, *Trabajadores*, La Habana, 26 de febrero.
- Strout, Jan (1995): Women, the politics of sexuality, and Cuba's economic crisis, *mimeo*.
- Terrero, A. (1994): Tendencias de un ajuste, *Bohemia*, La Habana, octubre.

Transnacionalización *e integración productiva* en América Latina

Armando Di Filippo

*Asesor Regional en
Integración y Cooperación
Económica, División de
Comercio Internacional,
Transporte y Financiamiento,
CEPAL*

El comercio entre los países de la ALADI ha crecido con excepcional dinamismo en lo que va corrido de los años noventa, especialmente en la rama de productos metálicos, maquinaria y equipo, en la de productos químicos y en la de productos alimenticios, bebidas y tabaco. Para que este dinamismo se sustente en el largo plazo estos países deberán desarrollar su comercio intraindustrial, promoviendo el abastecimiento recíproco en dichos rubros. En las ramas indicadas se concentra la cuota más importante de capital productivo transnacional en América Latina, y en la de productos metálicos, maquinaria y equipo es donde más rápidamente aumenta el comercio intraindustrial, y más se nota la vinculación entre el crecimiento del comercio intrarregional y la fuerte presencia de capital transnacional. En la industria automotriz —prototípica de los rasgos señalados— la existencia de regímenes y acuerdos, con fuerte protagonismo empresarial y con elementos preferenciales, ha sido esencial para su supervivencia y crecimiento. Ejemplo de ello son las normas que regulan el intercambio en este rubro entre Argentina y Brasil, y las zonas sometidas al régimen de maquila en México. Al delinear las futuras estrategias de regionalismo abierto y los mecanismos más adecuados para atraer la inversión extranjera directa sin generar una pugna contraproducente entre países, lo observado en el sector automotor sugiere que no sólo con la liberalización económica, sino también con los regímenes especiales acordados entre las empresas involucradas y los miembros de un mismo esquema de integración, se puede atraer y retener el capital productivo transnacional.

I

Introducción

Las importaciones recíprocas entre los países de la ALADI, medidas como porcentaje de las importaciones totales de esos países, subieron del 10 al 17% entre 1990 y 1993. ¿Por qué se produjo este incremento y cuán sustentable puede ser a largo plazo?

Hay indicios cada vez más claros de que estas tendencias derivan de un impacto más que proporcional de la eliminación de las barreras al comercio entre países que, por su relativa cercanía geográfica y su mayor integración física, están teniendo costos de transporte cada vez menores. Podría hablarse de la suma potenciada de dos efectos: el “efecto liberalización” más el “efecto cercanía económica” (Garriga y Sanguinetti, 1994). El impacto sobre el comercio recíproco ha sido aún más fuerte porque los acuerdos de libre comercio suscritos recientemente han acelerado aún más la apertura intrarregional de los países latinoamericanos.

Paralelamente con los acuerdos de libre comercio, sin embargo, han seguido operando regímenes de excepción, entre los que destacan los de la industria automotriz. En el ámbito subregional puede citarse el Protocolo 21 entre Argentina y Brasil y en el hemisférico las zonas procesadoras de exportaciones y el sistema de maquila entre México y Estados Unidos, que siguen vigentes, transitoriamente al menos, aún después de la respectiva incorporación al MERCOSUR y al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN). Las empresas transnacionales son protagonistas principales de este auge, y están reorganizando su especialización productiva intrarregional e intrahemisférica para capturar las economías de escala y de especialización de los mercados ampliados. Aunque este proceso se beneficia de la liberalización general de los mercados, su impulso principal deriva de las formas administradas y compensadas de comercio que provienen de los regímenes de excepción mencionados.

A la influencia de los elementos estrictamente económicos examinados más arriba, se suma la de otros de más difícil cuantificación, como la afinidad cultural e idiomática, o la distensión política entre países limítrofes que acompañó el retorno a regímenes democráticos en América Latina.

En cuanto a la sustentabilidad de largo plazo que pueda tener la expansión relativa del intercambio recíproco, al menos en el ámbito estrictamente latinoamericano, dependerá en grado importante de la capacidad de la propia oferta regional para satisfacer el crecimiento de las importaciones latinoamericanas inherente a un proceso de crecimiento sostenido. En otras palabras, de la capacidad de dicha oferta para orientarse hacia rubros manufactureros o de servicios cuya demanda exhibe una alta elasticidad-ingreso.

La potencialidad de crecimiento del mercado regional supera holgadamente a la de los mercados hacia donde se dirige la mayor parte de la oferta regional. La capacidad para crecer de las economías latinoamericanas en el largo plazo es bastante mayor que la de las economías desarrolladas. Sin embargo, en las presentes condiciones de apertura, para que todos los países participantes de un esquema de intercambio puedan apoyarse en las exportaciones recíprocas y estimular este tipo de desarrollo, se necesita una pauta de comercio intraindustrial. A diferencia del comercio interindustrial —característico entre centros y periferias—, el comercio intraindustrial posibilita el crecimiento sostenido del intercambio entre países con niveles de desarrollo y dotaciones relativas de factores más o menos similares, mediante el aprovechamiento de las economías de escala y especialización.

Este papel del comercio intraindustrial en la integración de América Latina y en el fomento de las economías de escala y de especialización no es algo novedoso en las reflexiones de la CEPAL. Hace casi 30 años se afirmaba al respecto: “Las economías de escala de la producción que no pueden aprovecharse por las limitaciones del mercado tienen una magnitud significativa en importantes actividades industriales relacionadas con la producción de bienes duraderos para consumo, bienes de capital y productos intermedios básicos. Esas economías obedecen a varios factores, como la naturaleza indivisible de las inversiones, la falta de proporcionalidad entre el aumento de la capacidad de producción de la planta y el costo de los equipos, y la posibilidad de incorporar tecnologías modernas y cierto grado de especialización cuando se trabaja en altas escalas de producción.” “La

□ Este artículo se basa en Di Filippo, 1994

integración regional contribuirá directamente a resolver todos estos problemas del desarrollo que se originan en el tamaño del mercado. En la medida en que se avance en este proceso, las producciones que se radiquen en cada uno de estos países contarán con la demanda potencial de toda el área integrada. Podrán en consecuencia establecerse plantas modernas con dimensiones óptimas y con especialización adecuada y será posible continuar la industrialización en aquellas otras ramas que hoy es imposible abordar dentro de los mercados nacionales” (CEPAL, 1965).

Esta visión expresada por la CEPAL a mediados de los años sesenta se ha modificado contemporáneamente en dos sentidos. En primer lugar, la integración económica ya no se está verificando en un proceso de industrialización sustitutiva de las importaciones; lo que pretende hoy es ser compatible con una amplia apertura a la economía mundial y contribuir a ella. En segundo lugar, el comercio intraindustrial ya no se promueve mediante acuerdos sectoriales de complementación económica con fuerte intervención de burocracias gubernamentales en el reparto de las tareas productivas entre países, sino a través del papel cada vez más protagónico de la empresa privada (CEPAL, 1994 a y b). Sin embargo, ya

en aquel tiempo el mensaje de la CEPAL implicaba que, el proceso de integración comercial en América Latina, para ser sustentable necesitaba de un crecimiento más que proporcional del comercio recíproco intraindustrial. Hoy esta misma proposición básica —que chocaba contra el principio de las ventajas comparativas estáticas imperante en aquella época— se ve crecientemente confirmada por las orientaciones académicas más recientes (por ejemplo, Krugman y Obstfeld, 1994, cap. 6).

Denominaremos integración productiva de América Latina al establecimiento de una división intraregional del trabajo que posibilite un desarrollo cada vez más diversificado de la oferta industrial de todos los participantes. La expresión empíricamente verificable del avance de esta integración productiva será el crecimiento del comercio intraindustrial, no sólo entre los propios países latinoamericanos sino también con el resto del mundo.

Este artículo aporta antecedentes respecto del papel protagónico de las empresas transnacionales en la producción de aquellos bienes —fundamentalmente productos metálicos, maquinaria y equipo, y productos químicos— que hoy constituyen el grueso del comercio intraindustrial de los países latinoamericanos.

II

Las formas de integración productiva

Hemos caracterizado la integración productiva como el establecimiento de una división intraregional del trabajo que posibilita un desarrollo cada vez más diversificado de la oferta industrial de todos los países participantes.

Una primera forma de integración productiva es la intraempresarial que se da entre filiales de una misma empresa transnacional. Esta modalidad suele denominarse producción internacional en los estudios sobre empresas transnacionales (UNCTAD, 1993) y se traduce en comercio intrafirma en sentido estricto.

Una segunda forma de la integración productiva es practicada por empresas transnacionales del mundo desarrollado —o sus filiales—, y empresas locales con las cuales ellas subcontratan determinadas operaciones productivas sujetas a especificaciones tecnológicas muy precisas. Surgen aquí diferentes tipos de alianzas y acuerdos que envuelven una estrecha vin-

culación “tecnoproductiva” entre las filiales de las empresas transnacionales y los subcontratistas locales, y a los que se ha dado en denominar “nuevas formas de inversión internacional” (Kuwayama, 1992). En la industria automotriz los entrelazamientos derivados de estas alianzas son extremadamente complejos.

Ambas formas examinadas hasta aquí tienen dos rasgos comunes: implican comercio intraindustrial y suelen dar lugar a regímenes especiales de intercambio con exenciones arancelarias totales (como en las zonas francas) o con aranceles que se calculan solamente sobre el valor que se agrega a la parte o componente que será reimportado por el primer exportador (como en el caso de la maquila). Estos tratamientos arancelarios especiales son, por un lado, un reconocimiento de que no se trata de comercio en el sentido clásico (“ricardiano”) de la palabra; y por otro lado, implican preferencias recíprocas que son propias de

los acuerdos de integración o pueden propiciarlos. Asimismo, algunos de los acuerdos sectoriales en vigor incluyen claros componentes de comercio administrado o regulado. Estas modalidades se observan en abundancia entre países desarrollados y en desarrollo, y pueden ser el antecedente *de facto* de acuerdos de integración, como lo han sido en la inclusión de México en el TLCN. También se dan entre países latinoamericanos, involucrando a filiales de empresas transnacionales y a fabricantes locales de autopartes, como en el convenio relativo a la actividad automotriz entre Argentina y Brasil.

La tercera forma de integración productiva que examinaremos aquí es la que primero apareció. Se trata del proceso de complementación de la oferta dentro de ramas específicas de productos finales, el que da lugar al intercambio de productos pertenecientes a una misma rama o actividad pero con distintas especificaciones. Este tipo de comercio intraindustrial se desarrolló fuertemente, por ejemplo, cuando los países de la actual Unión Europea se especializaron en franjas o nichos productivos muy precisos den-

tro de ramas manufactureras más amplias. Todos ellos producían, por ejemplo, maquinaria, electrodomésticos y equipo de transporte, pero de diferentes tipos y calidades. Podían así expandir de manera más equilibrada y dinámica su comercio de manufacturas, aprovechando economías de escala y de especialización. También podían competir con su oferta en el resto del mundo, logrando capturar nichos de mercado complementarios.

Este equilibrado dinamismo no se produjo en otros importantes ejes de comercio en la posguerra. La CEPAL, en sus estudios iniciales, puso claramente de relieve los desequilibrios del comercio entre regiones centrales y periféricas que intercambiaban productos primarios tradicionales por manufacturas, ante las disparidades de largo plazo en el crecimiento de la demanda de ambos tipos de productos. Tampoco resultó estructuralmente viable este equilibrio en el intercambio recíproco de economías que eran productoras de bienes primarios tradicionales, porque la falta de diversidad —y de diversificación— de la oferta exportable agotaba rápidamente el dinamismo del intercambio.

III

La inversión extranjera directa y los mercados de destino

Cuando se intenta vincular la integración con el comportamiento de la inversión extranjera directa (IED), destaca de inmediato el influjo de las empresas transnacionales ya instaladas en la región. Al respecto, estimaciones correspondientes al inicio de los años noventa indican que la IED acumulada en los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), al valor de libro, alcanzaba en 1990 a 92 000 millones de dólares corrientes, en tanto que el flujo ingresado en ese mismo año fue aproximadamente de 7 500 millones de dólares corrientes (alrededor de 8% de la IED acumulada). Un 73% de esas existencias de capital extranjero correspondía a Brasil y México, porcentaje que llega al 87% si se le agregan Argentina y Chile.

En esta sección se intenta responder a un conjunto de interrogantes que vinculan la presencia de empresas transnacionales en América Latina con el proceso de integración regional. Las generalizaciones

que se formulan están basadas en el análisis de cinco países —Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Venezuela—, los que se suponen bastante representativos de las tendencias que se detectan en el seno de la ALADI. La situación de México, país que por carencia de información se excluyó de este examen, reviste características especiales que se analizarán más adelante, en la sección VI.

Cabría formular en este punto algunos interrogantes principales. ¿Cuáles son los sectores productivos en que se concentra la inversión extranjera directa en América Latina? ¿En cuáles de esos sectores el mercado de la ALADI tiene una participación más importante en el total de sus exportaciones? ¿Para cuáles de esos sectores el mercado de la ALADI ha crecido con más rapidez que los mercados extrarregionales?

A estos interrogantes cabría responder que en los países mencionados, con la excepción de Chile, la mitad o más de la inversión extranjera directa se lo-

caliza en las ramas manufactureras, y dentro de ellas en las de productos metálicos, maquinaria y equipo (división 38 de la CIU)¹ y en las de productos químicos (división 35 de la CIU). La expansión más rápida del mercado de la ALADI para estas ramas acrecienta el interés de las empresas transnacionales por aumentar su oferta en esa dirección. Ambas ramas han albergado inversiones transnacionales vinculadas desde hace décadas a los mercados nacionales de varios de estos países; actualmente se están reestructurando para aprovechar la escala supranacional de los mercados que surgen al amparo de los acuerdos de integración suscritos en los años noventa.

Otra rama manufacturera que merece ser mencionada es la de productos alimenticios, bebidas y tabaco (división 31 de la CIU). Aunque en proporciones más reducidas, también absorbe un porcentaje no despreciable de la IED manufacturera. Asimismo, informaciones periódicas recientes dan cuenta de una mayor presencia de las grandes empresas transnacionales en esta actividad. La proporción de las exportaciones en este rubro que es absorbida por la ALADI —salvo en el caso de Colombia— no supera el 20%, pero la cuota que capta el mercado regional está creciendo con más rapidez que las exportaciones totales del rubro.

El peso de estas tres ramas (divisiones 31, 35 y 38 de la CIU) en el valor de las exportaciones manufactureras difiere mucho de un país a otro.

En Venezuela, tales ramas generan el 78% de las exportaciones manufactureras totales, debido al peso de la industria petroquímica. En Argentina dan cuenta del 70.3% de las exportaciones de manufacturas, con predominio de los productos alimenticios, bebidas y tabaco. En Brasil originan el 73.1% de las ventas manufactureras al exterior, con predominio de los productos metálicos, maquinaria y equipo. En Colombia explican el 42.6% de las exportaciones manufactureras totales, con predominio de los productos químicos. Por último, en Chile sólo dan origen al 21.8% de las exportaciones de manufacturas, porque su rubro principal corresponde a las industrias metálicas básicas, en las cuales la contribución de la IED es muy pequeña y el destino de los envíos principalmente extrarregional (véase más adelante en cuadro 2).

La atención preferente que merecen las tres ramas señaladas deriva de su gran capacidad para abastecer el mercado interno de los países donde se instalan. Su competitividad actual y futura encuentra un punto de apoyo, primero en los propios mercados nacionales y luego en los mercados supranacionales que emergen de los actuales acuerdos, y desde allí puede proyectarse hacia el mercado hemisférico o el mundial. Su crecimiento, por lo tanto, está fuertemente ligado al ritmo de desarrollo que alcancen los países de la región. Aunque la elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos con algún grado de elaboración es más baja que la de las otras dos ramas, si la región experimentara un sostenido crecimiento de su producto, acompañado de una mejoría en la distribución del ingreso, la perspectiva de crecimiento del rubro de productos alimenticios, bebidas y tabaco sería bastante promisoria. Es en las tres ramas señaladas donde radica la principal vinculación entre la IED y la integración económica latinoamericana.

Los datos que se examinan más adelante en los cuadros 1 y 2 (compilados a nivel nacional), muestran que, con anticipación a la ola de acuerdos suscritos en los años noventa, ya en el decenio anterior hubo una recuperación importante del comercio intrarregional a partir de 1985, año en que la baja relativa de ese comercio tocó fondo.

Este cambio de dirección de las exportaciones fue particularmente notable en los productos metálicos, maquinaria y equipo, y en los productos químicos, donde la presencia de las empresas transnacionales es preponderante. En los años noventa la formalización de acuerdos otorgó fuerza y estímulo a un proceso que se inició en la segunda mitad de los años ochenta. Los casos de comercio intraindustrial que se examinarán confirman que las empresas transnacionales en parte se anticiparon a la suscripción de tales acuerdos —bilaterales o subregionales de libre comercio— y empezaron antes o paralelamente su propio proceso de integración de hecho. En consecuencia, si en el mercado de la ALADI ya hubo una creciente absorción de estos productos antes de que se generalizara el proceso de apertura, resulta explicable la gran aceleración de ese comercio a partir de las políticas que se están aplicando en los años noventa.

¹ Naciones Unidas, Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIU),

Informes Estadísticos, Serie M 4, Rev. 2.

IV

Examen de casos nacionales

En esta sección pasaremos revista a cinco países de América Latina—Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Venezuela— para determinar cuáles son las ramas en que se concentra la IED (cuadro 1), cuál es el destino principal de las exportaciones de dichas ramas y cuáles tienen un crecimiento más dinámico en el mercado de la ALADI (cuadro 2).

El análisis se ha efectuado de la siguiente manera. Se han examinado las ramas correspondientes a divisiones de la CIU que absorban más del 5% de la IED en bienes. En ellas se distinguen dos grandes grupos. De un lado están las ramas manufactureras en las que se concentra la IED manufacturera, las que se orientan en proporción importante al mercado de la ALADI. Se trata de la rama de productos químicos, y de la de productos metálicos, maquinaria y equipo (divisiones 35 y 38 de la CIU). De otro lado, están las restantes ramas primarias o manufactureras, con participación variable de capital extranjero, según el país, y con exportaciones orientadas en gran medida a los mercados extralatioamericanos. Dentro de este segundo grupo, en el que predominan las actividades con uso intensivo de recursos naturales, existen algunas ramas (por ejemplo, la de productos alimenticios, bebidas y tabaco) que concentran una cuota creciente de IED y están acrecentando su penetración en la ALADI.

1. Argentina (1985-1989)

Hasta fines de 1993 se carecía en este país de estimaciones más recientes desglosadas por ramas de actividad económica, que pudieran compararse con los datos de exportación. En 1989, el 18.8% de la IED total en bienes se concentraba en el sector primario. Si a este porcentaje se agrega el de otras actividades manufactureras que hacen uso intensivo de recursos naturales, se llega al 35%. El 70.3% de las exportaciones totales provino de estos rubros. Y de las exportaciones provenientes de ellos alrededor del 70% tuvo un destino extrarregional.

Las ramas correspondientes a las divisiones 35 y 38 de la CIU captaron un 49.6% de la IED total y originaron el 19% de las exportaciones totales de bienes. El 42 y el 55% de las exportaciones totales de estas ramas, respectivamente, se dirigieron a la ALADI.

Las exportaciones totales de las ramas de productos químicos y de productos metálicos, maquinaria y equipo, aumentaron en 260 millones de dólares, en tanto que las destinadas a la ALADI subieron en 376 millones de dólares. Del incremento de las exportaciones manufactureras totales de Argentina, un 32% se debió a las exportaciones de estas dos ramas a la ALADI.

2. Brasil (1985-1991)

De la IED total en bienes existente al fin de este período, sólo un magro 4.3% correspondió al sector primario, lo que pone de relieve que la agricultura de exportación en este país se halla fundamentalmente en manos brasileñas. Si a ese porcentaje sumamos el de algunas manufacturas con uso intensivo de recursos naturales se llega al 23.3%. El porcentaje de las exportaciones totales correspondiente a los mismos rubros fue de 55.3%. El destino extrarregional de estas exportaciones osciló según la rama entre el 79 y el 94% del total.

La rama de productos químicos y la de productos metálicos, maquinaria y equipo concentraron un 65% de la IED en bienes. Las exportaciones de estas ramas representaron el 32% de las exportaciones totales de bienes, tuvieron destinos más diversificados, y sus ventas a la ALADI no fueron especialmente altas.

Sin embargo, en términos de crecimiento de las exportaciones, el mercado de la ALADI ha sido esencial para la expansión de dichas ramas. El incremento neto de las exportaciones totales en los dos rubros señalados fue de 1 155 millones de dólares, en tanto que el de las dirigidas a la ALADI fue de 1 690 millones de dólares y contrapesó la caída de las exportaciones extrarregionales (Di Filippo, 1994). El incremento de las exportaciones a la ALADI en estos dos rubros no sólo fue 535 millones de dólares mayor que el de las destinadas al mundo, sino que generó 54% del aumento de las exportaciones manufactureras totales de Brasil al mundo durante el período.

3. Chile (1985-1990)

El 78% de la IED total en bienes se concentró en el sector primario. Dentro de las actividades manufactu-

CUADRO I

América Latina (cinco países): Inversión extranjera directa por países y sectores
(Millones de dólares corrientes y porcentajes)

País	Total	Sector primario	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	Textiles y cueros	Papeles y sus productos	Minerales no metálicos	Industrias metálicas básicas	Productos químicos	Productos metálicos, maquinaria y equipo	Otros
Argentina (1989)										
IED en bienes	51 636.0	973.3	5 502.0	2 001.0	324.0	1 764.0	2 888.0	12 003.0	13 663.0	375.9
Porcentajes	100.0	18.8	10.6	3.8	0.6	3.4	5.6	23.2	26.4	7.3
% de crecimiento (1985-1989)	4.1	3.1	14.3	22.5	0.8	5.5	0.9	0.5	1.1	10.6
Brasil (1991)										
IED en bienes	273 350.0	1 179.2	21 082.0	8 224.0	8 730.0	6 384.0	31 079.0	79 176.0	98 477.0	810.6
Porcentajes	100.0	4.3	7.7	3.0	3.2	2.3	11.3	28.9	36.0	2.9
% de crecimiento (1985-1991)	35.6	21.1	28.0	32.6	58.8	47.0	60.7	48.0	25.0	5.0
Chile (1990)										
IED en bienes	4 438.4	34 980.0	2 094.0	154.0	1 010.0	772.0	9.9	251.6	1 283.0	40.3
Porcentajes	100.0	78.8	4.7	0.3	2.2	1.7	0.2	5.6	2.9	0.9
% de crecimiento (1985-1991)	172.2	233.4	35.6	79.6	106.2	15.7	17.5	24.5	51.8	436.0
Colombia (1991)										
IED en bienes	3 289.9	1 638.6	231.8	646.0	186.8	89.7	17.0	6 316.0	4 088.0	208.0
Porcentajes	100.0	49.8	7.0	1.9	5.6	2.7	0.5	19.2	12.4	0.6
% de crecimiento (1985-1991)	75.4	119.0	46.3	30.3	55.3	39.1	(-1.6)	27.9	97.2	35.0
Venezuela (1991)										
IED en bienes	3 426.2	1 886.0	561.8	42.8	158.3	210.7	313.4	11 960.0	7 469.0	73.0
Porcentajes	100.0	5.5	16.4	1.2	4.6	6.1	9.1	34.9	21.7	0.2
% de crecimiento (1985-1991)	190.5	385.1	106.1	106.3	305.1	240.1	244.7	132.5	272.9	(-43.7)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.

América Latina (cinco países): Exportaciones por sectores, según destino
(Millones de dólares corrientes y porcentajes)

	Exportaciones totales	Sector primario	Alimentos y bebidas	Textiles y cueros	Papeles y sus productos	Minerales no metálicos	Industrias metálicas básicas	Productos químicos	Productos metálicos, maquinaria y equipo	Otras indus- trias	Sector secun- dario
Argentina (1985-1989)											
<i>Exportaciones</i>											
Totales (1989)	9 565.2	2 138.9	3 411.5	772.6	178.1	75.8	1 171.0	1 092.1	711.5	104.0	7 422.9
Destino: ALADI (%)	24.9	26.6	13.7	17.0	50.4	56.4	17.6	41.7	55.4	56.4	24.6
Destino: EE.UU (%)	12.3	6.3	-	31.6	12.7	16.4	15.3	20.6	10.6	27.8	14.1
Destino: resto del mundo (%)	62.8	67.1	86.3	51.4	36.6	27.2	67.1	37.7	34.0	15.5	61.3
<i>Crec. de las exportaciones (%)</i>											
Totales	13.9	(-365)	42.8	41.0	194.2	381.4	150.0	10.7	27.9	494.2	47.8
A la ALADI	60.8	9.2	81.2	68.1	164.0	390.6	137.0	43.4	125.8	866.3	87.7
A EE.UU	15.3	91.7	2.3	136.2	167.4	719.4	94.6	(-43.3)	1.0	347.6	9.7
Brasil (1985-1991)											
<i>Exportaciones</i>											
Totales (1991)	25 593.9	3 823.5	7 658.0	2 065.4	882.6	174.2	2 685.8	3 810.5	4 443.2	47.7	21 767.6
Destino: ALADI (%)	8.7	4.7	0.8	5.8	10.5	30.4	7.5	12.9	20.5	22.2	9.4
Destino: EE.UU (%)	27.1	9.6	24.0	56.7	26.4	35.8	24.7	30.5	32.1	35.0	30.2
Destino: resto del mundo (%)	64.2	85.7	55.2	37.5	63.1	33.8	67.8	56.6	47.4	57.2	39.6
<i>Crec. de las exportaciones (%)</i>											
Totales	23.5	67.2	(-38.1)	31.6	122.5	76.2	113.1	(-23.4)	46.2	148.7	14.3
A la ALADI	121.8	94.5	3.5	115.3	151.5	109.5	201.6	88.2	137.5	653.0	124.2
A EE.UU	(-8.4)	124.4	(-67.9)	(-2.1)	69.5	0.3	17.3	(-43.7)	32.2	307.0	(-15.9)
Chile (1985-1990)											
<i>Exportaciones</i>											
Totales (1990)	8 521.7	2 363.4	827.1	112.9	668.5	23.5	3 910.5	365.2	124.3	11.2	6 043.6
Destino: ALADI (%)	11.9	13.9	14.5	24.0	22.8	14.4	4.4	41.3	40.5	36.6	11.2
Destino: EE.UU (%)	16.7	22.6	12.9	50.3	7.6	64.6	13.6	21.0	36.5	39.2	14.7
Destino: resto del mundo (%)	71.4	63.5	72.6	25.7	69.6	11.0	82.0	37.7	23.0		
<i>Crec. de las exportaciones (%)</i>											
Totales	138.2	121.7	82.2	1 169.3	101.3	1 343.7	147.3	159.2	220.6	5 312.5	140.8
A la ALADI	92.2	167.5	216.9	3 064.2	52.4	387.2	(-11.2)	255.7	185.4	9 015.6	67.9
A EE.UU	88.0	96.9	43.2	2 668.0	(-8.7)	1 692.4	49.3	292.9	419.4	7 354.7	82.8
Colombia (1985-1991)											
<i>Exportaciones</i>											
Totales (1991)	7 268.5	4 171.4	316.6	1 014.1	197.8	124.0	195.5	711.7	268.5	211.2	3 039.5
Destino: ALADI (%)	15.2	6.7	36.6	13.8	41.4	39.8	10.3	38.7	43.0	8.1	26.8
Destino: EE.UU (%)	38.3	42.7	13.8	37.9	42.0	35.8	13.3	39.4	17.7	23.9	32.5
Destino: resto del mundo (%)	46.5	50.6	49.6	48.3	16.6	24.4	76.4	21.9	39.3	68.0	40.7
<i>Crec. de las exportaciones (%)</i>											
Totales	107.9	84.6	91.3	469.6	138.1	234.8	183.7	19.3	287.4	606.5	145.8
A la ALADI	294.1	383.0	543.1	208.9	150.3	603.6	3 470.0	269.2	218.1	413.7	266.7
A EE.UU	142.9	171.0	(-9.6)	343.0	186.9	124.4	86.7	13.8	355.1	2 119.3	101.6
Venezuela (1985-1991)											
<i>Exportaciones</i>											
Totales (1991)	14 776.5	7 877.4	180.3	64.9	62.2	115.1	1 269.3	4 949.8	247.7	9.0	6 898.4
Destino: ALADI (%)	7.8	4.4	14.1	14.6	9.2	9.4	19.1	8.8	27.1	26.6	11.6
Destino: EE.UU (%)	52.7	61.3	13.0	32.6	22.2	43.1	20.0	50.3	42.1	51.1	42.9
Destino: resto del mundo (%)	39.5	34.3	72.9	52.8	68.1	47.5	60.9	40.9	30.8	22.3	45.5
<i>Crec. de exportaciones (%)</i>											
Totales	(-7.8)	(-0.1)	97.6	600.9	(-1.7)	(-38.2)	(-31.6)	(-14.3)	54.8	458.5	(-15.2)
A la ALADI (%)	61.3	(-5.6)	143.6	7 867.2	49.8	10 141.1	218.2	91.0	186.8	489.0	133.5
A EE.UU (%)	7.8	56.1	(-38.2)	254.2	(-61.7)	(-65.0)	(-6.0)	(-76.1)	29.8	444.9	(-28.3)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.

reras con uso intensivo de recursos naturales, la presencia de las transnacionales es exigua y sólo el rubro de alimentos, bebidas y tabaco captó un porcentaje de la IED aproximado al 5%. Estos dos rubros (primario + alimentos) totalizaron el 37.4% de las exportaciones de bienes. En ninguno de los dos las exportaciones a la ALADI superaron el 15% del total.

La rama manufacturera de exportación más importante fue la de las industrias metálicas básicas, que absorbieron un porcentaje ínfimo de la IED pero originaron más del 60% de las exportaciones manufactureras. Las exportaciones totales de esta rama se incrementaron en 3 230 millones de dólares, en tanto que las dirigidas a la ALADI se redujeron en 21 millones; la región latinoamericana absorbió menos del 5% de ellas y no mostró dinamismo.

El mercado de la ALADI creció un poco más para el rubro de productos alimenticios, bebidas y tabaco, que incrementó sus exportaciones totales en 418 millones de dólares (82%), y las dirigidas a la ALADI en 82 millones de dólares (216%).

Las ramas de productos químicos y las de productos metálicos, maquinaria y equipo tuvieron un comportamiento bastante atípico en relación con los otros casos nacionales analizados. La primera absorbió menos del 6% de la IED total y la segunda menos del 3%. Aunque no alcanzaron el límite mínimo de 5% que se adoptó aquí para incluirlas en el análisis, las hemos considerado por su papel estratégico en todo proceso de industrialización. La participación de una y otra rama en las exportaciones totales fue también pequeña (4.2 y 1.5%, respectivamente). Aun así, el mercado de la ALADI fue el más importante para estos rubros y absorbió más del 40% de sus exportaciones.

Vemos así que estas dos ramas pesaron muy poco (menos del 4%) en el incremento de las exportaciones manufactureras chilenas. (Compárese esta exigua cifra con el 54% de Brasil, el 32% de Argentina, e incluso el 16% de Colombia.) Sin embargo, durante el período la rama de productos químicos elevó sus exportaciones totales en 224 millones de dólares (159%) y aquéllas a la ALADI en 108 millones de dólares (256%).

4. Colombia (1985-1991)

En este país la IED total en bienes se concentró fuertemente en el sector primario (50%). Si a éste se le suman aquellas actividades con uso intensivo de recursos naturales que captan más de 5% de la IED en

bienes, se llega al 62.4%. Las exportaciones provenientes de estas ramas representaron 64% de las exportaciones totales de bienes.

De las exportaciones del sector propiamente primario la ALADI captó una cuota muy reducida, pero en la de manufacturas con uso intensivo de recursos naturales su participación fue importante.

Las ramas correspondientes a las divisiones 35 y 38 de la CIU absorbieron 31.6% de la IED y sus exportaciones representaron el 13.3% de las exportaciones totales. Para ellas la ALADI constituye un mercado muy importante, que absorbió alrededor del 40% de sus exportaciones.

El rubro manufacturero de exportación más importante fue el de cueros y textiles, que concentró el 33.4% de las exportaciones manufactureras totales, pero como sólo captó 2% de la IED total no se incluyó en las consideraciones del párrafo anterior. El principal mercado para este rubro no fue América Latina, sino la Unión Europea, seguida por Estados Unidos.

La rama de productos químicos colombiana se comportó de manera análoga a las de Argentina y Brasil respecto del destino de sus exportaciones. Los envíos totales al mundo subieron en 115 millones de dólares (19.3%) y aquéllos a la ALADI en 201 millones de dólares (269.2%). En el rubro de productos metálicos, maquinaria y equipo las exportaciones totales aumentaron 287%, y las dirigidas a la ALADI 218%.

5. Venezuela (1985-1991)

En 1991 el sector primario sólo captó el 5.5% de la IED total. Si se le suma la participación de la IED en ramas manufactureras con uso intensivo de recursos naturales la cifra sube al 37%. Estos rubros en conjunto generaron el 64% de las exportaciones totales de bienes, y en ninguno de ellos la importancia de la ALADI como mercado de destino superó el 20% de las exportaciones totales.

En las ramas manufactureras correspondientes a las divisiones 35 y 38 de la CIU, los productos químicos absorbieron 34.9% de la IED total, y los productos metálicos, maquinaria y equipo el 21.7%, totalizando 56.6% de la IED en bienes. El principal destino de las exportaciones de estos dos rubros, a diferencia de los casos anteriores, fue Estados Unidos, país que absorbió el 50.3% de las exportaciones de productos químicos y el 42.2% de las de productos metálicos, maquinaria y equipo.

Sin embargo, las tendencias en el crecimiento del mercado de la ALADI para estas ramas fueron si-

milares a las observadas respecto de Argentina y Brasil. Las exportaciones manufactureras totales de productos químicos se redujeron en 823 millones de dólares, descenso que no pudo ser totalmente contrarrestado por el aumento de las exportaciones a la ALADI, de 209 millones de dólares. Por otro lado, las exportaciones de productos metálicos, maquinaria y equipo crecieron en 88 millones de dólares (55%), en tanto que las dirigidas a la ALADI lo hicieron en 44 millo-

nes de dólares (187%), explicando así el 50% de crecimiento de las exportaciones de este rubro.

Así, aunque su gravitación absoluta y porcentual es reducida, las dos ramas señaladas encontraron un mercado más dinámico en la ALADI que en el resto del mundo. De manera más general, las exportaciones de los rubros en que se concentra la IED total fueron más dinámicas hacia la ALADI que hacia el resto del mundo.

V

Integración, empresas transnacionales y comercio intraindustrial

Esta sección aporta antecedentes para sostener que el comercio intraindustrial (Grubel y Lloyd, 1975) e intrafirma, especialmente en la rama de productos metálicos, maquinaria y equipo, es uno de los motores principales de la expansión del comercio recíproco entre los países grandes y medianos de Sudamérica. Pero también pone de relieve que, para ser sustentable, este proceso expansivo requiere mecanismos que promuevan y reequilibren dicho comercio. Teniendo en cuenta el papel protagónico de las empresas transnacionales en estas ramas, la utilización de acuerdos sectoriales de complementación económica puede ser un mecanismo fundamental para una expansión sustentable. A continuación se examinan las tendencias del comercio intraindustrial entre pares de países en las ramas que han captado más IED, y el acuerdo sobre la industria automotriz suscrito entre Argentina y Brasil.

1. El comercio intraindustrial entre Argentina y Brasil

Un ejemplo de lo dicho puede encontrarse en la evolución reciente del comercio intraindustrial entre Argentina y Brasil (cuadro 3). Este ejemplo tiene gran significación, porque el eje bilateral de comercio entre estos dos países es el más importante de todos los flujos comerciales de la ALADI y, por supuesto, la base de la expansión del MERCOSUR. Las dos ramas manufactureras que mayor proporción de IED absorben son la de productos químicos y la de productos metálicos, maquinaria y equipo. Sin embargo, mientras la primera ha ido disminuyendo su participación en el comercio recíproco total, la segunda la ha incrementado significativamente.

En 1984 la participación de esta última en el intercambio bilateral era de 15% y en 1991 de 26%; este incremento fue el más rápido observado a ese nivel de desagregación. Esta rama fue también una de las que más elevó su coeficiente de comercio intraindustrial, de 30.9 a 63.2% entre 1984 y 1990 (Lucán-geli, 1992 y 1993; Di Filippo, 1994).

Un coeficiente alto y creciente de comercio intraindustrial es condición necesaria pero no suficiente para una expansión sustentable del comercio recíproco. Así, por ejemplo, en la rama de productos químicos el coeficiente de comercio intraindustrial entre Argentina y Brasil pasó de 18.2 a 67% entre 1984 y 1990, pero la participación de esa rama en el comercio entre estos países se redujo del 18.7 al 11.7%.

2. El comercio intraindustrial entre Colombia y Venezuela

Tanto en Colombia como en Venezuela, las dos ramas manufactureras en las que más se concentra la IED son la de productos químicos y la de productos metálicos, maquinaria y equipo. El comercio en esas dos ramas entre ambos países constituye la proporción más importante de su comercio bilateral de manufacturas, pero la participación de la primera se ha expandido, mientras la de la segunda ha decrecido.

Vemos así que la participación de la rama de productos metálicos, maquinaria y equipo en el comercio recíproco entre ambos países bajó de 20.1 a 11.3% entre 1981 y 1988, pero que su coeficiente de comercio intraindustrial se elevó de 37.9 a 94.2%.

En el mismo lapso, la participación de la rama

CUADRO 3

Argentina y Brasil: Intercambio comercial recíproco en grupos significativos de productos, 1990^a
(Miles de dólares corrientes)

Grupos de la CUCI/Rev.2	Comercio total	Comercio intraindustrial	Coefficiente de comercio intraindustrial
511 Hidrocarburos, n.e.p.	33 358	29 048	87.1
512 Alcoholes, fenoles y sus derivados	34 467	23 502	68.2
513 Ácidos carbox. y sus derivados	19 275	11 028	57.2
514 Compuestos de funciones nitrogenadas	21 097	15 914	75.4
515 Compuestos orgánicos-minerales	20 681	18 508	89.5
522 Elementos químicos inorgánicos	37 054	14 442	39.0
523 Otros prod. químicos inorgánicos	18 119	7 956	43.9
531 Materiales tintor., orgánicos y sintéticos	5 669	3 046	53.7
582 Productos de condensación	11 212	8 792	78.4
583 Productos de polimerización	39 930	36 378	91.1
591 Desinfect., insectic. y fungicidas	19 464	15 364	78.9
598 Productos químicos diversos, n.e.p.	15 080	13 478	89.4
625 Neumáticos	19 375	17 396	89.8
641 Papel y cartón	32 159	27 508	85.5
652 Tejidos de algodón	5 677	1 812	31.9
674 Planos universales y chapas	19 720	13 302	67.5
684 Aluminio	9 597	8 678	90.4
695 Herramientas de uso manual	12 317	4 176	33.9
713 Motores combustión interna	37 638	29 346	78.0
723 Maquin. y equipo para ingeniería civil	10 222	7 292	71.3
728 Otras maquin. y equipos especiales	9 296	4 396	47.3
741 Equip. de calefac. y refrigeración, n.e.p.	7 075	6 950	98.2
742 Bombas para líquidos	11 444	8 684	75.9
743 Bombas y compresores	16 553	16 066	97.1
745 Otras máquinas y herramientas	16 774	12 292	73.3
749 Partes y accesorios no eléctricos	16 120	11 762	73.0
752 Equipos de computación	10 961	8 624	78.7
772 Ap. electr. para circuitos eléctricos	5 161	2 516	48.8
775 Aparatos de uso doméstico	5 849	4 984	85.2
778 Máquin. y aparatos eléctricos, n.e.p.	14 467	11 468	79.3
784 Autopartes	96 297	90 286	93.8
882 Mat. fotográfico y cinematográfico	16 952	6 472	38.2

Fuente: Lucángeli, 1992.

^a Estos grupos significativos corresponden a los grupos (tres dígitos) de la CUCI que registraron un coeficiente de comercio intraindustrial superior a 30 y un comercio total superior a cinco millones de dólares.

de productos químicos, por su parte, subió de 21.2 a 48.6%, y el índice de comercio intraindustrial pasó de 61.1 a 90.3 (Fuentes y Jaramillo, 1993).

3. El comercio intraindustrial entre México y Colombia

El comercio entre México y Colombia ha tenido una evolución parecida a la del caso anterior —pero en términos más extremos—. También en Colombia y México las dos ramas manufactureras en las que más se concentró la IED fueron la de productos químicos y la de productos metálicos, maquinaria y equipo.

La participación del comercio recíproco de productos químicos en el total del comercio recíproco manufacturero fue de 41% en 1981 y de 77% en 1988. Los respectivos coeficientes de comercio intraindus-

trial fueron de 11.7 y 13.4, y reflejaron un fuerte desequilibrio comercial en detrimento de Colombia.

A su vez, la participación de la rama de productos metálicos, maquinaria y equipo en el comercio recíproco manufacturero descendió de 25.6% a 7.1% en el período mencionado, y los respectivos coeficientes de comercio intraindustrial bajaron en el mismo lapso de 38.4 a 10.4% (Fuentes y Jaramillo, 1993).

4. Comercio intraindustrial y acuerdos sectoriales: la industria automotriz en el comercio entre Argentina y Brasil

El crecimiento del comercio recíproco en una rama puede ir unido a un descenso del coeficiente de comercio intraindustrial, si la balanza bilateral de dicho comercio se desequilibra. En tal caso, la existencia de

compromisos sectoriales de complementación económica puede servir para encontrar mecanismos de reequilibrio que posibiliten un crecimiento sustentable de largo plazo. Esto parece estar aconteciendo entre Brasil y Argentina en la rama de productos metálicos, maquinaria y equipo (división 38 de la CIU), con especial referencia a la industria automotriz. La presencia de las empresas transnacionales parece clave en la evolución de este proceso.

A continuación haremos un examen a nivel de tres dígitos de la CUCI,² incluyendo 32 grupos que en 1990 registraron un coeficiente de comercio intraindustrial superior a 30 y un comercio total superior a 5 millones de dólares (cuadro 3). Dichos grupos absorbieron las dos terceras partes del comercio total de manufacturas. En el grupo de autopartes, donde el capital invertido es en gran medida transnacional, el coeficiente de comercio intraindustrial es de 93.8. Otros grupos con altos coeficientes son el de motores de combustión interna y el de neumáticos.

En 1991-1992 estos coeficientes de comercio intraindustrial experimentaron un descenso que puede atribuirse al creciente desequilibrio en el balance del comercio de manufacturas entre Argentina y Brasil. La mayor caída del coeficiente (a la mitad) se verificó en el rubro de productos metálicos, maquinaria y equipo. Esto puede deberse a que en 1990 la activi-

dad automotriz registró un comercio total de alrededor de 150 millones de dólares, de los cuales 120 millones constituyeron comercio intraindustrial. En 1991 el comercio en este rubro se triplicó, pero su índice de comercio intraindustrial se redujo a 69, porque las exportaciones de Brasil hacia Argentina habían crecido mucho más que las inversas.

En 1992 el desequilibrio del complejo automotor se acentuó aún más. El coeficiente alcanzó a 40, con exportaciones brasileñas por 900 millones de dólares hacia Argentina y 250 millones en la dirección opuesta. Datos más recientes de la misma fuente —anticipados en el periódico *El Economista* de Buenos Aires el 22 de abril de 1994— señalan una importante tendencia a la recuperación del equilibrio en el comercio entre Argentina y Brasil, lo que ha elevado los índices del comercio intraindustrial. En el intercambio de manufacturas el coeficiente se ubicó en 50, cifra muy cercana al valor máximo en la serie, alcanzado en 1990. En el complejo automotor pasó de 40 en 1992 a 76 en 1993. Esta recuperación puede atribuirse a dos factores principales. Primero, a la necesidad de dar cumplimiento a compromisos del acuerdo automotor entre ambos países —ejemplo de la importancia equilibrante de los acuerdos sectoriales de complementación económica. Y segundo, a la expansión de la demanda brasileña de automotores (Lucángeli, 1992 y 1993; *El Economista*, 1994).

VI

Políticas de promoción orientadas a las empresas transnacionales

De manera general puede afirmarse que la competitividad efectiva de las empresas emana tanto de sus ventajas competitivas propias como de condiciones circundantes de carácter local y nacional provistas por el país en que están localizadas (Porter, 1991; Dunning, 1993).

Es importante distinguir entre estas dos fuentes de competitividad, por su diferente impacto en la formulación de políticas. En efecto, las políticas orientadas a promover la inversión extranjera tenderán a centrarse de preferencia en la creación de ventajas de

localización, en tanto que las políticas orientadas a promover la internacionalización de las empresas locales deberán abordar la creación tanto de ventajas de localización como de ventajas específicas de las propias empresas.

En suma, la competitividad efectiva de una empresa dependerá de sus ventajas competitivas específicas o “ventajas de propiedad” (Dunning, 1993) y de las “ventajas de localización” derivadas del lugar donde se asienta. Cuando una empresa transnacional decide ubicarse en un país anfitrión dado, aporta sus ventajas de propiedad y espera recibir del país las ventajas de localización. Por su parte, los países deben descubrir o construir ventajas de localización pro-

² Naciones Unidas, Clasificación Uniforme del Comercio Internacional, Informes Estadísticos, Serie M. N° 34/Rev. 2.

pías que los conviertan en apetecibles para aquellas empresas a las que, de manera selectiva, pretenden atraer. En este caso los mecanismos de selectividad, más que establecer restricciones sectoriales para los capitales menos deseables, buscarían establecer ventajas de localización especialmente diseñadas para atraer los rubros más deseables.

1. Las zonas procesadoras de exportaciones

La manera más frontal en que los gobiernos de los países en desarrollo han intentado crear ventajas de localización es a través de la instauración de zonas procesadoras de exportaciones. Con tal objeto, en un ámbito geográficamente delimitado —al que se confiere el carácter de extraterritorial respecto del resto del país— se procede a crear ventajas de localización para empresas manufactureras o ensambladoras orientadas a la exportación. Suelen incluirse instalaciones y edificios que se ofrecen en venta o en arriendo con opción de compra (*leasing*) a las empresas interesadas. El conjunto de incentivos especiales para dichas empresas incluye exenciones arancelarias y tributarias; eliminación de controles cambiarios; exención, automatización o aceleración de todo tipo de gestiones o tramitaciones gubernamentales, incluyendo el otorgamiento de visas a los ejecutivos y gerentes de nacionalidad extranjera; flexibilidad —o normativas diferentes— en la aplicación de leyes laborales; autorización para establecer firmas con 100% de capital extranjero; disponibilidad de infraestructura física, energética y comunicacional con estándares superiores o especializados para ciertos fines productivos, etc.

Alrededor del 75% de las zonas de procesamiento de exportaciones que existen en el mundo se dedican a la fabricación de textiles, vestuario y productos electrónicos. Estas actividades se hallan entre las más dinámicas del comercio mundial.

Las ramas productivas que se instalan van siendo de mayor contenido tecnológico a medida que las zonas procesadoras de exportaciones se van afianzando. Últimamente algunas de estas zonas han estado mejorando su infraestructura de telecomunicaciones para crearse ventajas de localización en actividades de procesamiento de datos, de programas computacionales (Jamaica, la República Dominicana y Costa Rica) o incluso de instalaciones para investigación y desarrollo (Taiwán, provincia de China, Singapur y la República de Corea).

A pesar de que en la mayoría de los países de la ALADI estas modalidades no han prosperado mucho,

sí lo han hecho de manera espectacular en México, Centroamérica y el Caribe, donde son una realidad económica de peso creciente. En México, el país de la ALADI en el cual las zonas procesadoras de exportaciones han adquirido mayor gravitación, las actividades de maquila que han prosperado gracias al régimen arancelario preferencial concedido por Estados Unidos generan 41% de las exportaciones totales. Esta proporción es de 30% en Jamaica y de 68% en la República Dominicana.

La instalación de dichas zonas, en sentido estricto, supone la creación de un enclave extraterritorial que en principio puede beneficiar al país anfitrión a través de la generación de divisas, la creación directa de empleos, la incorporación de capital extranjero y de tecnología avanzada, o la capacitación de mano de obra local. Sin embargo, la creación de vínculos entre la zona procesadora de exportaciones y el resto de la economía nacional se frustra en alto grado por la escasa o nula capacidad de difundir estas actividades al resto del país.

Es evidente que esta modalidad de promoción de la IED, aunque contribuya a la globalización y apertura e incluso a fomentar preferencias hemisféricas (como en la relación de México con Estados Unidos), difícilmente permite extender sus beneficios al resto del territorio nacional, y mucho menos promover la integración regional entre las restantes economías de la ALADI.

Las empresas transnacionales prefieren localizarse en las zonas procesadoras de exportaciones cuando éstas les ofrecen dos tipos de ventajas de localización. Primero, costos más bajos en mano de obra, energía u otros factores o insumos; y segundo, cercanía a un centro de consumo importante, lo que reduce los fletes para acceder a él y aumenta por esa vía la competitividad. Cuando las empresas localizadas en la zona procesadora de exportaciones gozan de preferencias arancelarias para penetrar en el gran mercado de destino —como en el caso del régimen de maquila concedido a México por los Estados Unidos— las ventajas de localización se acrecientan enormemente para las empresas que allí se instalan. Sin embargo, el objetivo de esas empresas no es el de integrarse de manera sistémica al tejido productivo del país anfitrión, puesto que prefieren la situación excepcional de extraterritorialidad. Sólo tratan de aprovechar ventajas muy específicas de localización, en el marco de estrategias dirigidas a maximizar la rentabilidad dentro de sus propias cadenas de valor agregado.

En América Latina y el Caribe, la importancia de las zonas procesadoras de exportaciones se manifiesta a nivel hemisférico en el seno del TLCN, al que ya pertenece México, o dentro de los regímenes preferenciales de comercio que Estados Unidos ha establecido con países de Centroamérica y el Caribe. Estos arreglos comerciales de carácter preferencial merecen dos comentarios. Primero, implican un significativo componente de comercio administrado, negociado previamente con las empresas transnacionales y orientado a promover el intercambio intraindustrial; y segundo, plantean algunos interrogantes respecto de los beneficios de los acuerdos para las empresas locales que participan. Ambas observaciones pueden ilustrarse con el funcionamiento de las actividades de maquila en la industria automotriz mexicana.

Desde fines de 1989, las autoridades mexicanas han eliminado todas las restricciones a la importación para la industria de autopartes; pero para que los fabricantes de automóviles puedan importar vehículos terminados deben exportar vehículos o componentes por un valor equivalente. Como se ve, esta disposición favorece de manera directa el crecimiento del comercio intraindustrial y, en esta rama, especialmente del comercio intrafirma. En 1991 se permitió que las empresas armadoras importen vehículos nuevos siempre y cuando demuestren tener un excedente en su comercio internacional; con esto se introdujo un mecanismo difícilmente compatible con las cláusulas de la Ronda Uruguay respecto de las inversiones ligadas al comercio. Sin embargo, la posición de las empresas transnacionales se fortaleció, al permitirse la participación de 100% de capital extranjero en las empresas de autopartes.

Hasta aquí algunas muestras del carácter administrado de los convenios automotrices entre México y Estados Unidos. Sin embargo gracias a estas regulaciones directas el índice de comercio intraindustrial de las industrias de autopartes y automovilísticas, consideradas como un solo sector, se ha hecho extremadamente elevado. Con la firma del TLCN no se ha producido la liberalización del sector, sino que se ha prorrogado la vigencia de estos acuerdos por casi una década.

Las empresas mexicanas de autopartes involucradas en este proceso manifiestan algunas inquietudes. En primer lugar, ven obstaculizada la búsqueda de nuevos mercados de exportación, pues los acuerdos celebrados las obligan a exportar por intermedio del socio transnacional que provee la tecnología. En segundo lugar, a medida que el TLCN entre plenamente en vigencia, abre la posibilidad de que los propietarios de la

tecnología prefieran producir en Estados Unidos —por ejemplo, debido a presiones sindicales internas u otras causas— y exportar directamente a México, liquidando a las empresas mexicanas de autopartes que dependen totalmente de aquella tecnología. En tercer lugar, temen la competencia de las propias empresas transnacionales estadounidenses: General Motors posee 26 plantas maquiladoras en México y prevé abrir otras (Mattar y Schatan, 1993, p. 111 y siguientes).

En los restantes países de la ALADI —es decir, los países de América del Sur— la existencia de zonas procesadoras de exportaciones podría tener un efecto contraproducente para el avance de los esquemas subregionales de integración. Aun admitiendo que los productos provenientes de tales zonas sean considerados como externos al MERCOSUR o el Grupo Andino, su cercanía geográfica a éstos aumenta su competitividad, por la reducción de los costos de transporte de las empresas allí localizadas que “exportan” al interior de dichas áreas. El objetivo fundamental de esquemas como el MERCOSUR o el Grupo Andino debe ser el de compatibilizar y armonizar los regímenes de sus miembros respecto de la inversión extranjera, para que las empresas se localicen e involucren dentro de los mercados ampliados. De ese modo los países anfitriones pueden aprovechar plenamente todas las externalidades que derivan de esta instalación, objetivo que se frustra parcialmente cuando las empresas optan por instalar sus plantas en el “borde” de ellos, para acrecentar la competitividad comercial de sus exportaciones hacia mercados que, gracias a los procesos integradores, aumentan su tamaño y dinamismo.

Para evitar que el recurrir a la instalación de zonas de procesamientos de exportaciones sea una tentación demasiado fuerte para los países con menos desarrollo industrial dentro de ciertos esquemas subregionales, es preciso que en ellos los miembros más desarrollados creen y tomen medidas que apoyen la participación de todos en un desarrollo industrial integrado que se asiente en el comercio intraindustrial (Paes Saboia, 1993). Este apoyo podría manifestarse a través de la cooperación en infraestructura o parques industriales que permitan crear algunas ventajas de localización, y de acuerdos sectoriales de complementación económica que propicien, entre otras cosas, la capacitación técnica y el respaldo financiero.

2. Regímenes especiales. El sector automotriz en Argentina

Por oposición a las experiencias analizadas más atrás,

que presentan una proyección hemisférica, en el cono sur de América Latina las empresas transnacionales están contribuyendo de manera decisiva a la expansión del comercio intrarregional.

Dentro del MERCOSUR, entre las actividades con fuerte participación de las empresas transnacionales, la industria automotriz de Argentina y Brasil está sujeta también a un acuerdo establecido en el Protocolo 21. Antes de examinarlo conviene hacer referencia al régimen para la actividad automotriz vigente en Argentina y directamente ligado a dicho acuerdo.

A partir de 1991 y con vigencia hasta 1994, se estableció en Argentina un régimen automotor que rige para las empresas transnacionales que operan en este sector, algunas de ellas asociadas a capitales nacionales. Dicho régimen estipula, entre otras, las normas siguientes: i) proporciones determinadas de contenido importado para los productos elaborados en el país; ii) obligaciones de intercambio compensado, con programas anuales o plurianuales, y iii) contenidos mínimos obligatorios de los productos del sector de autopartes, con independencia de las exportaciones anuales de las empresas terminales.

Estas normas guardan correspondencia con otras del acuerdo automotor entre Brasil y Argentina (Protocolo 21), en el que el comercio bilateral se regula sobre la base de programas integrados por empresas, estableciendo cupos de intercambio para vehículos y autopartes y exceptuando a este comercio del pago de aranceles. El objetivo es lograr en esta actividad el equilibrio del comercio recíproco y la complementación productiva, es decir, la expansión del comercio intraindustrial dentro del sector.

Al igual que en la relación entre México y Estados Unidos, las normas anteriores tampoco parecen ser compatibles con los acuerdos recientes de la Ronda Uruguay del GATT sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio. Dichos acuerdos estipulan el trato nacional del inversionista extranjero, y la eliminación general de toda restricción cuantitativa al comercio, como la obligación de exportar una cuota de lo producido o de usar insumos nacionales.

En relación con el régimen para la actividad automotriz, un estudio reciente sobre este sector desde el punto de vista de la economía argentina (Chudnosky, López y Porta, 1994, pp. 37 a 39) expresa lo siguiente: "El desempeño exportador de la industria automotriz es consecuencia del esquema regulatorio

sectorial en vigencia desde 1991. Para las terminales, el estímulo para seguir produciendo pasa por mantener su posición de liderazgo en el mercado argentino. En efecto, hay consenso en señalar que, de haberse liberalizado totalmente las importaciones del sector, la producción local de vehículos terminados habría prácticamente desaparecido (o hubiera subsistido como actividad de armaduría). En esas circunstancias, es probable que buena parte del mercado que hoy abastecen las terminales aquí instaladas fuera absorbida por otros productores, especialmente de origen asiático. Si bien se trata de empresas con redes globales de comercio, que podrían abastecer el mercado argentino con automóviles provenientes de otras filiales fabricados a costos inferiores, los mayores costos de la producción local son más que compensados por una cuota de mercado superior al que tendrían en un escenario de abastecimiento basado en importaciones. Esta evaluación se refuerza al considerar que dos de las terminales son controladas por socios argentinos, impedidos obviamente de abastecer el mercado local desde otras localizaciones. De hecho, el régimen sectorial no sólo logró la permanencia de las terminales ya instaladas, sino que además estimuló el retorno de una terminal estadounidense que se había retirado a fines de los años setenta y generó interés en algunas automotrices japonesas que han anunciado planes de radicación".

Y respecto del impacto de la existencia del MERCOSUR en este régimen, el mismo estudio señala: "Es importante remarcar que el MERCOSUR es funcional para esta industria en la Argentina sólo en tanto subsista un régimen especial de intercambio administrado; en otras palabras, no es el programa general de desgravaciones arancelarias para el comercio intrazona el factor clave, sino el esquema sectorial que regula el intercambio entre Argentina y Brasil".

Se trata, entonces, de lograr un razonable equilibrio entre el respeto a las normas más recientes de la Ronda Uruguay sobre las inversiones vinculadas al comercio, y los mecanismos de política industrial que han demostrado ser decisivos para impulsar el comercio entre los países de la ALADI. La idea no es, evidentemente, mantener un proteccionismo recalcitrante a la vieja usanza, sino evitar un aperturismo prematuro que impida que las empresas instaladas recuperen su competitividad y resulte letal para ramas industriales tan importante como la de nuestro ejemplo.

VII

Recapitulación

A modo de breve recapitulación de algunas de las comprobaciones básicas de este trabajo, diremos que el comercio entre los países de la ALADI ha crecido con excepcional dinamismo en lo que va corrido de los años noventa. Este mayor dinamismo comenzó a observarse ya en el segundo quinquenio de los años ochenta, y se manifestó en una elevación gradual de la participación de la ALADI en las exportaciones de los países que integran este esquema. Las ramas más dinámicas han sido la de productos metálicos, maquinaria y equipo (división 38 de la CIU), la de productos químicos (división 35 de la CIU), y la de productos alimenticios, bebidas y tabaco (división 31 de la CIU).

En estas mismas ramas se concentra también el capital productivo transnacional en América Latina. De estas tres, sin embargo, es en la de productos metálicos, maquinaria y equipo —y especialmente en el complejo automotor— donde más claramente se nota la vinculación del crecimiento del comercio entre los países de la ALADI con la fuerte presencia del capital transnacional. Otro tanto ha acontecido en el caso de México, pero en relación al comercio intrahemisférico, en lo que respecta a la estructura de sus exportaciones hacia Estados Unidos.

En la industria automotriz, que es prototípica de los rasgos descritos más atrás, es visible la presencia de regímenes y acuerdos que apuntan mucho más allá de una mera liberalización del intercambio, y que poseen un alto componente de comercio preferencial que llega a los límites —o quizás los sobrepasa— de las normas multilaterales admitidas en el GATT. En efecto, estos regímenes no se limitan a una mera apertura recíproca más intensa que la apertura global, sino

que incluyen formas explícitas de protección a la actividad de las empresas transnacionales y a las corrientes de intercambio reguladas por los acuerdos: por ejemplo, al exigir cierto equilibrio en las balanzas comerciales de las empresas protegidas por los acuerdos como una condición para el equilibrio de los flujos recíprocos que determinan la existencia de comercio intraindustrial.

Estos rasgos son visibles tanto en el régimen establecido para la industria automotriz entre Argentina y Brasil, como en las zonas francas de México sometidas al régimen de maquila. En este segundo caso se generan políticas comerciales, industriales y fiscales *ad hoc* en el área declarada extraterritorial en que se asienta la zona procesadora de exportaciones.

Estos mecanismos se han manifestado adecuados para promover el comercio tanto intrahemisférico como intrarregional, con flujos que, por la alta elasticidad ingreso de su demanda y el carácter intraindustrial de su producción e intercambio, pueden ser sustentables en el largo plazo.

Un tema central en las futuras estrategias de regionalismo abierto será el de identificar los mecanismos más idóneos para atraer la IED sin generar entre países miembros de un mismo esquema integrador una pugna que termine perjudicando los intereses de cada uno. Los antecedentes recogidos en el sector automotor sugieren que no fue sólo a través de la liberalización económica, sino también mediante los regímenes especiales convenidos entre las empresas involucradas y los miembros de un mismo esquema de integración, que se ha logrado atraer y retener al capital productivo transnacional.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1965): *Contribución a la política de integración económica de América Latina*. E/CN.12/728, Santiago de Chile.
- (1993a): *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIU): Exportaciones*, Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, N°19, vol. I, LC/G.1754-P, Santiago de Chile.
- (1993b): *Directorio sobre inversión extranjera en América Latina y el Caribe 1993: marco legal e información estadística*, LC/R.1325, Santiago de Chile.

- (1994a): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1801 (SES.25/4), Santiago de Chile.
- (1994b): *América Latina y El Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. LC/G.1800 (SES.25/3), Santiago de Chile.
- Chudnovsky, D., A. López y F. Porta (1994): *La nueva inversión extranjera directa en la Argentina. Privatizaciones, mercado interno e integración regional*. Documentos de trabajo,

- Nº 15, Buenos Aires, Centro de investigaciones para la transformación (CENIT).
- Di Filippo, A. (1994): *Regionalismo abierto e inversión extranjera en América Latina*, Documentos de trabajo, Nº 34, Santiago de Chile, CEPAL.
- Dunning, J. H. (ed) (1993): *Trade, location of economic activity and the multinational enterprise: A search for an eclectic approach*. Extraído de *The Theory of Transnational Corporations*, vol. I, Londres, The United Nations Library on transnational corporations.
- El Economista* (1994): Año XLIV, Nº 2306, Buenos Aires, 22 de abril.
- Fuentes, A. y H. Jaramillo (1993): *El comercio intraindustrial para la especialización de América Latina*, serie Documentos CLADEI-FESCOL, Nº 4, Santa Fe de Bogotá, Corporación Latinoamericana de Economía Internacional (CLADEI)/Fundación Friedrich Ebert (FESCOL).
- Garriga, M. y P. Sanguinetti (1994): *¿Es el MERCOSUR un bloque natural?*, Buenos Aires, Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Grubel, H. G. y P. J. Lloyd (1975): *Intra-industry Trade: The theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Kuwayama, M. (1992): *New forms of investment (NFI) in Latin American-United States trade relations*. CEPAL, Working Paper Nº 7, Santiago de Chile, CEPAL, septiembre.
- Krugman, P. y M. Obstfeld (1994): *Economía Internacional*, España, McGraw-Hill, segunda Edición.
- Lucángeli, J. (1992): *Integración comercial, intercambio intraindustrial y creación y desvío de comercio*, Buenos Aires, Proyecto Integración Económica de la Subsecretaría de Estudios Económicos de la Secretaría de Programación Económica, mimeo.
- _____ (1993): *La presencia del comercio intraindustrial en el intercambio entre la Argentina y Brasil*, *Boletín Informativo Techint*, Nº 275, Buenos Aires, Techint, julio-septiembre.
- Mattar, J. y C. Schatan (1993): *El comercio intraindustrial e intrafirma México-Estados Unidos. Autopartes, electrónicos y petroquímicos*, *Comercio Exterior*, vol. 43, Nº 2, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., 2 de febrero.
- Paes Saboia, E. (1993): *As zonas francas e o Mercosul*, *Boletim de Integração Latino-Americana*, Nº 9, Brasilia, Ministerio de Relaciones Exteriores, abril-junio.
- Porter, M. E. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor S.A.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1993): *Transnational Corporations and Integrated International Production*, World Investment Report, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta E.93.II.A. 14.

REVISTA

de la

**COMISION
ECONOMICA
PARA
AMERICA LATINA
Y EL CARIBE**

C E P A L

D I C I E M B R E 1 9 9 5

INDICE

DE AUTORES Y DE TEMAS

EN LA REVISTA DE LA CEPAL,

NÚMEROS 1 AL 57



S U M A R I O

Primera parte: Clasificación por autores		155
Segunda parte: Clasificación temática		177
I	Consideraciones sobre el desarrollo	177
	A) Aspectos generales del desarrollo	177
	B) Análisis de países y áreas regionales	178
	C) Análisis sobre la materia	179
II	La economía internacional y América Latina	180
	A) Economía mundial	180
	B) Comercio de bienes y servicios	181
	C) Procesos de integración	181
	D) Aspectos financieros internacionales	182
	E) Inversiones extranjeras	183
III	Agentes del desarrollo	184
	A) Estado, gobierno y sector público	184
	B) Actores sociales	185
IV	Inflación, ajuste y estabilidad	186
	A) Experiencias generales, regionales y nacionales	186
	B) Aspectos monetarios y financieros	187
V	Competitividad y cambio técnico	187
VI	Sectores productivos	188
	A) Industria	188
	B) Agricultura	188
	C) Minería	189
	D) Servicios	189
	E) Energía	190
VII	Experiencias y políticas sociales	190
	A) Modalidades generales y contrastes internacionales y nacionales	190
	B) Mercado del trabajo	190
	C) Distribución del ingreso y pobreza	191
VIII	Sustentabilidad del desarrollo	191
	A) Medio ambiente y asentamientos humanos	191
	B) Demografía	192
IX	Aspectos políticos y culturales	192
X	Contribuciones especiales	193

CLASIFICACION POR AUTORES

A

Agosin, Manuel y Ricardo Ffrench-Davis

- Una evaluación de la liberalización comercial en América Latina, Agosto 1993, Nº 50.

Albáñez, Teresa

- Derechos humanos: el caso de los niños, Diciembre 1995, Nº 57.

AlmÉRas, Diane

- Logros y obstáculos en la educación formal de las mujeres, Diciembre 1994, Nº 54.

Altimir, Oscar

- La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos, Abril 1981, Nº 13.
- Desarrollo, crisis y equidad, Abril 1990, Nº 40.
- Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste, Abril 1994, Nº 52.

Alzamora Traverso, Carlos y Enrique V. Iglesias

- Bases para un respuesta de América Latina a la crisis económica internacional, Agosto 1983, Nº 20.

Anglade, Christian y Carlos Fortín

- El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina, Abril 1987, Nº 31.

Arriagada, Irma

- La participación desigual de la mujer en el mundo del trabajo, Abril 1990, Nº 40.
- Transformaciones del trabajo femenino urbano, Agosto 1994, Nº 53.

Arroyo García, Francisco y Miguel Sandoval Lara

- La economía mexicana en el fin del siglo, Diciembre 1990, Nº 42.

Assael, Héctor

- La internacionalización de las economías latinoamericanas: algunas reservas, Abril 1979, Nº 7.
- Elementos estructurales de la aceleración inflacionaria, Diciembre 1990, Nº 42.

Azpiazu, Daniel y Bernardo Kosacoff

- Exportaciones e industrialización en la Argentina, 1973-1986, Diciembre 1988, Nº 36.

Azpiazu, Daniel, Eduardo Basualdo y Bernardo Kosacoff

- Las empresas transnacionales en la Argentina, 1976-1983, Abril 1986, Nº 28.

Azpiazu, Daniel y Adolfo Vispo

- Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina, Diciembre 1994, Nº 54.

B

Baldinelli, Elvio

- Una vuelta de la página en las relaciones entre América Latina y las Comunidades Europeas, Diciembre 1986, Nº 30.

Baño, Rodrigo

- Estructura económica y social y el comportamiento colectivo, Agosto 1993, Nº 50.

Barbera, Mattia

- La inserción comercial de América Latina, Agosto 1990, Nº 41.

Barreto, Francisco y Roy T. Gilbert

- El déficit de los servicios urbanos: ¿una limitación estructural?, Segundo semestre 1977, Nº 4.

Barrett, Nancy S. e Inés Bustillo

- Productividad y trabajo de la mujer en Estados Unidos, Diciembre 1993, Nº 51.

Basualdo, Eduardo, Daniel Azpiazu y Bernardo Kosacoff

- Las empresas transnacionales en la Argentina, 1976-1983, Abril 1986, Nº 28.

Batista, Paulo

- Crisis monetaria, dolarización y tipo de cambio, Agosto 1993, Nº 50.

Bauer, Carl J.

- Régimen jurídico del agua: la experiencia de Estados Unidos, Abril 1993, Nº 49.

Baumann, Renato

■ Una evaluación del comercio intraindustrial en la región, Diciembre 1992, N° 48.

■ Integración y desviación de comercio, Diciembre 1993, N° 51.

Beckel, Jorge

■ La industria de bienes de capital: situación y desafíos, Abril 1990, N° 40.

Beckel, Jorge y Salvador Lluch

■ Los bienes de capital. Tamaño de los mercados, estructura sectorial y perspectivas de la demanda en América Latina, Agosto 1982, N° 17.

Behrman, Jere R.

■ La exportación de productos primarios no combustibles, Abril 1980, N° 10.

Bekerman, Marta y Pablo Sirlin

■ Política comercial e inserción internacional. Una perspectiva latinoamericana, Abril 1995, N° 55.

Benavente, José Miguel

■ Exportaciones de productos básicos y desarrollo latinoamericano, Diciembre 1991, N° 45.

Benavente, José Miguel y Peter J. West

■ Globalización y convergencia: América Latina frente a un mundo en cambio, Agosto 1992, N° 47.

Bergstrom, Villy

■ Desarrollo y cambio social en Suecia, Abril 1990, N° 40.

Bermúdez, Augusto y Eduardo Gana

■ Opciones para la integración regional, Abril 1989, N° 37.

Bezchinsky, Gabriel y Bernardo Kosacoff

■ Nuevas estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina, Abril 1994, N° 52.

Bielschowsky, Ricardo

■ Ideología y desarrollo: Brasil, 1930-1964, Diciembre 1991, N° 45.

Bielschowsky, Ricardo y Giovanni Stumpo

■ Empresas transnacionales y cambios estructurales en la industria de Argentina, Brasil, Chile y México, Abril 1995, N° 55.

Biggs, Gonzalo

■ Aspectos legales de la deuda pública latinoamericana: la relación con los bancos comerciales, Abril 1985, N° 25.

Bitar, Sergio

■ Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina, Abril 1988, N° 34.

Boisier, Sergio

■ ¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?, Abril 1979, N° 7.

■ Hacia una dimensión social y política del desarrollo regional, Abril 1981, N° 13.

■ Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina, Abril 1987, N° 31.

■ Las regiones como espacios socialmente contruidos, Agosto 1988, N° 35.

■ Las relaciones entre descentralización y equidad, Abril 1992, N° 46.

■ Crisis y alternativas en los procesos de regionalización, Abril 1994, N° 52.

Bonelli, Regis

■ Productividad, crecimiento y exportaciones industriales de Brasil, Abril 1994, N° 52.

Borsotti, Carlos A.

■ Desarrollo y educación en zonas rurales, Diciembre 1983, N° 21.

Bradford, Jr., Colin I.

■ Resumen interpretativo, Abril 1980, N° 10.

■ Opciones para la reactivación latinoamericana en los años noventa, Agosto 1991, N° 44.

Braslavsky, Cecilia

■ La juventud argentina: entre la herencia del pasado y la construcción del futuro, Agosto 1986, N° 29.

Bresser, Luis Carlos

■ La intervención del Estado en Brasil. Un enfoque pragmático, Agosto 1990, N° 41.

Brignol Mendes, Raúl

■ El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil, Diciembre 1987, N° 33.

Brignol, Raúl y Jaime Crispi

■ El campesinado en América Latina. Una aproximación teórica, Abril 1982, N° 16.

Brown, Robert T.

■ El futuro de los ferrocarriles internacionales de Sudamérica. Un enfoque histórico, Agosto 1979, N° 8.

Buitelaar, Rudolf y Juan Alberto Fuentes

- La competitividad de las economías pequeñas de la región, Abril 1991, N° 43.

Buitelaar, Rudolf y André Hofman

- Ventajas comparativas extraordinarias y crecimiento a largo plazo: el caso de Ecuador, Diciembre 1994, N° 54.

Buitelaar, Rudolf y Leonard Mertens

- El desafío de la competitividad industrial, Diciembre 1993, N° 51.

Burkhalter, Larry

- Reforma laboral y equidad social: la privatización de los puertos, Diciembre 1995, N° 57.

Bustamante, María Inés y Santiago Torres

- Elementos para una política ambiental eficaz, Agosto 1990, N° 41.

Bustillo, Inés y Nancy S. Barrett

- Productividad y trabajo de la mujer en los Estados Unidos, Diciembre 1993, N° 51.

C

Caballeros, Rómulo

- La deuda externa en Centroamérica, Agosto 1987, N° 32.
- Reorientación de la integración centroamericana, Abril 1992, N° 46.

Cáceres, Luis

- Costos y beneficios de la integración centroamericana, Diciembre 1994, N° 54.
- Panamá y la integración económica centroamericana, Diciembre 1995, N° 57.

Calcagno, Alfredo Eric

- Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo, Diciembre 1990, N° 42.

Calcagno, Alfredo Eric y Jean-Michel Jakobowicz

- La relocalización industrial a escala internacional, Abril 1981, N° 13.

Calcagno, Alfredo y Pedro Sáinz

- En busca de otra modalidad de desarrollo, Diciembre 1992, N° 48.

Calderón G., Fernando

- Pasado y perspectivas del sistema sindical, Abril 1993, N° 49.

- Gobernabilidad, competitividad e integración social, Diciembre 1995, N° 57.

Calderón, Fernando, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone

- Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL, Abril 1994, N° 52.

Cano, Wilson

- Celso Furtado: Doctor Honoris Causa, Abril 1991, N° 43.

Cardoso, Fernando Henrique

- La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo, Segundo semestre 1977, N° 4.

- Perspectivas de desarrollo y medio ambiente: el caso de Brasil, Diciembre 1980, N° 12.

- Democracia y desarrollo, Agosto 1995, N° 56.

Carrizosa, Mauricio y Antonio Urdinola

- El endeudamiento privado interno en Colombia, 1970-1985, Agosto 1987, N° 32.

Casimir, Jean

- Principales desafíos al desarrollo social en el Caribe, Abril 1981, N° 13.

- Cultura, discurso (autoexpresión) y desarrollo social en el Caribe, Abril 1985, N° 25.

Castillo, Mario y Claudio Cortellese

- La pequeña y mediana industria en el desarrollo de América Latina, Abril 1988, N° 34.

Cattaneo, Carlos

- Prebisch y las relaciones agricultura-industria, Abril 1991, N° 43.

Centro de Proyecciones de la CEPAL

- América Latina en la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo, Agosto 1980, N° 11.

- Problemas y orientaciones del desarrollo, Diciembre 1981, N° 15.

- Los problemas del desarrollo latinoamericano y la crisis de la economía mundial, Abril 1983, N° 19.

- La absorción productiva de la fuerza de trabajo: una polémica abierta, Diciembre 1984, N° 24.

Choi, Dae Won

- La cuenca del Pacífico y América Latina, Abril 1993, N° 49.

Chudnovsky, Daniel y Fernando Porta

- En torno a la integración económica argentino-brasileña, Diciembre 1989, Nº 39.

Chudnovsky, Daniel, Andrés López y Fernando Porta

- Industrias petroquímica y de máquinas herramientas: estrategias empresariales, Abril 1994, Nº 52.

Cibotti, Ricardo y Jorge Lucángeli

- El fenómeno tecnológico interno, Agosto 1980, Nº 11.

Cline, William R.

- La reforma económica internacional y la distribución del ingreso, Abril 1980, Nº 10.

Cohen, Isaac y Gert Rosenthal

- Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centroamericana, Primer semestre 1977, Nº 3.

- El concepto de integración, Diciembre 1981, Nº 15.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco

- Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad, Agosto 1992, Nº 47.

Cominetti, Rossella

- Ajuste fiscal y gasto social, Diciembre 1994, Nº 54.

Cong, Li

- Evolución y perspectivas de la reforma y la apertura en China, Agosto 1994, Nº 53.

Cordovez, Diego

- Elementos institucionales de una nueva diplomacia para el desarrollo (Apuntes para un libro de memorias), Agosto 1984, Nº 23.

Cortellese, Claudio y Mario Castillo

- La pequeña y mediana industria en el desarrollo de América Latina, Abril 1988, Nº 34.

Costa-Filho, Alfredo

- Veinticinco años del ILPES, Diciembre 1987, Nº 33.

Cotler, Julio

- La radicalización política de la juventud popular en el Perú, Agosto 1986, Nº 29.

Couriel, Alberto

- Pobreza y subempleo en América Latina, Diciembre 1984, Nº 24.

Crispi, Jaime y Raúl Brignol

- El campesinado en América Latina. Una aproximación teórica, Abril 1982, Nº 16.

Cuccia, Luis R. y Fernando H. Navajas

- Argentina: crisis, políticas de ajuste y desarrollo agrícola, 1980-1985, Diciembre 1987, Nº 33.

D

Daher, Antonio

- Conversión de la deuda y conversión territorial, Abril 1991, Nº 43.

De Mattos, Carlos A.

- Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana, Agosto 1979, Nº 8.

- Los límites de lo posible en la planificación regional, Diciembre 1982, Nº 18.

- Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina, Abril 1987, Nº 31.

De Seynes, Philippe

- La controversia sobre los "futuros" en las Naciones Unidas, Primer semestre 1977, Nº 3.

De Vries, Barend A.

- Las exportaciones en el nuevo escenario internacional: el caso de América Latina, Primer semestre 1977, Nº 3.

Del Castillo, Graciana

- Consolidación de la paz después de los conflictos: un desafío para las Naciones Unidas, Abril 1995, Nº 55.

Dell, Sidney

- Necesidades básicas o desarrollo global. ¿Debe el PNUD tener una estrategia para el desarrollo?, Primer semestre 1978, Nº 5.

- El Fondo Monetario Internacional y el principio de condicionalidad, Abril 1981, Nº 16.

Demo, Pedro

- Perspectivas políticas de la educación y de la cultura. Hipótesis sobre la importancia de la educación para el desarrollo, Diciembre 1983, Nº 21.

Devlin, Robert

- El financiamiento externo y los bancos comerciales. Su papel en la capacidad para importar de América Latina entre 1951-1975, Primer semestre 1978, Nº 5.

- Los bancos comerciales y el desarrollo de la periferia: congruencia y conflicto, Diciembre 1979, Nº 9.

- Los bancos transnacionales, la deuda externa y el Perú. Resultados de un estudio reciente, Agosto 1981, N° 14.
 - Renegociación de la deuda latinoamericana: un análisis del poder monopólico de la banca, Agosto 1983, N° 20.
 - La carga de la deuda y la crisis: ¿se deberá llegar a la solución unilateral?, Abril 1984, N° 22.
 - Deuda externa y crisis: el ocaso de la gestión ortodoxa, Diciembre 1985, N° 27.
 - América Latina: reestructuración económica ante el problema de la deuda externa y de las transferencias al exterior, Agosto 1987, N° 32.
 - Disyuntivas frente a la deuda externa, Abril 1989, N° 37.
 - Las privatizaciones y el bienestar social, Abril 1993, N° 49.
- Devlin, Robert y Martine Guerguil*
- América Latina y las nuevas corrientes financieras y comerciales, Abril 1991, N° 43.
- Di Filippo, Armando*
- El desarrollo económico y las teorías del valor, Agosto 1980, N° 11.
 - Uso social del excedente, acumulación, distribución y empleo, Diciembre 1984, N° 24.
 - Las ideas de Prebisch sobre la economía mundial, Abril 1988, N° 34.
 - Transnacionalización e integración productiva en América Latina, Diciembre 1995, N° 57.
- Di Filippo, Armando, Guillermo Maldonado y Eduardo Gana*
- América Latina: crisis, cooperación y desarrollo, Agosto 1983, N° 20.
- Di Girolamo, Giovanni*
- El escenario agrícola mundial en los años noventa, Agosto 1992, N° 47.
- Dirven, Martine*
- Integración y desintegración social rural, Diciembre 1993, N° 51.
 - Expectativas de la juventud y el desarrollo rural, Abril 1995, N° 55.
- Di Tella, Torcuato*
- Las perspectivas de la evolución política y social de América Latina, Agosto 1985, N° 26.
- División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO*
- La agricultura de América Latina: transformaciones, tendencias y lineamientos de estrategia, Diciembre 1985, N° 27.
- División Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial*
- Reflexiones sobre industrialización, articulación y crecimiento, Abril 1986, N° 28.
- Dorfman, Adolfo*
- La crisis estructural de la industria argentina, Agosto 1984, N° 23.
- Dos Reis Velloso, João Paulo*
- Una estrategia industrial y tecnológica para Brasil, Abril 1990, N° 40.
- Dourojeanni, Axel*
- La gestión del agua y las cuencas en América Latina, Agosto 1994, N° 53.
- Dourojeanni, Axel y Medardo Molina*
- El poblador andino, el agua y el papel del Estado, Abril 1983, N° 19.
- Draibe, Sonia Miriam*
- Una perspectiva del desarrollo social en Brasil, Diciembre 1989, N° 39.
- Dror, Yehezkel*
- Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación, Abril 1987, N° 31.
- Dubiel, Ivo*
- Cambios de relevancia social en el trasplante de teorías: los ejemplos de la teoría económica y la agronómica, Abril 1986, N° 28.
- Dubois, Paul*
- Modelos macroeconómicos y planificación en un futuro incierto. La experiencia francesa, Abril 1987, N° 31.
- Dunham, David*
- Historia y economía política de las políticas relativas a los pequeños agricultores, Diciembre 1982, N° 18.
- Durán, Hernán*
- Contaminación industrial y urbana: opciones de política, Agosto 1991, N° 44.

Durston, John

- Clase y cultura en la transformación del campesinado, Abril 1982, N° 16.
- Política social rural en una estrategia de desarrollo sostenido, Diciembre 1988, N° 36.
- Tesis erradas sobre la juventud de los años noventa, Abril 1992, N° 46.
- Los pueblos indígenas y la modernidad, Diciembre 1993, N° 51.

E*Eichenberg Silva, Luiz Carlos y Cláudio Salm*

- Tendencias de la integración en el mercado de trabajo brasileño, Diciembre 1989, N° 39.

Esquivel, Francisco

- Centroamérica: Desempeño macroeconómico y financiamiento social, Diciembre 1995, N° 57.

Esser, Klaus

- La transformación del modelo de industrialización en América Latina, Agosto 1985, N° 26.

Eyzaguirre, Nicolás

- El ahorro y la inversión bajo restricción externa y fiscal, Agosto 1989, N° 38.

Eyzaguirre, Nicolás y Mario Valdivia

- Restricción externa y ajuste. Opciones y políticas en América Latina, Agosto 1987, N° 32.

F*Fajnzylber, Fernando*

- Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático, Diciembre 1981, N° 15.
- Competitividad internacional: evolución y lecciones, Diciembre 1988, N° 36.
- Inserción internacional e innovación institucional, Agosto 1991, N° 44.
- Educación y transformación productiva con equidad, Agosto 1992, N° 47.
- La CEPAL y el neoliberalismo. Entrevista a Fernando Fajnzylber, Abril 1994, N° 52.

Faletto, Enzo

- La juventud como movimiento social en América Latina, Agosto 1986, N° 29.

- Cultura política y conciencia democrática, Agosto 1988, N° 35.

- La especificidad del Estado latinoamericano, Agosto 1989, N° 38.

- Imágenes sociales de la transformación tecnológica, Diciembre 1991, N° 45.

- Formación histórica de la estratificación social en América Latina, Agosto 1993, N° 50.

Faletto, Enzo y Germán W. Rama

- Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político-social, Abril 1985, N° 25.

Fanelli, José María y Roberto Frenkel

- Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico, Agosto 1995, N° 56.

Félix, David

- Privatización y retracción del Estado en América Latina, Abril 1992, N° 46.

Feres, Juan Carlos y Arturo León

- Magnitud de la situación de la pobreza, Agosto 1990, N° 41.

Ferrer, Aldo

- Las primeras enseñanzas de Raúl Prebisch, Diciembre 1990, N° 42.

Ffrench-Davis, Ricardo

- Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile, 1973-1978, Diciembre 1979, N° 9.

- Esbozo de un planteamiento neoestructuralista, Abril 1988, N° 34.

French-Davis, Ricardo y Manuel Agosin

- Una evaluación de la liberalización comercial en América Latina, Agosto 1993, N° 50.

Fiallo, Fabio R.

- Un ataque en dos frentes a la crisis de pagos de los países en desarrollo, Diciembre 1985, N° 27.

Fichet, Gérard

- Competitividad de la industria latinoamericana, Abril 1991, N° 43.

Fichet, Gérard y Norberto González

- Estructura productiva y dinámica del desarrollo, Segundo semestre 1976, N° 2.

Figuroa L., Manuel

- Desarrollo rural y programación urbana de alimentos, Abril 1985, N° 25.

Filgueira, Carlos

- Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos, Diciembre 1981, N° 15.
- Educar o no educar. ¿Es éste el dilema?, Diciembre 1983, N° 21.
- Actitudes frente al cambio técnico, Diciembre 1991, N° 45.

Fiori, José Luis

- Economía política del Estado desarrollista en Brasil, Agosto 1992, N° 47.

Fishlow, Albert

- Una América Latina nueva en el nuevo mercado internacional de capitales, Abril 1980, N° 10.

Floto, Edgardo

- El sistema centro-periferia y el intercambio desigual, Diciembre 1989, N° 39.

Fortín, Carlos y Christian Anglade

- El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina, Abril 1987, N° 31.

Foxley, Alejandro

- Discurso del Ministro de Hacienda de Chile en la inauguración de la Sala Fajnzylber, Diciembre 1993, N° 51.

Franco, Carlos

- Participación y concertación en las políticas sociales, Abril 1989, N° 37.

Franco, Rolando y Ernesto Cohen

- Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad, Agosto 1992, N° 47.

Frenkel, Roberto y José María Fanelli

- Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico, Agosto 1995, N° 56.

Fuentes K., Juan Alberto

- Compatibilidad entre la integración subregional y la hemisférica, Diciembre 1991, N° 45.
- La inversión europea en América Latina: un panorama, Diciembre 1992, N° 48.
- El regionalismo abierto y la integración económica, Agosto 1994, N° 53.

Fuentes K., Juan Alberto y Rudolf Buitelaar

- La competitividad de las economías pequeñas de la región, Abril 1991, N° 43.

Fujii, Gerardo

- Relación entre productividad media y productividad agrícola, Agosto 1991, N° 44.

Furtado, Celso

- Acumulación y creatividad, Segundo semestre 1978, N° 6.
- La naturaleza del "centro cíclico principal", Diciembre 1990, N° 42.

G*Gabriele, Alberto*

- Elasticidad-precio de las exportaciones agrícolas de Centroamérica, Abril 1994, N° 52.

Gana, Eduardo y Augusto Bermúdez

- Opciones para la integración regional, Abril 1989, N° 37.

Gana, Eduardo y Jorge Torres Zorrilla

- Comercio y equilibrio entre los países de la ALADI, Diciembre 1985, N° 27.

Gana, Eduardo, Guillermo Maldonado y Armando Di Filippo

- América Latina: crisis, cooperación y desarrollo, Agosto 1983, N° 20.

García d'Acuña, Eduardo

- Nuevas orientaciones para la planificación: un balance interpretativo, Abril 1987, N° 31.
- Modelos econométricos para la planificación, Agosto 1990, N° 41.
- Selección de ventajas comparativas dinámicas, Agosto 1990, N° 41.

García, Norberto

- Absorción creciente con subempleo persistente, Diciembre 1982, N° 18.

García, Norberto y Víctor Tokman

- Transformación ocupacional y crisis, Diciembre 1984, N° 24.

Garrido, Celso

- Grupos privados nacionales en México, 1988-1993, Agosto 1994, N° 53.

Geller, Lucio y Víctor Tokman

- Del ajuste recesivo al ajuste estructural, Diciembre 1986, N° 30.

Gerstenfeld, Pascual y Rubén Kaztman

- Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social, Agosto 1990, N° 41.

Gilbert, Roy T. y Fernando Barreto

- El déficit de los servicios urbanos: ¿una limitación estructural?, Segundo semestre 1977, N° 4.

Gitti, Eduardo

- Nuevas implicaciones de las reglas de origen, Agosto 1995, N° 56.

Giusti, Jorge

- Significación económica de la droga, Diciembre 1991, N° 45.

Gligo, Nicolo

- La dimensión ambiental en el desarrollo agrícola de América Latina, Diciembre 1980, N° 12.
- La energía en el modelo tecnológico agrícola predominante en América Latina, Abril 1984, N° 22.
- La elaboración de inventarios y cuentas del patrimonio natural y cultural, Abril 1986, N° 28.
- Las cuentas del patrimonio natural y el desarrollo sustentable, Agosto 1990, N° 41.
- Situación y perspectivas ambientales en América Latina y el Caribe, Abril 1995, N° 55.

Gomes, Gerson y Antonio Pérez

- El proceso de modernización de la agricultura latinoamericana, Agosto 1979, N° 8.

González, Norberto

- Reactivación y desarrollo: el gran compromiso de América Latina y el Caribe, Diciembre 1986, N° 30.
- Una política económica para el desarrollo, Abril 1988, N° 34.

González, Norberto y Gérard Fichet

- Estructura productiva y dinámica del desarrollo, Segundo semestre 1976, N° 2.

Gosovic, Branislav

- Interrelaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo en las Naciones Unidas: en busca de un enfoque, Agosto 1984, N° 23.

Graciarena, Jorge

- Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa, Primer semestre 1976, N° 1.
- Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina, Segundo semestre 1976, N° 2.
- Entre realidad y utopía. La dialéctica de las ciencias sociales latinoamericanas, Primer semestre 1978, N° 5.

- La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano, Agosto 1979, N° 8.

- Una esperanzada visión de la democracia, Agosto 1988, N° 35.

Ground, Richard Lynn

- Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina: un examen crítico de las políticas del Fondo Monetario Internacional, Agosto 1984, N° 23.

- Origen y magnitud del ajuste recesivo de América Latina, Diciembre 1986, N° 30.

- Desarrollo agrícola y equilibrio macroeconómico en América Latina: Reseña de algunas cuestiones básicas de política, Diciembre 1987, N° 33.

- La génesis de la sustitución de importaciones en América Latina, Diciembre 1988, N° 36.

Guergil, Martine

- Algunos alcances sobre la definición del sector informal, Agosto 1988, N° 35.

- La crisis financiera internacional: diagnosis y prescripciones, Diciembre 1984, N° 24.

Guerguil, Martine y Robert Devlin

- América Latina y las nuevas corrientes financieras y comerciales, Abril 1991, N° 43.

Guimarães, Roberto P.

- Cooperativismo y participación popular: nuevas consideraciones respecto de un viejo tema, Abril 1986, N° 28.

- La ecopolítica en el desarrollo del Brasil, Agosto 1989, N° 38.

- Patrón de desarrollo y medio ambiente en Brasil, Agosto 1992, N° 47.

Gurrieri, Adolfo

- José Medina Echavarría: Un perfil intelectual, Diciembre 1979, N° 9.

- Vigencia del Estado planificador en la crisis actual, Abril 1987, N° 31.

- Medina Echavarría y el futuro de América Latina, Agosto 1988, N° 35.

- Comentarios al texto del Profesor Olof Ruin, Diciembre 1989, N° 39.

- Raúl Prebisch: fundador de la Revista, Agosto 1993, Nº 50.

Gurrieri, Adolfo y Pedro Sáinz

- ¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis?, Agosto 1983, Nº 20.

H

Harker, Trevor

- La política del sector agrícola y la planificación macroeconómica, Diciembre 1987, Nº 33.

- Desarrollo sostenido para el Caribe, Agosto 1990, Nº 41.

Held, Günter

- ¿Liberalización o desarrollo financiero?, Diciembre 1994, Nº 54.

Herrera, Felipe

- 25 años del Banco Interamericano de Desarrollo, Diciembre 1985, Nº 27.

Herrera, Alejandra

- La privatización de la telefonía argentina, Agosto 1992, Nº 47.

Herschel, Federico J.

- Política fiscal y desarrollo integrado, Segundo semestre 1977, Nº 4.

Heymann, Daniel

- Inflación y políticas de estabilización, Abril 1986, Nº 28.

Heynig, Klaus

- Principales enfoques sobre la economía campesina, Abril 1982, Nº 16.

Hirst, Mónica

- El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración, Abril 1992, Nº 46.

Hofman, André y Rudolf Buitelaar

- Ventajas comparativas extraordinarias y crecimiento a largo plazo: el caso de Ecuador, Diciembre 1994, Nº 54.

Holland, Stuart

- Más allá de la planificación indicativa, Abril 1987, Nº 31.

Homem de Melo, Fernando

- La crisis externa, políticas de ajuste y desarrollo agrícola en Brasil, Diciembre 1987, Nº 33.

Hopenhayn, Benjamín

- Prebisch pensador clásico y heterodoxo, Abril 1988, Nº 34.
- Movimientos de capital y financiamiento externo, Abril 1995, Nº 55.

Hopenhayn, Martín

- ¿Pensar lo social sin planificación ni revolución?, Diciembre 1992, Nº 48.

- Industria cultural y nuevos códigos de modernidad, Diciembre 1994, Nº 54.

Hopenhayn, Martín, Fernando Calderón y Ernesto Ottone

- Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL, Abril 1994, Nº 52.

Hosono, Akio

- Industrialización y empleo: experiencias en Asia y estrategia para América Latina, Segundo semestre 1976, Nº 2.

Huss, Torben

- Transferencia de tecnología: el caso de la Fundación Chile, Abril 1991, Nº 43.

Ibarra, David

- Crisis, ajuste y política económica en América Latina, Agosto 1985, Nº 26.

- Los acomodos de poder entre el Estado y el mercado, Diciembre 1990, Nº 42.

Iglesias, Enrique V.

- Situación y perspectivas de la economía latinoamericana, Primer semestre 1976, Nº 1.

- La ambivalencia del agro latinoamericano, Segundo semestre 1978, Nº 6.

- América Latina en el umbral de los años ochenta, Diciembre 1979, Nº 9.

- El desafío energético, Abril 1980, Nº 10.

- Desarrollo y equidad. El desafío de los años ochenta, Diciembre 1981, Nº 15.

- El receso internacional y la América Latina, Agosto 1982, Nº 17.

- Reflexiones sobre la economía latinoamericana durante 1982, Abril 1983, Nº 19.

- América Latina: crisis y opciones de desarrollo, Agosto 1984, Nº 23.

Iglesias, Enrique V. y Carlos Alzamora Traverso

- Bases para un respuesta de América Latina a la crisis económica internacional, Agosto 1983, Nº 20.

Iguíñiz, Javier

- Perú: agricultura, crisis y política macroeconómica, Diciembre 1987, Nº 33.

Infante, Ricardo y Emilio Klein

- Mercado latinoamericano del trabajo en 1950-1990, Diciembre 1991, Nº 45.

Ingelstam, Lars

- La planificación del desarrollo a largo plazo. Notas sobre su esencia y metodología, Abril 1987, Nº 31.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

- Planificación para una nueva dinámica económica y social, Abril 1987, Nº 31.

Izam, Miguel

- Europa 92 y la economía latinoamericana, Abril 1991, Nº 43.
- Integración europea y comercio latinoamericano, Diciembre 1993, Nº 51.

J

Jácome Hidalgo, Luis I.

- De la inflación crónica a la inflación moderada en el Ecuador, Abril 1994, Nº 52.

Jakobowicz, Jean-Michel y Alfredo Eric Calcagno

- La relocalización industrial a escala internacional, Abril 1981, Nº 13.

James-Bryan, Meryl

- La juventud de los países del Caribe de habla inglesa: el alto costo del desarrollo dependiente, Agosto 1986, Nº 29.

Jiménez de Lucio, Alberto

- El Este, el Sur y las empresas transnacionales, Agosto 1981, Nº 14.

Jones, Patricio

- El desarrollo de la minería con relación al origen del capital, Diciembre 1986, Nº 30.

Jouravlev, Andrei y Terence Lee

- Una opción de financiamiento para la provisión de agua y servicios sanitarios, Diciembre 1992, Nº 48.

Jovel, Roberto

- Los desastres naturales y su incidencia económico-social, Agosto 1989, Nº 38.

K

Katz, Jorge

- Cambio tecnológico en la industria metalmecánica latinoamericana. Resultado de un programa de estudio de casos, Abril 1983, Nº 19.

- Falla de mercado y política tecnológica, Agosto 1993, Nº 50.

Katz, Jorge y Ernesto Miranda

- Mercados de salud: morfología, comportamiento y regulación, Diciembre 1994, Nº 54.

Katzman, Rubén

- La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo, Abril 1989, Nº 37.

- Las transformaciones sectoriales del empleo en América Latina, Diciembre 1984, Nº 24.

- Los jóvenes y el desempleo en Montevideo, Agosto 1986, Nº 29.

- ¿Por qué los hombres son tan irresponsables?, Abril 1992, Nº 46.

Katzman, Rubén y Pascual Gerstenfeld

- Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social, Agosto 1990, Nº 41.

Kiljunen, Kimmo

- La división internacional del trabajo industrial y el concepto centro-periferia, Diciembre 1986, Nº 30.

Kirsch, Henry

- La participación de la juventud en el desarrollo de América Latina. Problemas y políticas relativas a su inserción en la fuerza de trabajo y a sus posibilidades de educación y empleo, Diciembre 1982, Nº 18.

- La juventud universitaria como actor social en América Latina, Agosto 1986, Nº 29.

Klein, Emilio y Ricardo Infante

- Mercado latinoamericano del trabajo en 1950-1990, Diciembre 1991, Nº 45.

Kliksberg, Bernardo

- Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina, Abril 1987, Nº 31.

Kñakal, Jan

■ Las empresas transnacionales en el desarrollo minero de Bolivia, Chile y Perú, Agosto 1981, Nº 14.

■ El papel del sector público y de las empresas transnacionales en el desarrollo minero de América Latina, Diciembre 1986, Nº 30.

■ Morfología actual del sistema centro-periferia, Diciembre 1990, Nº 42.

Kogane, Yoshihiro

■ La planificación en la actualidad, Abril 1987, Nº 31.

Kosacoff, Bernardo y Daniel Azpiazu

■ Exportaciones e industrialización en la Argentina, 1973-1986, Diciembre 1988, Nº 36.

Kosacoff, Bernardo, Daniel Azpiazu y Eduardo Basualdo

■ Las empresas transnacionales en la Argentina, 1976-1983, Abril 1986, Nº 28.

Kosacoff, Bernardo y Gabriel Bezchinsky

■ Nuevas estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina, Abril 1994, Nº 52.

Krawczyk, Miriam

■ La creciente presencia de la mujer en el desarrollo, Abril 1990, Nº 40.

■ Mujeres en la región: los grandes cambios, Abril 1993, Nº 49.

Kuri, Armando

■ El cambio tecnológico en los análisis estructuralistas, Abril 1995, Nº 55.

Kuwayama, Mikio

■ La comercialización internacional de productos básicos y América Latina, Abril 1988, Nº 34.

■ El potencial tecnológico del sector primario exportador, Diciembre 1989, Nº 39.

■ América Latina y la internacionalización de la economía mundial, Abril 1992, Nº 46.

■ Tendencias económicas en China: significado para el comercio con América Latina, Agosto 1995, Nº 56.

L*Labarca, Guillermo*

■ ¿Cuánto se puede gastar en educación?, Agosto 1995, Nº 56.

Lagos, Ricardo A.

■ ¿Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo?, Diciembre 1994, Nº 54.

Lagos, Ricardo A. y Ernesto Tironi

■ Actores sociales y ajuste estructural, Agosto 1991, Nº 44.

Lahera, Eugenio

■ Las empresas transnacionales en la economía chilena, Agosto 1981, Nº 14.

■ Las empresas transnacionales y el comercio internacional de América Latina, Abril 1985, Nº 25.

■ La conversión de la deuda externa vista desde América Latina, Agosto 1987, Nº 32.

■ Cambio técnico y reestructuración productiva, Diciembre 1988, Nº 36.

■ El Estado y la transformación productiva con equidad, Diciembre 1990, Nº 42.

■ Fundamentos y opciones para la integración de hoy, Agosto 1992, Nº 47.

■ Nuevas orientaciones para la gestión pública, Abril 1994, Nº 52.

Lahera, Eugenio y Hugo Nochteff

■ La microelectrónica y el desarrollo latinoamericano, Abril 1983, Nº 19.

Lahera, Eugenio, Ernesto Ottone y Osvaldo Rosales

■ Una síntesis de las propuestas de la CEPAL, Abril 1995, Nº 55.

Lara, Cristóbal

■ Notas sobre integración, Primer semestre 1976, Nº 1.

Larraín, Christian

■ Modernización de la supervisión bancaria, Diciembre 1994, Nº 54.

Lederman, Daniel

■ Viejas y nuevas políticas comerciales, Diciembre 1993, Nº 51.

Lee, Terence y Andrei Jouravlev

■ Una opción de financiamiento para la provisión de agua y servicios sanitarios, Diciembre 1992, Nº 48.

Le Guay, François

■ La crisis internacional y el desarrollo latinoamericano. Objetivos e instrumentos, Agosto 1985, Nº 26.

León, Arturo y Juan Carlos Feres

- Magnitud de la situación de la pobreza, Agosto 1990, N° 41.

Lessa, Carlos

- Política económica: ¿ciencia o ideología? (Primera parte), Abril 1979, N° 7.
- Política económica: ¿ciencia o ideología? (Segunda parte), Agosto 1979, N° 8.

Linstone, Harold D.

- La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación, Abril 1987, N° 31.

Lluch, Salvador y Jorge Beckel

- Los bienes de capital. Tamaño de los mercados, estructura sectorial y perspectivas de la demanda en América Latina, Agosto 1982, N° 17.

López, Andrés, Daniel Chudnovsky y Fernando Porta

- Industrias petroquímica y de máquinas herramientas: estrategias empresariales, Abril 1994, N° 52.

López, Julio

- Potencialidades y opciones de la agricultura mexicana, Agosto 1992, N° 47.

López Cordovez, Luis

- Agricultura y alimentación. Evolución y transformaciones más recientes en América Latina, Abril 1982, N° 16.
- Crisis, políticas de ajuste y agricultura, Diciembre 1987, N° 33.

López M., Cecilia y Molly Pollack

- La incorporación de la mujer en las políticas de desarrollo, Diciembre 1989, N° 39.

Lucángeli, Jorge y Ricardo Cibotti

- El fenómeno tecnológico interno, Agosto 1980, N° 11.

M

Macedo Cintra, Marcos Antonio

- Represión financiera y patrón de financiamiento latinoamericano, Agosto 1994, N° 53.

Maldonado, Guillermo

- Los desafíos de América Latina en el mundo de hoy, Abril 1988, N° 34.
- América Latina y la integración: opciones frente a la crisis, Diciembre 1985, N° 27.

Maldonado Lince, Guillermo, Eduardo Gana y Armando Di Filippo

- América Latina: crisis, cooperación y desarrollo, Agosto 1983, N° 20.

Mandeng, Ousmene

- Competitividad internacional y especialización, Diciembre 1991, N° 45.

Marinakis, Andrés E.

- Nuevas tendencias en las políticas salariales, Diciembre 1995, N° 57.

Marinho, Luiz Claudio

- Las empresas transnacionales y la actual modalidad de crecimiento económico de América Latina, Agosto 1981, N° 14.

Martin, Juan M. F.

- Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía, Diciembre 1988, N° 36.

Martín, Juan M. F. y Arturo Núñez del Prado

- Gestión estratégica, planificación y presupuesto, Abril 1993, N° 49.

Martín del Campo, Antonio y Donald R. Winkler

- Reforma de las empresas públicas latinoamericanas, Abril 1992, N° 46.

Martínez, Astrid

- Colombia: efectos de la política de ajuste en el desarrollo agropecuario, Diciembre 1987, N° 33.

Martínez Moreno, Carlos

- Meditaciones sobre la juventud, Agosto 1986, N° 29.

Martínez, Javier y Eduardo Valenzuela

- Juventud chilena y exclusión social, Agosto 1986, N° 29.
- Juventud popular y anomia, Agosto 1986, N° 29.

Martínez, Jorge

- Migración de mano de obra calificada dentro de América Latina, Agosto 1993, N° 50

Massad, Carlos

- La revolución de los banqueros en la economía internacional: un mundo sin sistema monetario, Segundo semestre 1976, N° 2.
- América Latina y el sistema monetario internacional: observaciones y sugerencias, Abril 1980, N° 10.

- El costo real de la deuda externa para el acreedor y para el deudor, Abril 1983, N° 19.
 - La deuda externa y los problemas financieros de América Latina, Agosto 1983, N° 20.
 - El alivio del peso de la deuda: experiencia histórica y necesidad presente, Diciembre 1986, N° 30.
 - Deuda interna, deuda externa y transformación económica, Agosto 1987, N° 32.
 - Una nueva estrategia para la integración, Abril 1989, N° 37.
 - Hechos externos, políticas internas y ajuste estructural, Abril 1991, N° 43.
- Massad, Carlos y David H. Pollock*
- El Fondo Monetario Internacional en una nueva constelación financiera internacional: comentario interpretativo, Primer semestre 1978, N° 5.
- Massad, Carlos y Roberto Zahler*
- El proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global, Agosto 1984, N° 23.
 - Otro ángulo de la crisis latinoamericana: la deuda interna, Agosto 1987, N° 32.
- Máttar, Jorge y Larry Wilmore*
- Reconversión industrial, apertura comercial y papel del Estado en Centroamérica, Agosto 1991, N° 44.
- Matus, Carlos*
- Planificación y gobierno, Abril 1987, N° 31.
- Medina Echavarría, José*
- América Latina en los escenarios posibles de la distensión, Segundo semestre 1976, N° 2.
 - Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales, Segundo semestre 1977, N° 4.
- Meller, Patricio*
- Revisión de los enfoques teóricos sobre ajuste externo y su relevancia para América Latina, Agosto 1987, N° 32.
 - En torno a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial, Abril 1989, N° 37.
- Mendive, Pedro I.*
- Proteccionismo y desarrollo, Segundo semestre 1978, N° 6.
 - Exportación de manufacturas, Abril 1980, N° 10.
- Mertens, Leonard y Rudolf Buitelaar*
- El desafío de la competitividad industrial, Diciembre 1993, N° 51.
- Mesa-Lago, Carmelo*
- Seguridad social y desarrollo en América Latina, Abril 1986, N° 28.
- Messner, Dirk*
- Búsqueda de competitividad en la industria maderera chilena, Abril 1993, N° 49.
- Miranda, Ernesto y Jorge Katz*
- Mercados de salud: morfología, comportamiento y regulación, Diciembre 1994, N° 54.
- Miró, Carmen A. y Daniel Rodríguez*
- Capitalismo y población en el agro latinoamericano. Tendencias y problemas recientes, Abril 1982, N° 16.
- Mizala, Alejandra*
- Vinculación industrial internacional y desarrollo exportador: el caso de Chile, Abril 1992, N° 46.
- Moguillansky, Graciela*
- Impacto de la política cambiaria y comercial sobre el desempeño exportador en los ochenta, Abril 1995, N° 55.
- Molina S., Sergio*
- La pobreza. Descripción y análisis de políticas para superarla, Diciembre 1982, N° 18.
- Molina, Medardo y Axel Dourojeanni*
- El poblador andino, el agua y el papel del Estado, Abril 1983, N° 19.
- Mortimore, Michael*
- El Estado y los bancos transnacionales: enseñanzas de la crisis boliviana de endeudamiento público externo, Agosto 1981, N° 14.
 - El papel subsidiario de la inversión externa directa en la industrialización: el sector manufacturero colombiano, Abril 1985, N° 25.
 - Conductas de los bancos acreedores de América Latina, Abril 1989, N° 37.
 - Conversión de la deuda externa en capital, Agosto 1991, N° 44.
 - El nuevo orden industrial internacional, Diciembre 1992, N° 48.
 - Las transnacionales y la industria en los países en desarrollo, Diciembre 1993, N° 51.

Mosquera Mesa, Ricardo

- El papel del Estado en el avance tecnológico, Diciembre 1991, Nº 45.

Movarec, Mario

- Estadísticas del sector externo para la planificación del desarrollo: ¿tarea de estadísticos y de planificadores?, Agosto 1980, Nº 11.
- Exportación de manufacturas latinoamericanas a los centros. Importancia y significado, Agosto 1982, Nº 17.

Müller, Geraldo

- El caleidoscopio de la competitividad, Agosto 1995, Nº 56.

N*Navajas, Fernando y Luis R. Cuccia*

- Argentina: crisis, políticas de ajuste y desarrollo agrícola, 1980-1985, Diciembre 1987, Nº 33.

Navarrete, Jorge Eduardo

- Política exterior y negociación financiera internacional: la deuda externa y el Consenso de Cartagena, Diciembre 1985, Nº 27.
- La política de estabilización en México, Agosto 1990, Nº 41.

Navarro, Jorge

- Pobreza y ajuste: el caso de Honduras, Abril 1993, Nº 49.

Nelson, Michael

- La transferencia de tecnología en el sector minero: opciones para el Organismo Latinoamericano de Minería (OLAMI), Diciembre 1986, Nº 30.

Nochteff, Hugo

- Revolución industrial y alternativas regionales, Diciembre 1988, Nº 36.

Nochteff, Hugo y Eugenio Lahera

- La microelectrónica y el desarrollo latinoamericano, Abril 1983, Nº 19.

Núñez del Prado, Arturo

- Las empresas transnacionales en un nuevo proceso de planificación, Agosto 1981, Nº 14.
- Economías de viabilidad difícil; una opción por examinar, Diciembre 1988, Nº 36.
- Las economías de viabilidad difícil, Diciembre 1990, Nº 42.

Núñez del Prado, Arturo y Juan Martín

- Gestión estratégica, planificación y presupuesto, Abril 1993, Nº 49.

Nurul, Islam

- La agricultura latinoamericana. Perspectivas hasta fines de siglo, Abril 1982, Nº 16.

O*O'Connell, Arturo*

- La deuda externa y la reforma del sistema monetario internacional, Diciembre 1986, Nº 30.

O'Donnell, Guillermo

- Deuda externa: ¿por qué nuestros gobiernos no hacen lo obvio?, Diciembre 1985, Nº 27.

Orlandi, Alberto

- Precios y ganancias en el comercio mundial del café, Primer semestre 1978, Nº 5.
- La exportación de productos básicos desde América Latina. El caso de la fibra de algodón, Abril 1984, Nº 22.

Ortega, Emiliano

- La agricultura campesina en América Latina. Situaciones y tendencias, Abril 1982, Nº 16.
- La agricultura en la óptica de la CEPAL, Agosto 1988, Nº 35.
- De la reforma agraria a las empresas asociativas, Abril 1990, Nº 40.
- La trayectoria rural de América Latina y el Caribe, Agosto 1992, Nº 47.

Ottone, Ernesto

- Los nuevos escenarios internacionales, Agosto 1991, Nº 44.

Ottone, Ernesto, Fernando Calderón y Martín Hopenhayn

- Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL, Abril 1994, Nº 52.

Ottone, Ernesto, Eugenio Lahera y Osvaldo Rosales

- Una síntesis de las propuestas de la CEPAL, Abril 1995, Nº 55.

P*Palma, Eduardo*

- Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano, Abril 1995, Nº 55.

Parra Sandoval, Rodrigo

- Ausencia de futuro: la juventud colombiana, Agosto 1986, N° 29.

Pazos, Felipe

- Raúl Prebisch, banquero central, Abril 1988, N° 34.
- El desborde inflacionario: experiencias y opciones, Diciembre 1990, N° 42.

Peres Núñez, Wilson

- Internacionalización de empresas industriales latinoamericanas, Abril 1993, N° 49.
- ¿Dónde estamos en política industrial?, Diciembre 1993, N° 51.
- Políticas de competitividad, Agosto 1994, N° 53.

Pérez, Andrés

- El empresario centroamericano como actor económico y social, Abril 1992, N° 46.
- Ciencias sociales y realidad social en América Central, Agosto 1993, N° 50.

Pérez, Antonio y Gerson Gomes

- El proceso de modernización de la agricultura latinoamericana, Agosto 1979, N° 8.

Pinto, Aníbal

- Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina, Primer semestre 1976, N° 1.
- Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana actual, Segundo semestre 1978, N° 6.
- La internacionalización de la economía mundial y la periferia. Significados y consecuencias, Diciembre 1979, N° 9.
- La apertura al exterior de América Latina, Agosto 1980, N° 11.
- Metropolización y terciarización: malformaciones estructurales en el desarrollo latinoamericano, Diciembre 1984, N° 24.
- Raúl Prebisch 1901-1986, Agosto 1986, N° 29.
- El desafío ortodoxo y las ideas de Medina Echavarría, Agosto 1988, N° 35.

Pollack E., Molly y Cecilia López M.

- La incorporación de la mujer en las políticas de desarrollo, Diciembre 1989, N° 39.

Pollock, David H.

- La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL, Segundo semestre 1978, N° 6.

Pollock, David H. y Carlos Massad

- El Fondo Monetario Internacional en una nueva constelación financiera internacional: comentario interpretativo, Primer semestre 1978, N° 5.

Porta, Fernando y Daniel Chudnovsky

- En torno a la integración económica argentino-brasileña, Diciembre 1989, N° 39.

Porta, Fernando, Daniel Chudnovsky y Andrés López

- Industrias petroquímica y de máquinas herramientas: estrategias empresariales, Abril 1994, N° 52.

Prebisch, Raúl

- Crítica al capitalismo periférico, Primer semestre 1976, N° 1.
- Exposición de Raúl Prebisch en el decimoséptimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina, Primer semestre 1977, N° 3.
- Estructura socioeconómica y crisis del sistema, Segundo semestre 1978, N° 6.
- Las teorías neoclásicas del liberalismo económico, Abril 1979, N° 7.
- Hacia una teoría de la transformación, Abril 1980, N° 10.
- Biosfera y desarrollo, Diciembre 1980, N° 12.
- La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo, Abril 1981, N° 13.
- Diálogo acerca de Friedman y Hayek. Desde el punto de vista de la periferia, Diciembre 1981, N° 15.
- Monetarismo, aperturismo y crisis ideológica, Agosto 1982, N° 17.
- Un recodo histórico en la periferia latinoamericana, Diciembre 1982, N° 18.
- La crisis del capitalismo y el comercio internacional, Agosto 1983, N° 20.
- La crisis del capitalismo y su trasfondo teórico, Abril 1984, N° 22.
- La periferia latinoamericana en la crisis global del capitalismo, Agosto 1985, N° 26.

■ La deuda externa de los países latinoamericanos, Diciembre 1985, Nº 27.

■ Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico, Abril 1986, Nº 28.

■ Exposición del Dr. Raúl Prebisch en el vigesimoprimer período de sesiones de la CEPAL, Agosto 1986, Nº 29.

■ Dependencia, interdependencia y desarrollo, Abril 1988, Nº 34.

Prieto, Francisco Javier

■ Los servicios: un vínculo inquietante entre América Latina y la economía mundial, Diciembre 1986, Nº 30.

Q

Quijano, Aníbal

■ Otra noción de lo privado, otra noción de lo público, Agosto 1988, Nº 35.

R

Rama, Germán W.

■ La educación latinoamericana. Exclusión o participación, Diciembre 1983, Nº 21.

■ La juventud latinoamericana entre el desarrollo y la crisis, Agosto 1986, Nº 29.

Rama, Germán W. y Enzo Faletto

■ Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político-social, Abril 1985, Nº 25.

Ramos, Joseph

■ Urbanización y mercado de trabajo, Diciembre 1984, Nº 24.

■ Políticas de estabilización y ajuste en el Cono Sur, 1974-1983, Abril 1985, Nº 25.

■ La planificación y el mercado durante los próximos diez años en América Latina, Abril 1987, Nº 31.

■ La macroeconomía nekeynesiana vista desde el Sur, Agosto 1989, Nº 38.

■ Crecimiento, crisis y viraje estratégico, Agosto 1993, Nº 50.

■ ¿Es posible crecer con equidad?, Agosto 1995, Nº 56.

Real de Azúa, Carlos

■ Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo "constrictivo", Segundo semestre 1977, Nº 4.

Reicher Madeira, Felicia

■ Los jóvenes en el Brasil: antiguos supuestos y nuevos derroteros, Agosto 1986, Nº 29.

Reisen, Helmut

■ Efectos de las corrientes de capital sobre la base monetaria, Diciembre 1993, Nº 51.

Ritter, Archibald R. M.

■ El problema de la deuda de Cuba en monedas convertibles, Diciembre 1988, Nº 36.

■ La dualidad del tipo de cambio en la economía cubana de los noventa, Diciembre 1995, Nº 57.

Rodríguez, Octavio

■ Sobre la concepción del sistema centro-periferia, Primer semestre 1977, Nº 3.

Rodríguez Noboa, Percy

■ La selectividad como eje de las políticas sociales, Agosto 1991, Nº 44.

Rodríguez, Daniel y Carmen A. Miró

■ Capitalismo y población en el agro latinoamericano. Tendencias y problemas recientes, Abril 1982, Nº 16.

Rodríguez, Gonzalo y Jaime Ros

■ México: estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola, Diciembre 1987, Nº 33.

Rollins, Charles

■ Población y fuerza de trabajo en América Latina: algunos ejercicios de simulación, Primer semestre 1977, Nº 3.

Ros, Jaime y Gonzalo Rodríguez

■ México: estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola, Diciembre 1987, Nº 33.

Rosales, Osvaldo

■ Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano, Abril 1988, Nº 34.

■ Política industrial y fomento de la competitividad, Agosto 1994, Nº 53.

Rosales, Osvaldo, Eugenio Lahera y Ernesto Ottone

■ Una síntesis de las propuestas de la CEPAL, Abril 1995, Nº 55.

Rosenbluth, Guillermo

- Informalidad y pobreza en América Latina, Abril 1994, Nº 52.

Rosenthal, Gert

- La evolución económica en Centroamérica, Segundo semestre 1978, Nº 6.
- La CEPAL en su cuadragésimo aniversario: continuidad y cambio, Agosto 1988, Nº 35.
- El desarrollo de América Latina y el Caribe en los años ochenta y sus perspectivas, Diciembre 1989, Nº 39.
- Democracia y economía, Abril 1991, Nº 43.
- En memoria de Fernando Fajnzylber, Abril 1992, Nº 46.
- El Nº 50 de la Revista de la CEPAL, Agosto 1993, Nº 50.
- La integración regional en los años noventa, Agosto 1993, Nº 50.
- Inauguración de la Sala Fernando Fajnzylber y lanzamiento de la Revista de la CEPAL Nº 50, Diciembre 1993, Nº 51
- América Latina y el Caribe frente a la economía mundial, Agosto 1994, Nº 53.
- Las Naciones Unidas y la CEPAL en el Cincuentenario de la Organización, Diciembre 1995, Nº 57.

Rosenthal, Gert e Isaac Cohen

- Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centroamericana, Primer semestre 1977, Nº 3.
- El concepto de integración, Diciembre 1981, Nº 15.

Rufián, Dolores

- El financiamiento en los procesos de descentralización, Agosto 1993, Nº 50.

Ruin, Olof

- Características y fases del "modelo sueco", Diciembre 1989, Nº 39.

S*Sábato, Jorge A.*

- Desarrollo tecnológico en América Latina y el Caribe, Abril 1980, Nº 10.

Sachs, Ignacy

- Estrategias de desarrollo con requerimientos energéticos moderados. Problemas y enfoques, Diciembre 1980, Nº 12.

Sáinz, Pedro

- ¿Adaptación, repliegue o transformación? Antecedentes y opciones en la coyuntura actual, Diciembre 1982, Nº 18.

Sáinz, Pedro y Alfredo Calcagno

- En busca de otra modalidad de desarrollo, Diciembre 1992, Nº 48.

Sáinz, Pedro y Adolfo Gurrieri

- ¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis?, Agosto 1983, Nº 20.

Salazar, José Manuel

- Presente y futuro de la integración centroamericana, Diciembre 1990, Nº 42.
- El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch, Agosto 1993, Nº 50.

Salazar, Roberto

- El Salvador: política industrial, comportamiento empresarial y perspectivas, Abril 1995, Nº 55.

Salgado P., Germánico

- El Mercado Regional Latinoamericano: el proyecto y la realidad, Abril 1979, Nº 7.
- Ecuador: crisis y políticas de ajuste. Su efecto en la agricultura, Diciembre 1987, Nº 33.
- Integración latinoamericana y apertura externa, Diciembre 1990, Nº 42.

Salm, Cláudio y Luiz Carlos Eichenberg Silva

- Tendencias de la integración en el mercado de trabajo brasileño, Diciembre 1989, Nº 39.

Sampaio Malán, Pedro

- La economía brasileña: los caminos hacia los ochenta, Agosto 1979, Nº 8.
- Los países latinoamericanos y el Nuevo Orden Económico Internacional, Abril 1980, Nº 10.

Sampson, Gary P.

- El proteccionismo contemporáneo y las exportaciones de los países en desarrollo, Agosto 1979, Nº 8.

Sánchez, Fernando

- El actual debate sobre los recursos naturales, Diciembre 1993, Nº 51.

- Globalización y reestructuración energética en América Latina, Agosto 1995, Nº 56.
- Sandoval Lara, Miguel y Francisco Arroyo García*
- La economía mexicana en el fin del siglo, Diciembre 1990, Nº 42.
- Sanfuentes, Andrés*
- Chile: efectos de las políticas de ajuste en el sector agropecuario y forestal, Diciembre 1987, Nº 33.
- Santa Cruz, Hernán*
- La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL, Diciembre 1995, Nº 57.
- Santos, Eduardo*
- La pobreza en el Ecuador, Agosto 1989, Nº 38.
- Sanz Guerrero, Rolando*
- Nuevas orientaciones para el desarrollo de los recursos mineros, Diciembre 1986, Nº 30.
- Sarmiento P., Eduardo*
- Las fallas del mercado de capitales, Diciembre 1985, Nº 27.
 - Crecimiento y distribución del ingreso en países de mediano desarrollo, Diciembre 1992, Nº 48.
- Schatan, Jacobo*
- En memoria de Pedro Vuskovic, Agosto 1993, Nº 50.
- Schejtman, Alejandro*
- Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia, Agosto 1980, Nº 11.
 - La seguridad alimentaria: tendencias e impacto de la crisis, Diciembre 1988, Nº 36.
 - Agroindustria y transformación productiva de la pequeña agricultura, Agosto 1994, Nº 53.
- Schwidrowski, Arnim*
- Coordinación de políticas macroeconómicas e integración, Diciembre 1991, Nº 45.
- Schydrowsky, Daniel*
- Políticas macroeconómicas: en busca de una síntesis, Abril 1990, Nº 40.
- Secchi, Carlo*
- El papel de las empresas pequeñas y medianas en el mejoramiento de la estructura productiva de los países en desarrollo, Diciembre 1985, Nº 27.
- Secretaría Ejecutiva de la CEPAL*
- La crisis mundial y América Latina. Conclusiones de la Reunión de Personalidades convocada por la CEPAL y celebrada en Bogotá los días 19 a 21 de mayo 1983, Agosto 1983, Nº 20.
 - Crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe, Agosto 1985, Nº 26.
- Sede Subregional de la CEPAL en México*
- La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias, Abril 1984, Nº 22.
 - Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo, Abril 1986, Nº 28.
- Sirlin, Pablo y Marta Bekerman*
- Política comercial e inserción internacional. Una perspectiva latinoamericana, Abril 1995, Nº 55.
- Smith Perera, Roberto*
- La relación económica entre la Unión Europea y América Latina, Agosto 1995, Nº 56.
- Sojo, Ana*
- Las políticas sociales en Costa Rica, Agosto 1989, Nº 38.
 - Naturaleza y selectividad de la política social, Agosto 1990, Nº 41.
- Solari, Aldo*
- Desarrollo y política educacional en América Latina, Primer semestre 1977, Nº 3.
 - Sentido y función de la Universidad: la visión de Medina Echavarría, Agosto 1988, Nº 35.
- Solanes, Miguel*
- La privatización de los servicios públicos del agua, Agosto 1995, Nº 56.
- Souza, Paulo R.*
- Las desigualdades de salarios en el mercado de trabajo urbano, Primer semestre 1978, Nº 5.
- Soza, Héctor*
- La discusión industrial en América Latina, Abril 1981, Nº 13.
- Sprout, Ronald*
- El pensamiento de Prebisch, Abril 1992, Nº 46.

- El intercambio económico entre América Latina y las economías dinámicas de Asia, Agosto 1995, N° 56.

Stumpo, Giovanni y Ricardo Bielschowsky

- Empresas transnacionales y cambios estructurales en la industria de Argentina, Brasil, Chile y México, Abril 1995, N° 55.

Sunkel, Osvaldo

- La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina, Diciembre 1980, N° 12.

- Pasado, presente y futuro de la crisis económica internacional, Abril 1984, N° 22.

- Institucionalismo y estructuralismo, Agosto 1989, N° 38.

- La consolidación de la democracia y del desarrollo en Chile, Agosto 1992, N° 47.

Sunkel, Osvaldo y Gustavo Zuleta

- El neoestructuralismo versus el neoliberalismo en los años noventa, Diciembre 1990, N° 42.

Szasz, Ivonne

- Mujeres y migrantes: desigualdades en el mercado laboral en Santiago de Chile, Agosto 1995, N° 56.

T

Tauile, J. R.

- Notas sobre la automatización microelectrónica en el Brasil, Diciembre 1988, N° 36.

Tavares, María da Conceição

- La recuperación de la hegemonía norteamericana, Agosto 1985, N° 26.

- Economía y felicidad, Diciembre 1990, N° 42.

Tavares, María da Conceição y Aloisio Teixeira

- La internacionalización del capital y las transnacionales en la industria brasileña, Agosto 1981, N° 14.

Tavares, José

- Economía política del proteccionismo después de la Ronda Uruguay, Abril 1995, N° 55.

Taylor-Dormond, Marvin

- El Estado y la pobreza en Costa Rica, Abril 1991, N° 43.

Tedesco, Juan Carlos

- Modelo pedagógico y fracaso escolar, Diciembre 1983, N° 21.

Teixeira, Aloisio y María da Conceição Tavares

- La internacionalización del capital y las transnacionales en la industria brasileña, Agosto 1981, N° 14.

Terra, Juan Pablo

- El papel de la educación en relación con los problemas del empleo, Diciembre 1983, N° 21.

Thomson, Ian

- El transporte urbano en América Latina. Consideraciones acerca de su igualdad y eficiencia, Agosto 1982, N° 17.

- Cómo mejorar el transporte urbano de los pobres, Abril 1993, N° 49.

Tironi, Ernesto y Ricardo A. Lagos

- Actores sociales y ajuste estructural, Agosto 1991, N° 44.

Titelman, Daniel y Andras Uthoff

- Afluencia de capitales externos y políticas macroeconómicas, Agosto 1994, N° 53.

Tokman, Víctor E.

- Las relaciones entre los sectores formal e informal, Primer semestre 1978, N° 5.

- Estrategia de desarrollo y empleo en los años ochenta, Diciembre 1981, N° 15.

- Desarrollo desigual y absorción de empleo. América Latina 1950-1980, Agosto 1982, N° 17.

- Salarios y empleos en coyunturas recesivas internacionales.

- Experiencias latinoamericanas recientes, Agosto 1983, N° 20.

- Monetarismo global y destrucción industrial, Agosto 1984, N° 23.

- El proceso de acumulación y la debilidad de los actores, Agosto 1985, N° 26.

- Empleo urbano: investigación y políticas en América Latina, Abril 1988, N° 34.

Tokman, Víctor y Norberto García

- Transformación ocupacional y crisis, Diciembre 1984, N° 24.

Tokman, Víctor y Lucio Geller

- Del ajuste recesivo al ajuste estructural, Diciembre 1986, N° 30.

Tolba, Mostafá K.

- Los actuales estilos de desarrollo y los problemas del medio ambiente, Diciembre 1980, N° 12.

Tomassini, Luciano

- Factores ambientales, crisis de los centros y cambio en las relaciones internacionales de los países periféricos, Diciembre 1980, N° 12.
- El escenario internacional y la deuda externa de América Latina, Diciembre 1984, N° 24.

Tomic, Tonci

- Participación y medio ambiente, Diciembre 1992, N° 48.

Torres, Santiago y María Inés Bustamante

- Elementos para una política ambiental eficaz, Agosto 1990, N° 41.

Torres Zorrilla, Jorge y Eduardo Gana

- Comercio y equilibrio entre los países de la ALADI, Diciembre 1985, N° 27.

U*Urdinola, Antonio y Mauricio Carrizosa*

- El endeudamiento privado interno en Colombia, 1970-1985, Agosto 1987, N° 32.

Uthoff, Andras

- Población y desarrollo en el Istmo Centroamericano, Abril 1990, N° 40.
- Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina, Agosto 1995, N° 56.

Uthoff, Andras y Daniel Titelman

- Afluencia de capitales externos y políticas macroeconómicas, Agosto 1994, N° 53.

V*Valdivia, Mario y Nicolás Eyzaguirre*

- Restricción externa y ajuste. Opciones y políticas en América Latina, Agosto 1987, N° 32.

Valenzuela, Eduardo

- Planificación agrícola en los países de la Comunidad del Caribe, Diciembre 1987, N° 33.

Valenzuela, Eduardo y Javier Martínez

- Juventud chilena y exclusión social, Agosto 1986, N° 29.
- Juventud popular y anomia, Agosto 1986, N° 29.

Valenzuela, Rafael

- El que contamina, paga, Diciembre 1991, N° 45.

Van Arkadie, Brian

- Notas sobre nuevas directrices en materia de planificación, Abril 1987, N° 31.

Van Dijk, Pitou

- El síndrome del "casillero vacío", Agosto 1992, N° 47.

Ventura-Días, Vivianne

- La vieja lógica del nuevo orden económico internacional, Abril 1989, N° 37.

Vernon, Raymond

- Aspectos conceptuales de la privatización, Abril 1989, N° 37.

Villarreal, René

- La planificación en economías mixtas de mercado y los paradigmas del desarrollo: problemas y alternativas, Abril 1987, N° 31.

Villasuso, Juan M.

- Costa Rica: crisis, políticas de ajuste y desarrollo rural, Diciembre 1987, N° 33.

Von Hesse, Milton

- Políticas públicas y competitividad de las exportaciones, Agosto 1994, N° 53.

Vispo, Adolfo y Daniel Azpiazu

- Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina, Diciembre 1994, N° 54.

W*Watkins, Alfred J.*

- Perspectivas latinoamericanas en los mercados financieros, Abril 1989, N° 37.

Webb, Richard

- Deuda interna y ajuste financiero en el Perú, Agosto 1987, N° 32.

Weffort, Francisco C.

- Dilemas de la legitimidad política, Agosto 1988, N° 35.
- Suecia y América Latina: comentarios sobre el texto del Profesor Olof Ruin, Diciembre 1989, N° 39.

Weinberg, Gregorio

- Una perspectiva histórica de la educación latinoamericana, Diciembre 1983, N° 21.

West, Peter J.

- El regreso de América Latina al mercado crediticio privado internacional, Agosto 1991, N° 44.

West, Peter J. y José Miguel Benavente

- Globalización y convergencia: América Latina frente a un mundo en cambio, Agosto 1992, N° 47.

Whittingham, Wilfred

- La iniciativa de los Estados Unidos para la cuenca del Caribe, Diciembre 1989, N° 39.

Widyono, Benny

- Empresas transnacionales y productos básicos de exportación, Primer semestre 1978, N° 5.

Willmore, Larry

- La demanda de energía en la industria manufacturera chilena, Diciembre 1982, N° 18.
- La promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones en la industria centroamericana, Agosto 1989, N° 38.
- Políticas industriales en Centroamérica, Diciembre 1992, N° 48.
- Maquila en el Caribe: la experiencia de Jamaica, Abril 1994, N° 52.

Willmore, Larry y Jorge Máttar

- Reconversión industrial, apertura comercial y papel del Estado en Centroamérica, Agosto 1991, N° 44.

Winkler, Donald R. y Antonio Martín del Campo

- Reforma de las empresas públicas latinoamericanas, Abril 1992, N° 46.

Wionczeck, Miguel

- Las principales cuestiones pendientes en las negociaciones sobre el Código de Conducta de la UNCTAD para la transferencia de tecnología, Abril 1980, N° 10.

Wolfe, Marshall

- Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?, Primer semestre 1976, N° 1.
- Para "otro desarrollo": requisitos y proposiciones, Segundo semestre 1977, N° 4.

- Reinventando el desarrollo: utopías de comités y simientes de cambio reales, Abril 1979, N° 7.

- El ambiente en la palestra política, Diciembre 1980, N° 12.

- El desarrollo esquivo. La búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo, Agosto 1982, N° 17.

- Estilos de desarrollo y educación. Un inventario de mitos, recomendaciones y potencialidades, Diciembre 1983, N° 21.

- La participación: una visión desde arriba, Agosto 1984, N° 23.

- Agentes del "desarrollo", Abril 1987, N° 31.

- Los actores sociales y las opciones de desarrollo, Agosto 1988, N° 35.

- Las estructuras sociales y la democracia en los años noventa, Abril 1990, N° 40.

- Perspectivas sobre la equidad, Agosto 1991, N° 44.

Won Choi, Dae

- La cuenca del Pacífico y América Latina, Abril 1993, N° 49.

Z*Zahler, Roberto*

- Repercusiones monetarias y reales de la apertura financiera al exterior. El caso chileno: 1975-1978, Abril 1980, N° 10.

- Política monetaria con apertura de la cuenta de capitales, Diciembre 1992, N° 48.

Zahler, Roberto y Carlos Massad

- El proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global, Agosto 1984, N° 23.

- Otro ángulo de la crisis latinoamericana: la deuda interna, Agosto 1987, N° 32.

Zuleta, Gustavo y Osvaldo Sunkel

- El neoestructuralismo versus el neoliberalismo en los años noventa, Diciembre 1990, N° 42.

CLASIFICACION TEMATICA

I Consideraciones sobre el desarrollo

A) Aspectos generales del desarrollo

- Situación y perspectivas de la economía latinoamericana, *Enrique V. Iglesias*, Primer semestre 1976, Nº 1.
- Estructura productiva y dinámica del desarrollo, *Gérard Fichet y Norberto González*, Segundo semestre 1976, Nº 2.
- Necesidades básicas o desarrollo global. ¿Debe el PNUD tener una estrategia para el desarrollo?, *Sidney Dell*, Primer semestre 1978, Nº 5.
- Estructura socioeconómica y crisis del sistema, *Raúl Prebisch*, Segundo semestre 1978, Nº 6.
- Reinventando el desarrollo: utopías de comités y simientes de cambio reales, *Marshall Wolfe*, Abril 1979, Nº 7.
- América Latina en el umbral de los años ochenta, *Enrique V. Iglesias*, Agosto 1980, Nº 9.
- La apertura al exterior de América Latina, *Aníbal Pinto*, Agosto 1980, Nº 11.
- Problemas y orientaciones del desarrollo, *Centro de Proyecciones de la CEPAL*, Diciembre 1981, Nº 15.
- Desarrollo y equidad. El desafío de los años ochenta, *Enrique V. Iglesias*, Diciembre 1981, Nº 15.
- Un recodo histórico en la periferia latinoamericana, *Raúl Prebisch*, Diciembre 1982, Nº 18.
- ¿Adaptación, repliegue o transformación? Antecedentes y opciones en la coyuntura actual, *Pedro Sáinz*, Diciembre 1982, Nº 18.
- ¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis?, *Adolfo Gurrieri y Pedro Sáinz*, Agosto 1983, Nº 20.
- América Latina: crisis y opciones de desarrollo, *Enrique V. Iglesias*, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Agosto 1984, Nº 23.
- Monetarismo global y destrucción industrial, *Victor E. Tokman*, Agosto 1984, Nº 23.
- Metropolización y terciarización: malformaciones estructurales en el desarrollo latinoamericano, *Aníbal Pinto*, Diciembre 1984, Nº 24.
- La transformación del modelo de industrialización en América Latina, *Klaus Esser*, Agosto 1985, Nº 26.
- Crisis, ajuste y política económica en América Latina, *David Ibarra*, Agosto 1985, Nº 26.
- Crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe, *Secretaría Ejecutiva de la CEPAL*, Agosto 1985, Nº 26.
- Reflexiones sobre industrialización, articulación y crecimiento, *División Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial*, Abril 1986, Nº 28.
- Reactivación y desarrollo: el gran compromiso de América Latina y el Caribe, *Norberto González*, Diciembre 1986, Nº 30.
- Una política económica para el desarrollo, *Norberto González*, Abril 1988, Nº 34.
- Los desafíos de América Latina en el mundo de hoy, *Guillermo Maldonado*, Abril 1988, Nº 34.
- La génesis de la sustitución de importaciones en América Latina, *Richard L. Ground*, Diciembre 1988, Nº 36.
- El desarrollo de América Latina y el Caribe en los años ochenta y sus perspectivas, *Gert Rosenthal*, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Diciembre 1989, Nº 39.
- Desarrollo, crisis y equidad, *Oscar Altimir*, Abril 1990, Nº 40.
- Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo, *Alfredo Eric Calcagno*, Diciembre 1990, Nº 42.

- Prebisch y las relaciones agricultura-industria, *Carlos Cattaneo*, Abril 1991, Nº 43.
- Opciones para la reactivación latinoamericana en los años noventa, *Colin I. Bradford, Jr.*, Agosto 1991, Nº 44.
- El síndrome del "casillero vacío", *Pitou van Dijck*, Agosto 1992, Nº 47.
- En busca de otra modalidad de desarrollo, *Pedro Sáinz y Alfredo Calcagno*, Diciembre 1992, Nº 48.
- La CEPAL y el neoliberalismo. Entrevista a Fernando Fajnzylber, Abril 1994, Nº 52.
- Una síntesis de las propuestas de la CEPAL, *Eugenio Lahera, Ernesto Ottone y Osvaldo Rosales*, Abril 1995, Nº 55.
- ¿Es posible crecer con equidad?, *Joseph Ramos*, Agosto 1995, Nº 56.
- Exportaciones e industrialización en la Argentina, 1973-1986, *Daniel Azpiazu y Bernardo Kosacoff*, Diciembre 1988, Nº 36.
- Economías de viabilidad difícil; una opción por examinar, *Arturo Núñez del Prado*, Diciembre 1988, Nº 36.
- La promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones en la industria centroamericana, *Larry Willmore*, Agosto 1989, Nº 38.
- Características y fases del "modelo sueco", *Olof Ruin*, Diciembre 1989, Nº 39.
- Suecia y América Latina: comentarios sobre el texto del Profesor Olof Ruin, *Francisco C. Welfort*, Diciembre 1989, Nº 39.
- La iniciativa de los Estados Unidos para la cuenca del Caribe, *Wilfred Whittingham*, Diciembre 1989, Nº 39.

B) Análisis de países y áreas regionales

- Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo "constrictivo", *Carlos Real de Azúa*, Segundo semestre 1977, Nº 4.
- La evolución económica en Centroamérica, *Gert Rosenthal*, Segundo semestre 1978, Nº 6.
- La economía brasileña: los caminos hacia los ochenta, *Pedro Sampaio Malán*, Agosto 1979, Nº 8.
- Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile, 1973-1978, *Ricardo Ffrench-Davis*, Agosto 1980, Nº 9.
- Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático, *Fernando Fajnzylber*, Diciembre 1981, Nº 15.
- La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias, *Sede Subregional de la CEPAL en México*, Abril 1984, Nº 22.
- Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo, *Sede Subregional de la CEPAL en México*, Abril 1986, Nº 28.
- Perú: agricultura, crisis y política macroeconómica, *Javier Iguíñiz*, Diciembre 1987, Nº 33.
- Desarrollo y cambio social en Suecia, *Villy Bergstrom*, Abril 1990, Nº 40.
- Desarrollo sostenido para el Caribe, *Trevor Harker*, Agosto 1990, Nº 41.
- La economía mexicana en el fin del siglo, *Francisco Arroyo García y Miguel Sandoval Lara*, Diciembre 1990, Nº 42.
- Las economías de viabilidad difícil, *Arturo Núñez del Prado*, Diciembre 1990, Nº 42.
- Reconversión industrial, apertura comercial y papel del Estado en Centroamérica, *Larry Willmore y Jorge Máttar*, Agosto 1991, Nº 44.
- Ideología y desarrollo: Brasil, 1930-1964, *Ricardo Bielschowsky*, Diciembre 1991, Nº 45.
- Economía política del Estado desarrollista en Brasil, *José Luis Fiori*, Agosto 1992, Nº 47.
- Productividad, crecimiento y exportaciones industriales de Brasil, *Regis Bonelli*, Abril 1994, Nº 52.
- De la inflación crónica a la inflación moderada en el Ecuador, *Luis I. Jácome Hidalgo*, Abril 1994, Nº 52.
- Maquila en el Caribe: la experiencia de Jamaica, *Larry Willmore*, Abril 1994, Nº 52.

■ Evolución y perspectivas de la reforma y la apertura en China, *Li Cong*, Agosto 1994, Nº 53.

■ Ventajas comparativas extraordinarias y crecimiento a largo plazo: el caso de Ecuador, *Rudolf Buitelaar* y *André Hofman*, Diciembre 1994, Nº 54.

■ El Salvador: política industrial, comportamiento empresarial y perspectivas, *Roberto Salazar*, Abril 1995, Nº 55.

■ Centroamérica: Desempeño macroeconómico y financiamiento social, *Francisco Esquivel*, Diciembre 1995, Nº 57.

■ La dualidad del tipo de cambio en la economía cubana de los noventa, *Archibal R. M. Ritter*, Diciembre 1995, Nº 57.

C) Análisis sobre la materia

■ Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina, *Anibal Pinto*, Primer semestre 1976, Nº 1.

■ Crítica al capitalismo periférico, *Raúl Prebisch*, Primer semestre 1976, Nº 1.

■ Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?, *Marshall Wolfe*, Primer semestre 1976, Nº 1.

■ La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo, *Fernando H. Cardoso*, Segundo semestre 1977, Nº 4.

■ Para "otro desarrollo": requisitos y proposiciones, *Marshall Wolfe*, Segundo semestre 1977, Nº 4.

■ Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana actual, *Anibal Pinto*, Segundo semestre 1978, Nº 6.

■ Política económica: ¿ciencia o ideología? Primera parte, *Carlos Lessa*, Abril 1979, Nº 7.

■ Las teorías neoclásicas del liberalismo económico, *Raúl Prebisch*, Abril 1979, Nº 7.

■ Política económica: ¿ciencia o ideología? Segunda parte, *Carlos Lessa*, Agosto 1979, Nº 8.

■ La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano, *Jorge Graciarena*, Agosto 1979, Nº 8.

■ Hacia una teoría de la transformación, *Raúl Prebisch*, Abril 1980, Nº 10.

■ El desarrollo económico y las teorías del valor, *Armando Di Filippo*, Agosto 1980, Nº 11.

■ Biosfera y desarrollo, *Raúl Prebisch*, Diciembre 1980, Nº 12.

■ Diálogo acerca de Friedman y Hayek. Desde el punto de vista de la periferia, *Raúl Prebisch*, Diciembre 1981, Nº 15.

■ Monetarismo, aperturismo y crisis ideológica, *Raúl Prebisch*, Agosto 1982, Nº 17.

■ El desarrollo esquivo. La búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo, *Marshall Wolfe*, Agosto 1982, Nº 17.

■ La crisis del capitalismo y su trasfondo teórico, *Raúl Prebisch*, Abril 1984, Nº 22.

■ Uso social del excedente, acumulación, distribución y empleo, *Armando Di Filippo*, Diciembre 1984, Nº 24.

■ Cambios de relevancia social en el trasplante de teorías: los ejemplos de la teoría económica y la agronómica, *Ivo Dubiel*, Abril 1986, Nº 28.

■ Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina, *Sergio Bitar*, Abril 1988, Nº 34.

■ Esbozo de un planteamiento neoestructuralista, *Ricardo Ffrench-Davis*, Abril 1988, Nº 34.

■ Dependencia, interdependencia y desarrollo, *Raúl Prebisch*, Abril 1988, Nº 34.

■ Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano, *Oswaldo Rosales*, Abril 1988, Nº 34.

■ La CEPAL en su cuadragésimo aniversario: continuidad y cambio, *Gert Rosenthal*, Agosto 1988, Nº 35.

■ Institucionalismo y estructuralismo, *Oswaldo Sunkel*, Agosto 1989, Nº 38.

■ El neoestructuralismo versus el neoliberalismo en los años noventa, *Oswaldo Sunkel* y *Gustavo Zuleta*, Diciembre 1990, Nº 42.

■ Crecimiento, crisis y viraje estratégico, *Joseph Ramos*, Agosto 1993, Nº 50.

■ La CEPAL y el neoliberalismo. Entrevista a Fernando Fajnzylber, Abril 1994, Nº 52.

■ Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico, *José María Fanelli y Roberto Frenkel*, Agosto 1995, Nº 56.

II La economía internacional y América Latina

A) Economía mundial

■ Sobre la concepción del sistema centro-periferia, *Octavio Rodríguez*, Primer semestre 1977, Nº 3.

■ La internacionalización de las economías latinoamericanas: algunas reservas, *Héctor Assael*, Abril 1979, Nº 7.

■ La internacionalización de la economía mundial y la periferia. Significados y consecuencias, *Aníbal Pinto*, Agosto 1980, Nº 9.

■ La reforma económica internacional y la distribución del ingreso, *William R. Cline*, Abril 1980, Nº 10.

■ Los países latinoamericanos y el Nuevo Orden Económico Internacional, *Pedro Sampaio Malán*, Abril 1980, Nº 10.

■ América Latina en la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo, *Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL*, Agosto 1980, Nº 11.

■ Factores ambientales, crisis de los centros y cambio en las relaciones internacionales de los países periféricos, *Luciano Tomassini*, Diciembre 1980, Nº 12.

■ La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo, *Raúl Prebisch*, Abril 1981, Nº 13.

■ El receso internacional y la América Latina, *Enrique V. Iglesias*, Agosto 1982, Nº 17.

■ Los problemas del desarrollo latinoamericano y la crisis de la economía mundial, *Centro de Proyecciones de la CEPAL*, Abril 1983, Nº 19.

■ Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional, *Carlos Alzamora Traverso y Enrique V. Iglesias*, Agosto 1983, Nº 20.

■ Pasado, presente y futuro de la crisis económica internacional, *Oswaldo Sunkel*, Abril 1984, Nº 22.

■ La crisis internacional y el desarrollo latinoamericano. Objetivos e instrumentos, *François Le Guay*, Agosto 1985, Nº 26.

■ La periferia latinoamericana en la crisis global del capitalismo, *Raúl Prebisch*, Agosto 1985, Nº 26.

■ La recuperación de la hegemonía norteamericana, *María da Conceição Tavares*, Agosto 1985, Nº 26.

■ Una vuelta de la página en las relaciones entre América Latina y las Comunidades Europeas, *Elvio Baldinelli*, Diciembre 1986, Nº 30.

■ La división internacional del trabajo industrial y el concepto centro-periferia, *Kimmo Kiljunen*, Diciembre 1986, Nº 30.

■ Las ideas de Prebisch sobre la economía mundial, *Armando Di Filippo*, Abril 1988, Nº 34.

■ La vieja lógica del nuevo orden económico internacional, *Vivianne Ventura-Dias*, Abril 1989, Nº 37.

■ La naturaleza del "centro cíclico principal", *Celso Furtado*, Diciembre 1990, Nº 42.

■ Morfología actual del sistema centro-periferia, *Jan Křákal*, Diciembre 1990, Nº 42.

■ Europa 92 y la economía latinoamericana, *Miguel Izam*, Abril 1991, Nº 43.

■ América Latina y la internacionalización de la economía mundial, *Mikio Kuwayama*, Abril 1992, Nº 46.

■ Globalización y convergencia: América Latina frente a un mundo en cambio, *José Miguel Benavente y Peter J. West*, Agosto 1992, Nº 47.

■ El escenario agrícola mundial en los años noventa, *Giovanni Di Girolamo*, Agosto 1992, Nº 47.

■ La cuenca del Pacífico y América Latina, *Dae Won Choi*, Abril 1993, Nº 49.

■ América Latina y el Caribe frente a la economía mundial, *Gert Rosenthal*, Agosto 1994, Nº 53.

■ La relación económica entre la Unión Europea y América Latina, *Roberto Smith Perera*, Agosto 1995, Nº 56.

■ El intercambio económico entre América Latina y las economías dinámicas de Asia, *Ronald Sprout*, Agosto 1995, Nº 56.

B) Comercio de bienes y servicios

- Las exportaciones en el nuevo escenario internacional: el caso de América Latina, *Barend A. de Vries*, Primer semestre 1977, N° 3.
- El financiamiento externo y los bancos comerciales. Su papel en la capacidad para importar de América Latina entre 1951-1975, *Robert Devlin*, Primer semestre 1978, N° 5.
- Precios y ganancias en el comercio mundial del café, *Alberto Orlandi*, Primer semestre 1978, N° 5.
- Proteccionismo y desarrollo, *Pedro I. Mendive*, Segundo semestre 1978, N° 6.
- El proteccionismo contemporáneo y las exportaciones de los países en desarrollo, *Gary P. Sampson*, Agosto 1979, N° 8.
- La exportación de productos primarios no combustibles, *Jere R. Behrman*, Abril 1980, N° 10.
- Exportación de manufacturas, *Pedro I. Mendive*, Abril 1980, N° 10.
- Estadísticas del sector externo para la planificación del desarrollo: ¿tarea de estadísticos y de planificadores?, *Mario Movarec*, Agosto 1980, N° 11.
- Exportación de manufacturas latinoamericanas a los centros. Importancia y significado, *Mario Movarec*, Agosto 1982, N° 17.
- La crisis del capitalismo y el comercio internacional, *Raúl Prebisch*, Agosto 1983, N° 20.
- La exportación de productos básicos desde América Latina. El caso de la fibra de algodón, *Alberto Orlandi*, Abril 1984, N° 22.
- Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico, *Raúl Prebisch*, Abril 1986, N° 28.
- Los servicios: un vínculo inquietante entre América Latina y la economía mundial, *Francisco Javier Prieto*, Diciembre 1986, N° 30.
- La comercialización internacional de productos básicos y América Latina, *Mikio Kuwayama*, Abril 1988, N° 34.
- El sistema centro-periferia y el intercambio desigual, *Edgardo Floto*, Diciembre 1989, N° 39.
- La inserción comercial de América Latina, *Mattia Barbera*, Agosto 1990, N° 41.
- Selección de ventajas comparativas dinámicas, *Eduardo García D'Acuña*, Agosto 1990, N° 41.
- Exportaciones de productos básicos y desarrollo latinoamericano, *José Miguel Benavente*, Diciembre 1991, N° 45.
- Una evaluación del comercio intraindustrial en la región, *Fenato Baumann*, Diciembre 1992, N° 48.
- Una evaluación de la liberalización comercial en América Latina, *Manuel Agosin y Ricardo Ffrench-Davis*, Agosto 1993, N° 50.
- Integración europea y comercio latinoamericano, *Miguel Izam*, Diciembre 1993, N° 51.
- Viejas y nuevas políticas comerciales, *Daniel Lederman*, Diciembre 1993, N° 51.
- Política comercial e inserción internacional. Una perspectiva latinoamericana, *Marta Bekerman y Pablo Sirlin*, Abril 1995, N° 55.
- Impacto de la política cambiaria y comercial sobre el desempeño exportador en los ochenta, *Graciela Moguillansky*, Abril 1995, N° 55.
- Economía política del proteccionismo después de la Ronda Uruguay, *José Tavares*, Abril 1995, N° 55.
- Nuevas implicaciones de las reglas de origen, *Eduardo Gitti*, Agosto 1995, N° 56.
- Tendencias económicas en China: significado para el comercio con América Latina, *Mikio Kuwayama*, Agosto 1995, N° 56.

C) Procesos de integración

- Notas sobre integración, *Cristóbal Lara*, Primer semestre 1976, N° 1.
- Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centroamericana, *Isaac Cohen Orantes y Gert Rosenthal*, Primer semestre 1977, N° 3.
- El Mercado Regional Latinoamericano: el proyecto y la realidad, *Germánico Salgado P.*, Abril 1979, N° 7.
- El concepto de integración, *Isaac Cohen Orantes y Gert Rosenthal*, Diciembre 1981, N° 15.

■ América Latina: crisis, cooperación y desarrollo, *Armando Di Filippo, Guillermo Maldonado y Eduardo Gana*, Agosto 1983, Nº 20.

■ Comercio y equilibrio entre los países de la ALADI, *Eduardo Gana y Jorge Torres Zorrilla*, Diciembre 1985, Nº 27.

■ América Latina y la integración: opciones frente a la crisis, *Guillermo Maldonado Lince*, Diciembre 1985, Nº 27.

■ Opciones para la integración regional, *Augusto Bermúdez y Eduardo Gana*, Abril 1989, Nº 37.

■ Una nueva estrategia para la integración, *Carlos Massad*, Abril 1989, Nº 37.

■ En torno a la integración económica argentino-brasileña, *Daniel Chudnovsky y Fernando Porta*, Diciembre 1989, Nº 39.

■ Presente y futuro de la integración centroamericana, *José Manuel Salazar*, Diciembre 1990, Nº 42.

■ Integración latinoamericana y apertura externa, *Germánico Salgado P.*, Diciembre 1990, Nº 42.

■ Compatibilidad entre la integración subregional y la hemisférica, *Juan Alberto Fuentes*, Diciembre 1991, Nº 45.

■ Coordinación de políticas macroeconómicas e integración, *Arnim Schwidrowski*, Diciembre 1991, Nº 45.

■ Reorientación de la integración centroamericana, *Rómulo Caballeros*, Abril 1992, Nº 46.

■ El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración, *Mónica Hirst*, Abril 1992, Nº 46.

■ Fundamentos y opciones para la integración de hoy, *Eugenio Lahera*, Agosto 1992, Nº 47.

■ La integración económica regional en los años noventa, *Gert Rosenthal*, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Agosto 1993, Nº 50.

■ El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch, *José Manuel Salazar*, Agosto 1993, Nº 50.

■ Integración y desviación de comercio, *Renato Baumann*, Diciembre 1993, Nº 51.

■ El regionalismo abierto y la integración económica, *Juan Alberto Fuentes K.*, Agosto 1994, Nº 53.

■ Costos y beneficios de la integración centroamericana, *Luis Cáceres*, Diciembre 1994, Nº 54.

■ Panamá y la integración económica centroamericana, *Luis Cáceres*, Diciembre 1995, Nº 57.

D) Aspectos financieros internacionales

■ La revolución de los banqueros en la economía internacional: un mundo sin sistema monetario, *Carlos Massad*, Segundo semestre 1976, Nº 2.

■ El Fondo Monetario Internacional en una nueva constelación financiera internacional: comentario interpretativo, *Carlos Massad y David H. Pollock*, Primer semestre 1978, Nº 5.

■ Los bancos comerciales y el desarrollo de la periferia: congruencia y conflicto, *Robert Devlin*, Agosto 1980, Nº 9.

■ Una América Latina nueva en el nuevo mercado internacional de capitales, *Albert Fishlow*, Abril 1980, Nº 10.

■ América Latina y el sistema monetario internacional: observaciones y sugerencias, *Carlos Massad*, Abril 1980, Nº 10.

■ El Fondo Monetario Internacional y el principio de condicionalidad, *Sidney Dell*, Abril 1981, Nº 13.

■ Los bancos transnacionales, la deuda externa y el Perú. Resultados de un estudio reciente, *Robert Devlin*, Agosto 1981, Nº 14.

■ El Estado y los bancos transnacionales: enseñanzas de la crisis boliviana de endeudamiento público externo, *Michael Mortimore*, Agosto 1981, Nº 14.

■ El costo real de la deuda externa para el acreedor y para el deudor, *Carlos Massad*, Abril 1983, Nº 19.

■ Renegociación de la deuda latinoamericana: un análisis del poder monopólico de la banca, *Robert Devlin*, Agosto 1983, Nº 20.

■ La deuda externa y los problemas financieros de América Latina, *Carlos Massad*, Agosto 1983, Nº 20.

■ La carga de la deuda y la crisis: ¿se deberá llegar a la solución unilateral?, *Robert Devlin*, Abril 1984, Nº 22.

■ La crisis financiera internacional: diagnosis y prescripciones, *Martine Guerguil*, Diciembre 1984, Nº 24.

- El escenario internacional y la deuda externa de América Latina, *Luciano Tomassini*, Diciembre 1984, Nº 24.
 - Aspectos legales de la deuda pública latinoamericana: la relación con los bancos comerciales, *Gonzalo Biggs*, Abril 1985, Nº 25.
 - Deuda externa y crisis: el ocaso de la gestión ortodoxa, *Robert Devlin*, Diciembre 1985, Nº 27.
 - Un ataque en dos frentes a la crisis de pagos de los países en desarrollo, *Fabio R. Fiallo*, Diciembre 1985, Nº 27.
 - Política exterior y negociación financiera internacional: la deuda externa y el Consenso de Cartagena, *Jorge Eduardo Navarrete*, Diciembre 1985, Nº 27.
 - Deuda externa: ¿por qué nuestros gobiernos no hacen lo obvio?, *Guillermo O'Donnell*, Diciembre 1985, Nº 27.
 - La deuda externa de los países latinoamericanos, *Raúl Prebisch*, Diciembre 1985, Nº 27.
 - El alivio del peso de la deuda: experiencia histórica y necesidad presente, *Carlos Massad*, Diciembre 1986, Nº 30.
 - La deuda externa y la reforma del sistema monetario internacional, *Arturo O'Connell*, Diciembre 1986, Nº 30.
 - La deuda externa en Centroamérica, *Rómulo Caballeros*, Agosto 1987, Nº 32.
 - América Latina: reestructuración económica ante el problema de la deuda externa y de las transferencias al exterior, *Robert Devlin*, Agosto 1987, Nº 32.
 - La conversión de la deuda externa vista desde América Latina, *Eugenio Lahera*, Agosto 1987, Nº 32.
 - Deuda interna, deuda externa y transformación económica, *Carlos Massad*, Agosto 1987, Nº 32.
 - Deuda interna y ajuste financiero en el Perú, *Richard Webb*, Agosto 1987, Nº 32.
 - El problema de la deuda de Cuba en monedas convertibles, *A.R.M. Ritter*, Diciembre 1988, Nº 36.
 - Disyuntivas frente a la deuda externa, *Robert Devlin*, Abril 1989, Nº 37.
 - Conductas de los bancos acreedores de América Latina, *Michael Mortimore*, Abril 1989, Nº 37.
 - Perspectivas latinoamericanas en los mercados financieros, *Alfred J. Watkins*, Abril 1989, Nº 37.
 - Conversión de la deuda y conversión territorial, *Antonio Daher*, Abril 1991, Nº 43.
 - América Latina y las nuevas corrientes financieras y comerciales, *Martine Guerguil y Robert Devlin*, Abril 1991, Nº 43.
 - Conversión de la deuda externa en capital, *Michael Mortimore*, Agosto 1991, Nº 44.
 - El regreso de América Latina al mercado crediticio privado internacional, *Peter J. West*, Agosto 1991, Nº 44.
 - Movimientos de capital y financiamiento externo, *Benjamín Hopenhayn*, Abril 1995, Nº 55.
- E) Inversiones extranjeras**
- Empresas transnacionales y productos básicos de exportación, *Benny Widjono*, Primer semestre 1978, Nº 5.
 - La relocalización industrial a escala internacional, *Alfredo Eric Calcagno y Jean-Michel Jakobowicz*, Abril 1981, Nº 13.
 - El Este, el Sur y las empresas transnacionales, *Alberto Jiménez de Lucio*, Agosto 1981, Nº 14.
 - Las empresas transnacionales en el desarrollo minero de Bolivia, Chile y Perú, *Jan Křákal*, Agosto 1981, Nº 14.
 - Las empresas transnacionales en la economía chilena, *Eugenio Lahera*, Agosto 1981, Nº 14.
 - Las empresas transnacionales y la actual modalidad de crecimiento económico de América Latina, *Luiz Claudio Marinho*, Agosto 1981, Nº 14.
 - La internacionalización del capital y las transnacionales en la industria brasileña, *María da Conceição Tavares y Aloisio Teixeira*, Agosto 1981, Nº 14.
 - Las empresas transnacionales y el comercio internacional de América Latina, *Eugenio Lahera*, Abril 1985, Nº 25.

- El papel subsidiario de la inversión externa directa en la industrialización: el sector manufacturero colombiano, *Michael Mortimore*, Abril 1985, Nº 25.
- Las empresas transnacionales en la Argentina, 1976-1983, *Daniel Azpiazu, Eduardo Basualdo y Bernardo Kosacoff*, Abril 1986, Nº 28.
- Vinculación industrial internacional y desarrollo exportador: el caso de Chile, *Alejandra Mizala*, Abril 1992, Nº 46.
- La inversión europea en América Latina: un panorama, *Juan Alberto Fuentes*, Diciembre 1992, Nº 48.
- Internacionalización de empresas industriales latinoamericanas, *Wilson Peres Núñez*, Abril 1993, Nº 49.
- Las transnacionales y la industria en los países en desarrollo, *Michael Mortimore*, Diciembre 1993, Nº 51.
- Nuevas estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina, *Gabriel Bezchinsky y Bernardo Kosacoff*, Abril 1994, Nº 52.
- Empresas transnacionales y cambios estructurales en la industria de Argentina, Brasil, Chile y México, *Ricardo Bielschowsky y Giovanni Stumpo*, Abril 1995, Nº 55.
- Transnacionalización e integración productiva en América Latina, *Armando Di Filippo*, Diciembre 1995, Nº 57.
- El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina, *Christian Anglade y Carlos Fortín*, Abril 1987, Nº 31.
- Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina, *Sergio Boisier*, Abril 1987, Nº 31.
- Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina, *Carlos A. de Mattos*, Abril 1987, Nº 31.
- Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación, *Yehezkel Dror*, Abril 1987, Nº 31.
- Modelos macroeconómicos y planificación en un futuro incierto. La experiencia francesa, *Paul Dubois*, Abril 1987, Nº 31.
- Nuevas orientaciones para la planificación: un balance interpretativo, *Eduardo García d'Acuña*, Abril 1987, Nº 31.
- Vigencia del Estado planificador en la crisis actual, *Adolfo Gurrieri*, Abril 1987, Nº 31.
- Más allá de la planificación indicativa, *Stuart Holland*, Abril 1987, Nº 31.
- La planificación del desarrollo a largo plazo. Notas sobre su esencia y metodología, *Lars Ingelstam*, Abril 1987, Nº 31.
- Planificación para una nueva dinámica económica y social, *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES*, Abril 1987, Nº 31.
- Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina, *Bernardo Kliksberg*, Abril 1987, Nº 31.
- La planificación en la actualidad, *Yoshihiro Kogane*, Abril 1987, Nº 31.
- La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación, *Harold D. Linstone*, Abril 1987, Nº 31.
- Planificación y gobierno, *Carlos Matus*, Abril 1987, Nº 31.
- La planificación y el mercado durante los próximos diez años en América Latina, *Joseph Ramos*, Abril 1987, Nº 31.
- Notas sobre nuevas directrices en materia de planificación, *Brian Van Arkadie*, Abril 1987, Nº 31.

III Agentes del desarrollo

A) Estado, gobierno y sector público

- ¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?, *Sergio Boisier*, Abril 1979, Nº 7.
- Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana, *Carlos A. de Mattos*, Agosto 1979, Nº 8.
- Hacia una dimensión social y política del desarrollo regional, *Sergio Boisier*, Abril 1981, Nº 13.
- Las empresas transnacionales en un nuevo proceso de planificación, *Arturo Núñez del Prado*, Agosto 1981, Nº 14.
- Los límites de lo posible en la planificación regional, *Carlos A. de Mattos*, Diciembre 1982, Nº 18.

- La planificación en economías mixtas de mercado y los paradigmas del desarrollo: problemas y alternativas, *René Villarreal*, Abril 1987, Nº 31.
- Las regiones como espacios socialmente contruidos, *Sergio Boisier*, Agosto 1988, Nº 35.
- Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía, *Juan M.F. Martín*, Diciembre 1988, Nº 36.
- Aspectos conceptuales de la privatización, *Raymond Vernon*, Abril 1989, Nº 37.
- La especificidad del Estado latinoamericano, *Enzo Faletto*, Agosto 1989, Nº 38.
- La intervención del Estado en Brasil. Un enfoque pragmático, *Luis Carlos Bresser*, Agosto 1990, Nº 41.
- Modelos econométricos para la planificación, *Eduardo García D'Acuña*, Agosto 1990, Nº 41.
- Los acomodos de poder entre el Estado y el mercado, *David Ibarra*, Diciembre 1990, Nº 42.
- El Estado y la transformación productiva con equidad, *Eugenio Lahera*, Diciembre 1990, Nº 42.
- Las relaciones entre descentralización y equidad, *Sergio Boisier*, Abril 1992, Nº 46.
- Privatización y retracción del Estado en América Latina, *David Félix*, Abril 1992, Nº 46.
- Reforma de las empresas públicas latinoamericanas, *Antonio Martín del Campo* y *Donald R. Winkler*, Abril 1992, Nº 46.
- Las privatizaciones y el bienestar social, *Robert Devlin*, Abril 1993, Nº 49.
- Gestión estratégica, planificación y presupuesto, *Juan M.F. Martín* y *Arturo Nuñez del Prado*, Abril 1993, Nº 49.
- El financiamiento en los procesos de descentralización, *Dolores Rufián*, Agosto 1993, Nº 50.
- Crisis y alternativas en los procesos de regionalización, *Sergio Boisier*, Abril 1994, Nº 52.
- Nuevas orientaciones para la gestión pública, *Eugenio Lahera*, Abril 1994, Nº 52.
- Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina, *Daniel Azpiazu* y *Adolfo Vispo*, Diciembre 1994, Nº 54.

- Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano, *Eduardo Palma*, Abril 1995, Nº 55.

B) Actores sociales

- El campesinado en América Latina. Una aproximación teórica, *Raúl Brignol* y *Jaime Crispi*, Abril 1982, Nº 16.
- Clase y cultura en la transformación del campesinado, *John Durston*, Abril 1982, Nº 16.
- La participación de la juventud en el desarrollo de América Latina. Problemas y políticas relativas a su inserción en la fuerza de trabajo y a sus posibilidades de educación y empleo, *Henry Kirsch*, Diciembre 1982, Nº 18.
- El proceso de acumulación y la debilidad de los actores, *Víctor E. Tokman*, Agosto 1985, Nº 26.
- Cooperativismo y participación popular: nuevas consideraciones respecto de un viejo tema, *Roberto P. Guimarães*, Abril 1986, Nº 28.
- La juventud argentina: entre la herencia del pasado y la construcción del futuro, *Cecilia Braslavsky*, Agosto 1986, Nº 29.
- La radicalización política de la juventud popular en el Perú, *Julio Cotler*, Agosto 1986, Nº 29.
- La juventud como movimiento social en América Latina, *Enzo Faletto*, Agosto 1986, Nº 29.
- La juventud de los países del Caribe de habla inglesa: el alto costo del desarrollo dependiente, *Meryl James-Bryan*, Agosto 1986, Nº 29.
- La juventud universitaria como actor social en América Latina, *Henry Kirsch*, Agosto 1986, Nº 29.
- Meditaciones sobre la juventud, *Carlos Martínez Moreno*, Agosto 1986, Nº 29.
- Juventud chilena y exclusión social, *Javier Martínez* y *Eduardo Valenzuela*, Agosto 1986, Nº 29.
- Juventud popular y anomia, *Javier Martínez* y *Eduardo Valenzuela*, Agosto 1986, Nº 29.
- Ausencia de futuro: la juventud colombiana, *Rodrigo Parra Sandoval*, Agosto 1986, Nº 29.
- La juventud latinoamericana entre el desarrollo y la crisis, *Germán W. Rama*, Agosto 1986, Nº 29.
- Los jóvenes en el Brasil: antiguos supuestos y nuevos derroteros, *Felicia Reicher Madeira*, Agosto 1986, Nº 29.

- Agentes del "desarrollo", *Marshall Wolfe*, Abril 1987, N° 31.
- Los actores sociales y las opciones de desarrollo, *Marshall Wolfe*, Agosto 1988, N° 35.
- La incorporación de la mujer en las políticas de desarrollo, *Cecilia López M. y Molly Pollack*, Diciembre 1989, N° 39.
- La participación desigual de la mujer en el mundo del trabajo, *Irma Arriagada*, Abril 1990, N° 40.
- La creciente presencia de la mujer en el desarrollo, *Miriam Krawczyk*, Abril 1990, N° 40.
- Actores sociales y ajuste estructural, *Ricardo A. Lagos y Ernesto Tironi*, Agosto 1991, N° 44.
- Tesis erradas sobre la juventud de los años noventa, *John Durston*, Abril 1992, N° 46.
- ¿Por qué los hombres son tan irresponsables?, *Rubén Kaztman*, Abril 1992, N° 46.
- El empresario centroamericano como actor económico y social, *Andrés Pérez*, Abril 1992, N° 46.
- Pasado y perspectivas del sistema sindical, *Fernando Calderón G.*, Abril 1993, N° 49.
- Mujeres en la región: los grandes cambios, *Miriam Krawczyk*, Abril 1993, N° 49.
- Formación histórica de la estratificación social en América Latina, *Enzo Faletto*, Agosto 1993, N° 50.
- Los pueblos indígenas y la modernidad, *John Durston*, Diciembre 1993, N° 51.
- Grupos privados nacionales en México, 1988-1993, *Celso Garrido*, Agosto 1994, N° 53.
- Expectativas de la juventud y el desarrollo rural, *Martine Dirven*, Abril 1995, N° 55.
- Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos, *Carlos Filgueira*, Diciembre 1981, N° 15.
- Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina: un examen crítico de las políticas del Fondo Monetario Internacional, *Richard Lynn Ground*, Agosto 1984, N° 23.
- El proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global, *Roberto Zahler y Carlos Massad*, Agosto 1984, N° 23.
- Políticas de estabilización y ajuste en el Cono Sur, 1974-1983, *Joseph Ramos*, Abril 1985, N° 25.
- Inflación y políticas de estabilización, *Daniel Heymann*, Abril 1986, N° 28.
- Del ajuste recesivo al ajuste estructural, *Lucio Geller y Víctor Tokman*, Diciembre 1986, N° 30.
- Origen y magnitud del ajuste recesivo de América Latina, *Richard Lynn Ground*, Diciembre 1986, N° 30.
- Restricción externa y ajuste. Opciones y políticas en América Latina, *Nicolás Eyzaguirre y Mario Valdivia*, Agosto 1987, N° 32.
- Revisión de los enfoques teóricos sobre ajuste externo y su relevancia para América Latina, *Patricio Meller*, Agosto 1987, N° 32.
- Raúl Prebisch, banquero central, *Felipe Pazos*, Abril 1988, N° 34.
- En torno a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial, *Patricio Meller*, Abril 1989, N° 37.
- El ahorro y la inversión bajo restricción externa y fiscal, *Nicolás Eyzaguirre*, Agosto 1989, N° 38.
- La macroeconomía nekeynesiana vista desde el Sur, *Joseph Ramos*, Agosto 1989, N° 38.
- Políticas macroeconómicas: en busca de una síntesis, *Daniel Schydłowsky*, Abril 1990, N° 40.
- La política de estabilización en México, *Jorge Eduardo Navarrete*, Agosto 1990, N° 41.
- Elementos estructurales de la aceleración inflacionaria, *Héctor Assael*, Diciembre 1990, N° 42.
- El desborde inflacionario: experiencias y opciones, *Felipe Pazos*, Diciembre 1990, N° 42.

IV Inflación, ajuste y estabilidad

A) Experiencias generales, regionales y nacionales

- Política fiscal y desarrollo integrado, *Federico J. Herschel*, Segundo semestre 1977, N° 4.

■ Hechos externos, políticas internas y ajuste estructural, *Carlos Massad*, Abril 1991, N° 43.

B) Aspectos monetarios y financieros

■ Repercusiones monetarias y reales de la apertura financiera al exterior. El caso chileno: 1975-1978, *Roberto Zahler*, Abril 1980, N° 10.

■ Las fallas del mercado de capitales, *Eduardo Sarmiento P.*, Diciembre 1985, N° 27.

■ El endeudamiento privado interno en Colombia, 1970-1985, *Mauricio Carrizosa y Antonio Urdinola*, Agosto 1987, N° 32.

■ Otro ángulo de la crisis latinoamericana: la deuda interna, *Roberto Zahler y Carlos Massad*, Agosto 1987, N° 32.

■ Política monetaria con apertura de la cuenta de capitales, *Roberto Zahler*, Diciembre 1992, N° 48.

■ Crisis monetaria, dolarización y tipo de cambio, *Paulo Batista*, Agosto 1993, N° 50.

■ Efectos de las corrientes de capital sobre la base monetaria, *Helmut Reisen*, Diciembre 1993, N° 51.

■ Represión financiera y patrón de financiamiento latinoamericano, *Marcos Antonio Macedo Cintra*, Agosto 1994, N° 53.

■ Afluencia de capitales externos y políticas macroeconómicas, *Daniel Titelman y Andras Uthoff*, Agosto 1994, N° 53.

■ Modernización de la supervisión bancaria, *Christian Larraín*, Diciembre 1994, N° 54.

■ ¿Liberalización o desarrollo financiero?, *Günter Held*, Diciembre 1994, N° 54.

■ El fenómeno tecnológico interno, *Ricardo Cibotti y Jorge Lucángeli*, Agosto 1980, N° 11.

■ La microelectrónica y el desarrollo latinoamericano, *Eugenio Lahera y Hugo Nochteff*, Abril 1983, N° 19.

■ Cambio técnico y reestructuración productiva, *Eugenio Lahera*, Diciembre 1988, N° 36.

■ Revolución industrial y alternativas regionales, *Hugo Nochteff*, Diciembre 1988, N° 36.

■ Notas sobre la automatización microelectrónica en el Brasil, *J.R. Taulle*, Diciembre 1988, N° 36.

■ Competitividad internacional: evolución y lecciones, *Fernando Fajnzylber*, Diciembre 1988, N° 36.

■ El potencial tecnológico del sector primario exportador, *Mikio Kuwayama*, Diciembre 1989, N° 39.

■ Una estrategia industrial y tecnológica para Brasil, *João Paulo dos Reis Velloso*, Abril 1990, N° 40.

■ Transferencia de tecnología: el caso de la Fundación Chile, *Torben Huss*, Abril 1991, N° 43.

■ La competitividad de las economías pequeñas de la región, *Rudolf Buitelaar y Juan Alberto Fuentes*, Abril 1991, N° 43.

■ Inserción internacional e innovación institucional, *Fernando Fajnzylber*, Agosto 1991, N° 44.

■ Imágenes sociales de la transformación tecnológica, *Enzo Faletto*, Diciembre 1991, N° 45.

■ Actitudes frente al cambio técnico, *Carlos Filgueira*, Diciembre 1991, N° 45.

■ El papel del Estado en el avance tecnológico, *Ricardo Mosquera Mesa*, Diciembre 1991, N° 45.

■ Competitividad internacional y especialización, *Ousmene Mandeng*, Diciembre 1991, N° 45.

■ Educación y transformación productiva con equidad, *Fernando Fajnzylber*, Agosto 1992, N° 47.

■ Falla de mercado y política tecnológica, *Jorge Katz*, Agosto 1993, N° 50.

■ Políticas de competitividad, *Wilson Peres Núñez*, Agosto 1994, N° 53.

■ Políticas públicas y competitividad de las exportaciones, *Milton Von Hesse*, Agosto 1994, N° 53.

V Competitividad y cambio técnico

■ Acumulación y creatividad, *Celso Furtado*, Segundo semestre 1978, N° 6.

■ Desarrollo tecnológico en América Latina y el Caribe, *Jorge A. Sabato*, Abril 1980, N° 10.

■ Las principales cuestiones pendientes en las negociaciones sobre el Código de Conducta de la UNCTAD para la transferencia de tecnología, *Miguel Wionczeck*, Abril 1980, N° 10.

■ El cambio tecnológico en los análisis estructuralistas, *Armando Kuri*, Abril 1995, Nº 55.

■ El caleidoscopio de la competitividad, *Geraldo Müller*, Agosto 1995, Nº 56.

VI Sectores productivos

A) Industria

■ La discusión industrial en América Latina, *Héctor Soza*, Abril 1981, Nº 13.

■ Los bienes de capital. Tamaño de los mercados, estructura sectorial y perspectivas de la demanda en América Latina, *Jorge Beckel* y *Salvador Lluch*, Agosto 1982, Nº 17.

■ Cambio tecnológico en la industria metalmeccánica latinoamericana. Resultado de un programa de estudio de casos, *Jorge Katz*, Abril 1983, Nº 19.

■ La crisis estructural de la industria argentina, *Adolfo Dorfman*, Agosto 1984, Nº 23.

■ El papel de las empresas pequeñas y medianas en el mejoramiento de la estructura productiva de los países en desarrollo, *Carlo Secchi*, Diciembre 1985, Nº 27.

■ La pequeña y mediana industria en el desarrollo de América Latina, *Mario Castillo* y *Claudio Cortellese*, Abril 1988, Nº 34.

■ La industria de bienes de capital: situación y desafíos, *Jorge Beckel*, Abril 1990, Nº 40.

■ Competitividad de la industria latinoamericana, *Gérard Fichet*, Abril 1991, Nº 43.

■ Políticas industriales en Centroamérica, *Larry Wilmore*, Diciembre 1992, Nº 48.

■ Búsqueda de competitividad en la industria maderera chilena, *Dirk Messner*, Abril 1993, Nº 49.

■ ¿Dónde estamos en política industrial?, *Wilson Peres*, Diciembre 1993, Nº 51.

■ El desafío de la competitividad industrial, *Rudolf Buitelaar* y *Leonard Mertens*, Diciembre 1993, Nº 51.

■ Industrias petroquímica y de máquinas herramientas: estrategias empresariales, *Daniel Chudnovsky*, *Andrés López* y *Fernando Porta*, Abril 1994, Nº 52.

■ Política industrial y fomento de la competitividad, *Oswaldo Rosales*, Agosto 1994, Nº 53.

B) Agricultura

■ La ambivalencia del agro latinoamericano, *Enrique V. Iglesias*, Segundo semestre 1978, Nº 6.

■ El proceso de modernización de la agricultura latinoamericana, *Gerson Gomes* y *Antonio Pérez*, Agosto 1979, Nº 8.

■ Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia, *Alejandro Schejtman*, Agosto 1980, Nº 11.

■ Principales enfoques sobre la economía campesina, *Klaus Heynig*, Abril 1982, Nº 16.

■ Agricultura y alimentación. Evolución y transformaciones más recientes en América Latina, *Luis López Cordovez*, Abril 1982, Nº 16.

■ La agricultura latinoamericana. Perspectivas hasta fines de siglo, *Islam Nurul*, Abril 1982, Nº 16.

■ La agricultura campesina en América Latina. Situaciones y tendencias, *Emiliano Ortega*, Abril 1982, Nº 16.

■ Historia y economía política de las políticas relativas a los pequeños agricultores, *David Dunham*, Diciembre 1982, Nº 18.

■ El poblador andino, el agua y el papel del Estado, *Axel Dourojeanni* y *Medardo Molina*, Abril 1983, Nº 19.

■ Desarrollo y educación en zonas rurales, *Carlos A. Borsotti*, Diciembre 1983, Nº 21.

■ Desarrollo rural y programación urbana de alimentos, *Manuel Figueroa L.*, Abril 1985, Nº 25.

■ La agricultura de América Latina: transformaciones, tendencias y lineamientos de estrategia, *División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO*, Diciembre 1985, Nº 27.

■ El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil, *Raúl Brignol Mendes*, Diciembre 1987, Nº 33.

■ Argentina: crisis, políticas de ajuste y desarrollo agrícola, 1980-1985, *Luis R. Cuccia* y *Fernando H. Navajas*, Diciembre 1987, Nº 33.

■ Desarrollo agrícola y equilibrio macroeconómico en América Latina: Reseña de algunas cuestiones básicas de política, *Richard L. Ground*, Diciembre 1987, Nº 33.

- La política del sector agrícola y la planificación macroeconómica, *Trevor Harker*, Diciembre 1987, Nº 33.
- La crisis externa, políticas de ajuste y desarrollo agrícola en Brasil, *Fernando Homem de Melo*, Diciembre 1987, Nº 33.
- Crisis, políticas de ajuste y agricultura, *Luis López Cordovez*, Diciembre 1987, Nº 33.
- Colombia: efectos de la política de ajuste en el desarrollo agropecuario, *Astrid Martínez*, Diciembre 1987, Nº 33.
- México: estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola, *Gonzalo Rodríguez y Jaime Ros*, Diciembre 1987, Nº 33.
- Ecuador: crisis y políticas de ajuste. Su efecto en la agricultura, *Germánico Salgado P.*, Diciembre 1987, Nº 33.
- Chile: efectos de las políticas de ajuste en el sector agropecuario y forestal, *Andrés Sanfuentes*, Diciembre 1987, Nº 33.
- Planificación agrícola en los países de la Comunidad del Caribe, *Eduardo Valenzuela*, Diciembre 1987, Nº 33.
- Costa Rica: crisis, políticas de ajuste y desarrollo rural, *Juan M. Villasuso*, Diciembre 1987, Nº 33.
- La agricultura en la óptica de la CEPAL, *Emiliano Ortega*, Agosto 1988, Nº 35.
- La seguridad alimentaria: tendencias e impacto de la crisis, *Alejandro Schejtman*, Diciembre 1988, Nº 36.
- De la reforma agraria a las empresas asociativas, *Emiliano Ortega*, Abril 1990, Nº 40.
- Relación entre productividad media y productividad agrícola, *Gerardo Fujii*, Agosto 1991, Nº 44.
- Potencialidades y opciones de la agricultura mexicana, *Julio López*, Agosto 1992, Nº 47.
- La trayectoria rural de América Latina y el Caribe, *Emiliano Ortega*, Agosto 1992, Nº 47.
- Régimen jurídico del agua: la experiencia de Estados Unidos, *Carl J. Bauer*, Abril 1993, Nº 49.
- Elasticidad-precio de las exportaciones agrícolas de Centroamérica, *Alberto Gabriele*, Abril 1994, Nº 52.

- Agroindustria y transformación productiva de la pequeña agricultura, *Alejandro Schejtman*, Agosto 1994, Nº 53.

C) Minería

- El desarrollo de la minería con relación al origen del capital, *Patricio Jones*, Diciembre 1986, Nº 30.
- El papel del sector público y de las empresas transnacionales en el desarrollo minero de América Latina, *Jan Křákal*, Diciembre 1986, Nº 30.
- La transferencia de tecnología en el sector minero: opciones para el Organismo Latinoamericano de Minería OLAMI, *Michael Nelson*, Diciembre 1986, Nº 30.
- Nuevas orientaciones para el desarrollo de los recursos mineros, *Rolando Sanz Guerrero*, Diciembre 1986, Nº 30.
- El actual debate sobre los recursos naturales, *Fernando Sánchez*, Diciembre 1993, Nº 51.

D) Servicios

- El déficit de los servicios urbanos: ¿una limitación estructural?, *Francisco Barreto y Roy T. Gilbert*, Segundo semestre 1977, Nº 4.
- El futuro de los ferrocarriles internacionales de Sudamérica. Un enfoque histórico, *Robert T. Brown*, Agosto 1979, Nº 8.
- El transporte urbano en América Latina. Consideraciones acerca de su igualdad y eficiencia, *Ian Thomson*, Agosto 1982, Nº 17.
- La privatización de la telefonía argentina, *Alejandra Herrera*, Agosto 1992, Nº 47.
- Cómo mejorar el transporte urbano de los pobres, *Ian Thomson*, Abril 1993, Nº 49.
- Mercados de salud: morfología, comportamiento y regulación, *Jorge Katz y Ernesto Miranda*, Diciembre 1994, Nº 54.
- La privatización de los servicios públicos del agua, *Miguel Solanes*, Agosto 1995, Nº 56.
- Reforma laboral y equidad social: la privatización de los puertos, *Larry Burkhalter*, Diciembre 1995, Nº 57.

E) Energía

- El desafío energético, *Enrique V. Iglesias*, Abril 1980, Nº 10.
- Estrategias de desarrollo con requerimientos energéticos moderados. Problemas y enfoques, *Ignacy Sachs*, Diciembre 1980, Nº 12.
- La demanda de energía en la industria manufacturera chilena, *Larry Wilmore*, Diciembre 1982, Nº 18.
- La energía en el modelo tecnológico agrícola predominante en América Latina, *Nicolo Gilgo*, Abril 1984, Nº 22.
- Globalización y reestructuración energética en América Latina, *Fernando Sánchez*, Agosto 1995, Nº 56.

- Participación y concertación en las políticas sociales, *Carlos Franco*, Abril 1989, Nº 37.
- Las políticas sociales en Costa Rica, *Ana Sojo*, Agosto 1989, Nº 38.
- Una perspectiva del desarrollo social en Brasil, *Sonia Miriam Draibe*, Diciembre 1989, Nº 39.
- Areas duras y áreas blandas en el desarrollo social, *Pascual Gerstenfeld y Rubén Kaztman*, Agosto 1990, Nº 41.
- Naturaleza y selectividad de la política social, *Ana Sojo*, Agosto 1990, Nº 41.
- La selectividad como eje de las políticas sociales, *Percy Rodríguez Noboa*, Agosto 1991, Nº 44.
- Perspectivas sobre la equidad, *Marshall Wolfe*, Agosto 1991, Nº 44.

VII Experiencias y políticas sociales

A) Modalidades generales y contrastes internacionales y nacionales

- Desarrollo y política educacional en América Latina, *Aldo Solari*, Primer semestre 1977, Nº 3.
- Principales desafíos al desarrollo social en el Caribe, *Jean Casimir*, Abril 1981, Nº 13.
- Educar o no educar. ¿Es éste el dilema?, *Carlos H. Filgueira*, Diciembre 1983, Nº 21.
- La educación latinoamericana. Exclusión o participación, *Germán W. Rama*, Diciembre 1983, Nº 21.
- Modelo pedagógico y fracaso escolar, *Juan Carlos Tedesco*, Diciembre 1983, Nº 21.
- Una perspectiva histórica de la educación latinoamericana, *Gregorio Weinberg*, Diciembre 1983, Nº 21.
- Estilos de desarrollo y educación. Un inventario de mitos, recomendaciones y potencialidades, *Marshall Wolfe*, Diciembre 1983, Nº 21.
- Seguridad social y desarrollo en América Latina, *Carmelo Mesa-Lago*, Abril 1986, Nº 28.
- Política social rural en una estrategia de desarrollo sostenido, *John Durston*, Diciembre 1988, Nº 36.

- Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad, *Ernesto Cohen y Rolando Franco*, Agosto 1992, Nº 47.
- ¿Pensar lo social sin planificación ni revolución?, *Martín Hopenhayn*, Diciembre 1992, Nº 48.
- Integración y desintegración social rural, *Martine Dirven*, Diciembre 1993, Nº 51.
- Logros y obstáculos en la educación formal de las mujeres, *Diane Alméras*, Diciembre 1994, Nº 54.
- Ajuste fiscal y gasto social, *Fossella Cominetti*, Diciembre 1994, Nº 54.
- ¿Cuánto se puede gastar en educación?, *Guillermo Labarca*, Agosto 1995, Nº 56.
- Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina, *Andras Uthoff*, Agosto 1995, Nº 56.

B) Mercado del trabajo

- Industrialización y empleo: experiencias en Asia y estrategia para América Latina, *Akio Hosono*, Segundo semestre 1976, Nº 2.
- Población y fuerza de trabajo en América Latina: algunos ejercicios de simulación, *Charles Rollins*, Primer semestre 1977, Nº 3.
- Las desigualdades de salarios en el mercado de trabajo urbano, *Paulo R. Souza*, Primer semestre 1978, Nº 5.

- Las relaciones entre los sectores formal e informal, *Víctor E. Tokman*, Primer semestre 1978, Nº 5.
- Estrategia de desarrollo y empleo en los años ochenta, *Víctor E. Tokman*, Diciembre 1981, Nº 15.
- Desarrollo desigual y absorción de empleo. América Latina 1950-1980, *Víctor E. Tokman*, Agosto 1982, Nº 17.
- Absorción creciente con subempleo persistente, *Norberto García*, Diciembre 1982, Nº 41.
- Salarios y empleos en coyunturas recesivas internacionales. Experiencias latinoamericanas recientes, *Víctor E. Tokman*, Agosto 1983, Nº 20.
- El papel de la educación en relación con los problemas del empleo, *Juan Pablo Terra*, Diciembre 1983, Nº 21.
- La absorción productiva de la fuerza de trabajo: una polémica abierta, *Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL*, Diciembre 1984, Nº 24.
- Transformación ocupacional y crisis, *Norberto García y Víctor Tokman*, Diciembre 1984, Nº 24.
- Las transformaciones sectoriales del empleo en América Latina, *Rubén Kaztman*, Diciembre 1984, Nº 24.
- Urbanización y mercado de trabajo, *Joseph Ramos*, Diciembre 1984, Nº 24.
- Los jóvenes y el desempleo en Montevideo, *Rubén Kaztman*, Agosto 1986, Nº 29.
- Empleo urbano: investigación y políticas en América Latina, *Víctor E. Tokman*, Abril 1988, Nº 34.
- Algunos alcances sobre la definición del sector informal, *Martine Guerguil*, Agosto 1988, Nº 35.
- Tendencias de la integración en el mercado de trabajo brasileño, *Luiz Carlos Eichenberg Silva y Claudio Salm*, Diciembre 1989, Nº 39.
- Mercado latinoamericano del trabajo en 1950-1990, *Ricardo Infante y Emilio Klein*, Diciembre 1991, Nº 45.
- Productividad y trabajo de la mujer en Estados Unidos, *Nancy S. Barrett e Inés Bustillo*, Diciembre 1993, Nº 51.
- Transformaciones del trabajo femenino urbano, *Irma Arriagada*, Agosto 1994, Nº 53.
- ¿Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo?, *Ricardo A. Lagos*, Diciembre 1994, Nº 54.

■ Mujeres y migrantes: desigualdades en el mercado laboral en Santiago de Chile, *Ivonne Szasz*, Agosto 1995, Nº 56.

■ Nuevas tendencias en las políticas salariales, *Andrés E. Marinakis*, Diciembre 1995, Nº 57.

C) Distribución del ingreso y pobreza

■ La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos, *Oscar Altimir*, Abril 1981, Nº 13.

■ La pobreza. Descripción y análisis de políticas para superarla, *Sergio Molina S.*, Diciembre 1982, Nº 18.

■ Pobreza y subempleo en América Latina, *Alberto Couriel*, Diciembre 1984, Nº 24.

■ La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo, *Rubén Kaztman*, Abril 1989, Nº 37.

■ La pobreza en el Ecuador, *Eduardo Santos*, Agosto 1989, Nº 38.

■ Magnitud de la situación de la pobreza, *Juan Carlos Feres y Arturo León*, Agosto 1990, Nº 41.

■ El Estado y la pobreza en Costa Rica, *Marvin Taylor-Dormond*, Abril 1991, Nº 43.

■ Crecimiento y distribución del ingreso en países de mediano desarrollo, *Eduardo Sarmiento*, Diciembre 1992, Nº 48.

■ Pobreza y ajuste: el caso de Honduras, *Jorge Navarro*, Abril 1993, Nº 49.

■ Informalidad y pobreza en América Latina, *Guillermo Rosenbluth*, Abril 1994, Nº 52.

■ Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste, *Oscar Altimir*, Abril 1994, Nº 52.

VIII Sustentabilidad del desarrollo

A) Medio ambiente y asentamientos humanos

■ Perspectivas de desarrollo y medio ambiente: el caso de Brasil, *Fernando Henrique Cardoso*, Diciembre 1980, Nº 12.

- La dimensión ambiental en el desarrollo agrícola de América Latina, *Nicolo Gligo*, Diciembre 1980, Nº 12.
- La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina, *Oswaldo Sunkel*, Diciembre 1980, Nº 12.
- Los actuales estilos de desarrollo y los problemas del medio ambiente, *Mostafá K. Tolba*, Diciembre 1980, Nº 12.
- Interrelaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo en las Naciones Unidas: en busca de un enfoque, *Branislav Gosovic*, Agosto 1984, Nº 23.
- La elaboración de inventarios y cuentas del patrimonio natural y cultural, *Nicolo Gligo*, Abril 1986, Nº 28.
- La ecopolítica en el desarrollo del Brasil, *Roberto Guimarães*, Agosto 1989, Nº 38.
- Los desastres naturales y su incidencia económico-social, *Roberto Jovel*, Agosto 1989, Nº 38.
- Elementos para una política ambiental eficaz, *María Inés Bustamante y Santiago Torres*, Agosto 1990, Nº 41.
- Las cuentas del patrimonio natural y el desarrollo sustentable, *Nicolo Gligo*, Agosto 1990, Nº 41.
- Contaminación industrial y urbana: opciones de política, *Hernán Durán*, Agosto 1991, Nº 44.
- El que contamina, paga, *Rafael Valenzuela*, Diciembre 1991, Nº 45.
- Patrón de desarrollo y medio ambiente en Brasil, *Roberto Guimarães*, Agosto 1992, Nº 47.
- Participación y medio ambiente, *Tonci Tomić*, Diciembre 1992, Nº 48.
- La gestión del agua y las cuencas en América Latina, *Axel Dourojeanni*, Agosto 1994, Nº 53.
- Situación y perspectivas ambientales en América Latina y el Caribe, *Nicolo Gligo*, Abril 1995, Nº 55.

B) Demografía

- Capitalismo y población en el agro latinoamericano. Tendencias y problemas recientes, *Carmen A. Miró y Daniel Rodríguez*, Abril 1982, Nº 16.

■ Población y desarrollo en el Istmo Centroamericano, *Andras Uthoff*, Abril 1990, Nº 40.

■ Migración de mano de obra calificada dentro de América Latina, *Jorge Martínez*, Agosto 1993, Nº 50.

IX Aspectos políticos y culturales

- Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa, *Jorge Graciarena*, Primer semestre 1976, Nº 1.
- Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina, *Jorge Graciarena*, Segundo semestre 1976, Nº 2.
- América Latina en los escenarios posibles de la distensión, *José Medina Echavarría*, Segundo semestre 1976, Nº 2.
- Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales, *José Medina Echavarría*, Segundo semestre 1977, Nº 4.
- Entre realidad y utopía. La dialéctica de las ciencias sociales latinoamericanas, *Jorge Graciarena*, Primer semestre 1978, Nº 5.
- La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL, *David H. Pollock*, Segundo semestre 1978, Nº 6.
- El ambiente en la palestra política, *Marshall Wolfe*, Diciembre 1980, Nº 12.
- Perspectivas políticas de la educación y de la cultura. Hipótesis sobre la importancia de la educación para el desarrollo, *Pedro Demo*, Diciembre 1983, Nº 21.
- Elementos institucionales de una nueva diplomacia para el desarrollo. Apuntes para un libro de memorias., *Diego Cordovez*, Agosto 1984, Nº 23.
- La participación: una visión desde arriba, *Marshall Wolfe*, Agosto 1984, Nº 23.
- Cultura, discurso autoexpresión y desarrollo social en el Caribe, *Jean Casimir*, Abril 1985, Nº 25.
- Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político-social, *Enzo Faletto y Germán W. Rama*, Abril 1985, Nº 25.
- Las perspectivas de la evolución política y social de América Latina, *Torcuato Di Tella*, Agosto 1985, Nº 26.

- Cultura política y conciencia democrática, *Enzo Faletto*, Agosto 1988, Nº 35.
- Una esperanzada visión de la democracia, *Jorge Graciarena*, Agosto 1988, Nº 35.
- Otra noción de lo privado, otra noción de lo público, *Aníbal Quijano*, Agosto 1988, Nº 35.
- Sentido y función de la Universidad: la visión de Medina Echavarría, *Aldo Solari*, Agosto 1988, Nº 35.
- Dilemas de la legitimidad política, *Francisco C. Weffort*, Agosto 1988, Nº 35.
- Las estructuras sociales y la democracia en los años noventa, *Marshall Wolfe*, Abril 1990, Nº 40.
- Democracia y economía, *Gert Rosenthal*, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Abril 1991, Nº 43.
- Los nuevos escenarios internacionales, *Ernesto Ottone*, Agosto 1991, Nº 44.
- La consolidación de la democracia y del desarrollo en Chile, *Oswaldo Sunkel*, Agosto 1992, Nº 47.
- Estructura económica y social y el comportamiento colectivo, *Rodrigo Baño*, Agosto 1993, Nº 50.
- Ciencias sociales y realidad social en América Central, *Andrés Pérez*, Agosto 1993, Nº 50.
- Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL, *Martín Hopenhayn*, *Fernando Calderón* y *Ernesto Ottone*, Abril 1994, Nº 52.
- Industria cultural y nuevos códigos de modernidad, *Martín Hopenhayn*, Diciembre 1994, Nº 54.
- Consolidación de la paz después de los conflictos: un desafío para las Naciones Unidas, *Graciana del Castillo*, Abril 1995, Nº 55.
- Derechos humanos: el caso de los niños, *Teresa Albáñez*, Diciembre 1995, Nº 57.
- Gobernabilidad, competitividad e integración social, *Fernando Calderón G.*, Diciembre 1995, Nº 57.
- 25 años del Banco Interamericano de Desarrollo, *Felipe Herrera*, Diciembre 1985, Nº 27.
- Raúl Prebisch 1901-1986, *Aníbal Pinto*, Agosto 1986, Nº 29.
- Veinticinco años del ILPES, *Alfredo Costa-Filho*, Diciembre 1987, Nº 33.
- Prebisch pensador clásico y heterodoxo, *Benjamín Hopenhayn*, Abril 1988, Nº 34.
- Medina Echavarría y el futuro de América Latina, *Adolfo Gurrieri*, Agosto 1988, Nº 35.
- El desafío ortodoxo y las ideas de Medina Echavarría, *Aníbal Pinto*, Agosto 1988, Nº 35.
- Economía y felicidad, *María da Conceição Tavares*, Diciembre 1990, Nº 42.
- Las primeras enseñanzas de Raúl Prebisch, *Aldo Ferrer*, Diciembre 1990, Nº 42.
- Celso Furtado: Doctor Honoris Causa, *Wilson Cano*, Abril 1991, Nº 43.
- Significación económica de la droga, *Jorge Giusti*, Diciembre 1991, Nº 45.
- En memoria de Fernando Fajnzylber, *Gert Rosenthal*, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Abril 1992, Nº 46.
- El pensamiento de Prebisch, *Ronald Sprout*, Abril 1992, Nº 46.
- El número 50 de la Revista de la CEPAL, *Gert Rosenthal*, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Agosto 1993, Nº 50.
- En memoria de Pedro Vuskovic, *Jacobo Schatan*, Agosto 1993, Nº 50.
- Discurso del Ministro de Hacienda de Chile en la inauguración de la Sala Fajnzylber, *Alejandro Foxley*, Diciembre 1993, Nº 51.
- Inauguración de la Sala Fernando Fajnzylber y lanzamiento de la Revista de la CEPAL Nº 50, *Gert Rosenthal*, Diciembre 1993, Nº 51.
- Democracia y desarrollo, *Fernando Henrique Cardoso*, Agosto 1995, Nº 56.
- Las Naciones Unidas y la CEPAL en el Cincuentenario de la Organización, *Gert Rosenthal*, Diciembre 1995, Nº 57.
- La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL, *Hernán Santa Cruz*, Diciembre 1995, Nº 57.

X Contribuciones Especiales

- La controversia sobre los "futuros", en las Naciones Unidas, *Philippe de Seynes*, Primer semestre 1977, Nº 3.
- José Medina Echavarría: Un perfil intelectual, *Adolfo Gurrieri*, Agosto 1980, Nº 9.

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

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

- El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.
- Los trabajos deben enviarse en su original español, francés, inglés o portugués, y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.
- La extensión total de los trabajos –incluyendo notas y bibliografía, si la hubiere– no deberá exceder de 10.000 palabras, pero también se considerarán artículos más breves. Es conveniente enviar el original en disquete (de preferencia en Wordperfect 5.1). De no haberlo, se ruega enviar dos ejemplares en papel.
- Toda colaboración deberá venir precedida de una hoja en la que aparezca claramente, además del título del trabajo, el nombre del autor, su afiliación institucional y su dirección. Se solicita, además, acompañar una presentación breve del artículo (de alrededor de 300 palabras), en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales.
- **Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias** y restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.
- Recomendación especial merece la bibliografía, que no debe extenderse innecesariamente. Se solicita consignar con exactitud, en cada caso, toda la información necesaria (nombre del o los autores, título completo y subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente, etc.).
- La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de encargar la revisión y los cambios editoriales que requieran los artículos, incluyendo los títulos de éstos.
- Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en uno y otro idioma.



Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIODICAS

Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1994 son de US\$16 para la versión en español y de US\$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1994-1995) son de US\$30 para la versión 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.	1990, vol. II	472 pp.
1991, vol. I	299 pp.	1991, vol. I	281 pp.
1991, vol. II	602 pp.	1991, vol. II	455 pp.
1992, vol. I	297 pp.	1992, vol. I	286 pp.
1992, vol. II	579 pp.	1992, vol. II	467 pp.
1993, vol. I	289 pp.	1993, vol. I	272 pp.
1993, vol. II	532 pp.		
1994-1995	348 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)

1980,	617 pp.	1988,	782 pp.
1981,	727 pp.	1989,	770 pp.
1982/1983,	749 pp.	1990,	782 pp.
1984,	761 pp.	1991,	856 pp.
1985,	792 pp.	1992,	868 pp.
1986,	782 pp.	1993,	860 pp.
1987,	714 pp.	1994,	863 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.

- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 ***The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects***, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 ***ECLAC 40 Years (1948-1988)***, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 24 ***The environmental dimension in development planning I***, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 ***Changing production patterns with social equity***, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 ***Latin America and the Caribbean: options to reduce the debtburden***, 1990, 110 pp.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 pp.
- 27 ***Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean***, 1992, 279 pp.
- 28 ***A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956***, 1991, 398 pp.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 pp.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 pp.
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 pp.
- 31 ***Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment***, 1991, 146 pp.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1993, 254 pp.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 pp.
- 33 ***Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity***, 1993, 257 pp.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 pp.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 158 pp.
- 35 ***Population, social equity and changing production patterns***, 1993, 153 pp.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional*, 1993, 434 pp.
- 37 *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*, 1994, 137 pp.
- 37 ***Family and future. A regional programme in Latin America and the Caribbean***, 1995, 123 pp.
- 38 *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica*, 1995, 198 pp.
- 39 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, 1994, 109 pp.
- 39 ***Open regionalism in Latin America and the Caribbean***, 1994, 103 pp.
- 40 *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 1995, 314 pp.

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 *Races históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n ***United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations***, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n ***Energy in Latin America: The Historical Record***, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 ***Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies***, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n ***The economic relations of Latin America with Europe***, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 ***Regional programme of action for Latin America in the 1980s***, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.

- 45 **National accounts in Latin America and the Caribbean**, 1983, 97 pp.
- 46 **Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina**, 1983, 193 pp.
- 47 **La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa**, 1984, 104 pp.
- 48 **Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina**, 1984, 102 pp.
- 49 **La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste**, 1985, 95 pp.
- 49 **The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes**, 1985, 93 pp.
- 50 **La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina**, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 **Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón**, 1986, 233 pp.
- 51 **Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan**, 1987, 245 pp.
- 52 **Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina**, 1986, 112 pp.
- 52 **Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean**, 1987, 114 pp.
- 53 **Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana**. 1986, 128 pp.
- 54 **Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento**, 1986, 123 pp.
- 54 **The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth**, 1986, 125 pp.
- 55 **El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones**, 1987, 184 pp.
- 55 **Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options**, 1987, 184 pp.
- 56 **Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina**, 1987, 112 pp.
- 57 **El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia**, 1988, 112 pp.
- 58 **La evolución de la economía de América Latina en 1986**, 1988, 99 pp.
- 58 **The evolution of the Latin American Economy in 1986**, 1988, 95 pp.
- 59 **Protectionism: regional negotiation and defence strategies**, 1988, 261 pp.
- 60 **Industrialización en América Latina: de la "caja negra" "casillero vacío"**, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 **Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"**, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 **Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos**, 1989, 94 pp.
- 61 **Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites**, 1989, 93 pp.
- 62 **La evolución de la economía de América Latina en 1987**, 1989, 87 pp.
- 62 **The evolution of the Latin American economy in 1987**, 1989, 84 pp.
- 63 **Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina**, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 **La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe**, 1989, 132 pp.
- 64 **The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean**, 1989, 116 pp.
- 65 **Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe**, 1991, 141 pp.
- 65 **Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade**, 1990, 126 pp.
- 66 **The Caribbean: one and divisible**, 1993, 207 pp.
- 67 **La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra**, 1991, 92 pp.
- 67 **Postwar transfer of resources abroad by Latin America**, 1992, 90 pp.
- 68 **La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe**, 1992, 148 pp.
- 68 **The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports**, 1992, 129 pp.
- 69 **Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980**, 1993, 100 pp.
- 69 **Public Finances in Latin America in the 1980s**, 1993, 96 pp.
- 70 **Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación**, 1993, 183 pp.
- 71 **Focalización y pobreza**, 1995, 249 pp.
- 73 **El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo**, 1995, 167 pp.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 **América Latina: relación de precios del intercambio**, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 **Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina**, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 **Series históricas del crecimiento de América Latina**, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.

- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso, 1984*, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Indices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980*, 1991, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I - Exportaciones*, 1993, 285 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II - Importaciones*, 1993, 291 pp.
- 20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992*, 1994, 483 pp.
- 21 *Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina*, 1995, 274 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 reimpreso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.

- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 ***Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean***, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990 / Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 ***Market structure, firm size and Brazilian exports***, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 ***Development of the mining resources of Latin America***, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 ***Trade relations between Brazil and the United States***, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 ***The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization***, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 ***International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean***, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.

- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 *Development and change: strategies for vanquishing poverty*, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 *The economic evolution of Japan and its impact on Latin America*, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 *The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean*, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 *Agriculture, external trade and international co-operation*, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 *Transnational bank behaviour and the international debt crisis*, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 *The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution*, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). Proyectos de inversión y extrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150 pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.
- 91 *Las empresas transnacionales de una economía en transición: La experiencia argentina en los años ochenta*, 1995, 193 pp.
- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 pp.
- 93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 pp.
- 94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp.
- 9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 119 pp.
- 10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 pp.

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Carlos Bazdresch P., Alejandro Castañeda, Pablo Cotler, Raúl García, Raúl Livas, Lucía Segovia, Rodolfo de la Torre. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo Ffrench-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Felipe Larraín, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, Rodolfo Manuelli, José A. Ocampo, Joseph Ramos, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Fernando Rosenzweig (†), Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Sweder van Winjberger.

Director: Rodolfo de la Torre. Subdirector: Raúl Livas
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXII (2)

México, Abril-Junio de 1995

Núm. 246

ARTÍCULOS

- Carlos H. Ortiz** *Expansión de necesidades básicas y crecimiento económico*
- Javier León y Raimundo Soto** *Términos de intercambio en la América Latina. Una cuantificación de la hipótesis de Prebisch y Singer*
- Miguel Székely** *Aspectos de la desigualdad en México*
- Enrique Cárdenas** *Una interpretación macroeconómica del siglo XIX en México*

NOTAS Y COMENTARIOS: Josep-Antoni Ybarra, *La informalidad en España: Un viaje hacia la institucionalización de la economía oculta.*

EL TRIMESTRE ECONÓMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta N\$100.00. Número suelto N\$35.00. Disquetes con el índice general (por autores y temático) de los números 1-244, N\$26.00 (4.49 dls.).

Precio de suscripción por un año, 1995

	<i>España, Centro y Sudamérica (dólares)</i>	<i>Resto del mundo (dólares)</i>
Personal	35.00	42.00
Número suelto	12.00	18.00
Universidades, bibliotecas e instituciones	42.00	120.00
Número suelto	30.00	42.00

Fondo de Cultura Económica, carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, D.F. Suscripciones y anuncios: teléfono 227 46 70, señora Irma Barrón.

Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

Comité Editorial: Juan Carlos Torre (Director), Roberto Bouzas, Ricardo Carciofi, Daniel Chudnovsky, Liliana De Riz, José Nun, Hilda Sabato, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción)

ISSN 0046-001X

Vol. 35 Julio-septiembre 1995 Nº 138

DANI RODRIK: Las reformas a la política comercial e industrial en los países en desarrollo: una revisión de las teorías y datos recientes.

CESAR A. VAPÑARSKY: Primacía y macrocefalia en la Argentina: la transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950.

GUILLERMINA TIRAMONTI: Incorporación y promoción de las mujeres en el circuito formal de educación nacional.

ADRIANA MARSHALL: Regímenes institucionales de determinación salarial y estructura de los salarios, Argentina (1976-1993).

CARLOS MALAMUD: El Partido Demócrata Progresista: un intento fallido de construir un partido nacional liberal-conservador.

NOTAS Y COMENTARIOS

JORGE M. KATZ: Salud, innovación tecnológica y marco regulatorio.

JORGE RAUL JORRAT: Encuestas de opinión: evaluación de una crítica y referencias de la literatura para mejorar esta práctica.

FRANCIS KORN: Encuestas de opinión. Respuesta a una crítica de una crítica.

INFORMACION DE BIBLIOTECA

DESARROLLO ECONOMICO - Revista de Ciencias Sociales es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 60,00; Países limítrofes, US\$ 68; Resto de América, US\$ 74; Europa, US\$ 76; Asia, África y Oceanía, US\$ 80. Ejemplar simple: US\$ 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social
Aráoz 2838 ◊ 1425 Buenos Aires ◊
Argentina ◊ Teléfono: 804-4949 ◊
Fax: (541) 804-5856

realidad económica 133

Revista de economía editada
por el Instituto Argentino para
el Desarrollo Económico
1º de julio al 15 de
agosto de 1995

Estructura social
LOS NIVELES DE SINDICALIZACION
Claudio Lozano

Debates
ARGUMENTO EN FAVOR
DE UN SOCIALISMO ABARCATIVO
David Laibman

Investigación
CHILE: ENTRE EL NAFTA Y EL MERCOSUR.
Los desafíos de una economía pequeña y en expansión
Raúl Bernal-Meza

Doctrinas económicas
LA INVENCION DEL SUBDESARROLLO
Celso Furtado

Economías regionales
EL CICLO CONTEMPORANEO
Y LAS ECONOMIAS REGIONALES
Ernesto Bilder y Humberto Zambón

Estado y sociedad
POLICIA Y PRIVATIZACION
Las policías privadas como menoscabo
de la soberanía estatal
Martín Lozada

Análisis
ENFOQUE DE SISTEMAS Y RACIONALIDAD
DE LOS PRODUCTORES.
Situaciones de producción específicas:
EL CASO DE LOS PRODUCTORES PAMPEANOS
Marcelo Germán Posada

Agroindustrias
LAS PyMES LACTEAS EN UN ESPACIO
EN TRANSFORMACION
Ana María Acuña y Marcela Petrantonio

Ecología
CRISIS ECOLOGICAS GLOBALES Y
CONFLICTOS NORTE-SUR
Alain Lipietz

Documento
EL PAPEL DE LAS COOPERATIVAS
HABIDA CUENTA DE LAS NUEVAS TENDENCIAS
ECONOMICAS Y SOCIALES
Naciones Unidas

Suscripción vía aérea 1 año
América: US\$ 130
Otros países: US\$ 160

Hipólito Yrigoyen 1116 - piso 4º - 1086
Buenos Aires, Argentina
Tel. y fax: 381-7380/9337

CONTRIBUCIONES

2/95

Editor
Konrad-Adenauer-Stiftung
Asociación Civil,
Centro Interdisciplinario de
Estudios sobre el Desarrollo
Latinoamericano

Consejo de Redacción
Theresa Durnbeck
Carlota Jackisch
Thomas Klöckner
Hermann Schneider
Laura Villarruel

Director
Hermann Schneider

Secretaría de Redacción
Laura Villarruel

Año XII - Nº 2 (46)

Abril-junio de 1995

FINANZAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA. UN ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS IMPOSITIVOS

• Temas:

Elementos básicos de un sistema impositivo económicamente eficiente y socialmente equitativo, *Hans Jürgen Rösner*

Sistema tributario y restricción presupuestaria en Argentina, *Pablo González y Constanza Fosco*

Las reformas de las finanzas públicas en Bolivia, *Germán Molina Díaz*

Las finanzas públicas en México, *Jaime Sempere*

Reforma fiscal en el Perú: 1990-1994, *Efraín González de Olarte*

Venezuela: La modernización de las finanzas públicas para superar el rentismo, *José Ignacio Moreno León*

• Ensayos:

La política de la pequeña y mediana empresa en Chile, *Friedrich Kaufmann*

• Documentos y Hechos:

Democracia y justicia social, *Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Presidente de la República de Chile*

Lineamientos del Gobierno de la República Federal de Alemania para América Latina

El triunfo de Menem consolida la democracia en Argentina, *Werner Böhler*

• Comentarios de Libros:

Soliloquios de un caminante, *Carlota Jackisch*

La institución jurisdiccional de la Unión Europea, *Horst Schönbohm*

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung
A.C. - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el
Desarrollo Latinoamericano CIEDLA

Redacción Administración: CIEDLA,
Leandro N. Alem 690 - 20° Piso. 1001 Buenos Aires,
República Argentina, Teléfono: (00541) 313-3522
Fax: (00541) 311-2902



NUEVA SOCIEDAD

SEPTIEMBRE-OCTUBRE 1995 Nº 139

Director: Heidulf Schmidt

Jefe de Redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: **Daniel García Delgado**, Argentina. La cuestión de la equidad. **Federico Velarde**, Perú. La reelección de abril. APORTES: **Fernando Henrique Cardoso**, El pensamiento socioeconómico latinoamericano. Las últimas cuatro décadas. **Ibán de Rementería**, El comercio agrícola internacional y el Tercer Mundo. Condicionantes económicos e impacto ambiental. **Sergio Boisier**, La modernización del Estado. Una mirada desde las regiones. **César Cansino**, Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina. TEMA CENTRAL: AMÉRICA LATINA: LA VISION DE LOS CIENTISTAS SOCIALES. **Hugo Achugar / Gabriel Aguilera Peralta / José Luis Alemán, sj / Rolando Ames / Arnold Antonin / Benjamín Arditi / Rodrigo Arocena / Adrián Bonilla / Luiz Carlos Bresser Pereira / Fernando Bustamante / Gerardo Caetano / Fernando Calderón G. / Alvaro Camacho Guizado / Ricardo Córdoba Macías / Antonio Cornejo Polar / Enrique Correa Ríos / Héctor Dada Hirezi / Rosario Espinal / Christian Ferrer / Marco Aurélio García / Néstor García Canclini / Manuel Antonio Garretón M. / Horacio González / Xabier Gorostiaga / Eduardo Gudynas / Max Hernández / Franz J. Hinkelammert / Martín Hopenhayn / Javier Iguíñiz Echeverría / Pedro Roberto Jacobi / Marta Lamas / Jorge Lazarte R. / Norbert Lechner / Mario Lungo Uclés / Carlos D. Mesa Gisbert / Carmelo Mesa-Lago / José Alvaro Moisés / Renato Ortiz / Antonio Pasquali / Adriana Puiggrós / Sergio Ramírez / Manuel Rojas Bolaños / Gert Rosenthal / Luis Salamanca / Heinz Sonntag / Bernardo Subercaseaux S. / Judith Sutz / Carlos Toranzo / Edelberto Torres-Rivas / Carlos Tünnermann Bernheim / Imelda Vega-Centeno B. / César Verduga / Carlos M. Vilas / Eugenio Raúl Zaffaroni / Leopoldo Zea.**

SUSCRIPCIONES ANUAL BIENAL
(Incluido flete aéreo) (6 núms.) (12 núms.)

América Latina	US\$ 50	US\$ 85
Resto del mundo	US\$ 80	US\$ 145
Venezuela	Bs. 2.800	Bs. 5.200

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.

Problemas del Desarrollo 102

Revista Latinoamericana de Economía
Publicación trimestral del
Instituto de Investigaciones Económicas

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Vol. 26 Núm. 102 Julio-septiembre 1995

NUMERO ESPECIAL

VIGESIMO QUINTO ANIVERSARIO (1970-1995)

MEXICO: LA CRISIS ACTUAL Y ALTERNATIVAS
NACIONALES DE SOLUCION

SEGUNDA PARTE

Presentación

ENSAYOS Y ARTICULOS

John Saxe-Fernández

Plan de choque y la dialéctica entre macrorregionalización y microrregionalización.

José Luis Calva

Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000. Los fines, los medios y las alternativas.

Jorge Basave Kunhardt

El capital financiero nacional e internacional: sustento del modelo neoliberal mexicano.

Irma Manrique Campos

Liquidez, solvencia y crisis.

Arturo Bonilla Sánchez

México: la primera gran crisis en la globalización financiera.

Rafael C. Bouchain Galicia

El déficit en cuenta corriente, la crisis de divisas y el programa de ajuste económico.

Leticia Campos Aragón

El ciclo largo de la caída salarial en México.

Julio Moguel y Armando Bartra

El sector agropecuario mexicano. Un balance sobre el desastre (1988-1994).

Sergio Suárez Guevara

El petróleo en el vértice de una crisis que somete y sus trazos privatizadores a lo transnacional.

O. Sarahí Angeles Cornejo

Avances en la privatización de Pemex.

Josefina Morales y Elvira Concheiro

Una crisis en otra.

Suscripciones y ventas: En librerías de la UNAM y en la Torre II de Humanidades, 3^{er} piso, Ciudad Universitaria, México, D.F., 04510. **Depto. de Ventas:** Teléfono: 623 00 94, Fax: 616 07 30. **Depto. de la Revista:** 5^o piso, Cubículos 515 y 516. Teléfono: 623 01 05, Fax: 623 00 97.

REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA

Director: *Ricardo Pozas Horcasitas*

Editora: *Sara Gordon Rapoport*

Organo oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Torre II de Humanidades, 7^o piso, Cd. Universitaria, C.P. 04510

NUM. 4 / OCTUBRE - DICIEMBRE / 1995

REFORMA ECONOMICA Y EMPRESARIADO EN AMERICA LATINA

Empresarios, neoliberalismo y transición democrática en Chile
PATRICIO SILVA

El Consejo Coordinador Empresarial de México. De la unidad contra el reformismo a la unidad para el TLC (1975-1993)
RICARDO TIRADO Y MATILDE LUNA

Reformas económicas y democracia en el Brasil de los noventa: las cámaras sectoriales como foro de negociación
ELI DINIZ

El discurso empresarial en Brasil: tienen la palabra los señores banqueros
ARY CESAR MINELLA

La burguesía desarticulada en Brasil
BENN ROSS SCHNEIDER

La percepción del riesgo entre los empresarios del Mercosur
MICHEL DUQUETTE

Los grupos económicos de Argentina, Brasil y Uruguay
LUIS STOLOVICH

Grandes grupos económicos en Argentina. Formas de propiedad y lógicas de expansión
JORGE SCHVARZER

Nuevas fuentes de competitividad manufacturera: organización de la producción y relaciones interempresariales
JOHN HUMPHREY

Los empresarios frente a las nuevas políticas económicas. El caso de la provincia de Mendoza (Argentina)
JEAN BUNEL Y MARIE-FRANCE PRÉVÔT SCHAPIRA

Cultura corporativa en una empresa multinacional en Venezuela
MARGALIT BERLIN

Presencia de las empresarias en México: diagnóstico comparativo regional y mundial
GINA ZABLUDOVSKY

SECCION BIBLIOGRAFICA

MARTA EUGENIA UGARTE • MARTÍN TANAKA



Informes y suscripciones: Departamento de Ventas
Teléfono: 623-02-34

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Section, — DC-2-866
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Section
Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago, Chile

Primera edición
Impreso para las Naciones Unidas — Santiago de Chile — Diciembre de 1995 — 2250
ISSN 0251-0257 — ISBN 92-1-321428-6

ALFABETA IMPRESORES