

**REVISTA**

*de la*

**C E P A L**

**NUMERO EXTRAORDINARIO**

**OCTUBRE 1998**

**SANTIAGO DE CHILE**

**OSCAR ALTIMIR**

*Director*

**EUGENIO LAHERA**

*Secretario Técnico*



**NACIONES UNIDAS**



NACIONES UNIDAS

C E P A L

COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE

---

**JOSE ANTONIO OCAMPO**  
*Secretario Ejecutivo*

**REYNALDO BAJRAJ**  
*Secretario Ejecutivo Adjunto*

### 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.

## 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.
- Se deberá acompañar una presentación breve del artículo (de alrededor de 300 palabras), en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales. Esta presentación será publicada en Internet, en el HomePage de la CEPAL.
- La extensión total de los trabajos —incluyendo presentación, notas y bibliografía, si la hubiere— no deberá exceder de 10 000 palabras, pero también se considerarán artículos más breves.
- El artículo deberá enviarse con una copia, acompañado de un diskette 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, nacionalidad, dirección fax y teléfono.
- **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.

## SUMARIO

---

<b>Presentación</b>	<b>9</b>
<i>Oscar Altimir</i>	
<b>Cincuenta años de la CEPAL</b>	<b>11</b>
<i>José A. Ocampo</i>	
<b>El nuevo capitalismo</b>	<b>17</b>
<i>Celso Furtado</i>	
<b>Evolución de las ideas de la CEPAL</b>	<b>21</b>
<i>Ricardo Bielschowsky</i>	
<b>La CEPAL y la teoría de la industrialización</b>	<b>47</b>
<i>Valpy FitzGerald</i>	
<b>Aprendizaje tecnológico ayer y hoy</b>	<b>63</b>
<i>Jorge Katz</i>	
<b>Relación del intercambio y desarrollo desigual</b>	<b>77</b>
<i>Jaime Ros</i>	
<b>Shocks externos en economías vulnerables: una reconsideración de Prebisch</b>	<b>83</b>
<i>Nancy Birdsall y Carlos Lozada</i>	
<b>Estructura, coordinación intertemporal y fluctuaciones macroeconómicas</b>	<b>95</b>
<i>Daniel Heymann</i>	
<b>La reconstrucción del Estado en América Latina</b>	<b>105</b>
<i>Luiz Carlos Bresser Pereira</i>	
<b>Globalización, moneda y finanzas</b>	<b>111</b>
<i>David Ibarra</i>	
<b>La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo</b>	<b>125</b>
<i>Roberto Bouzas y Ricardo Ffrench-Davis</i>	
<b>La globalización del capital financiero</b>	<b>139</b>
<i>David Felix</i>	

---

---

<b>América Latina y la globalización</b>	<b>155</b>
<i>Aldo Ferrer</i>	
<b>Un nuevo centro y una nueva periferia</b>	<b>169</b>
<i>Richard Mallon</i>	
<b>La visión centro-periferia hoy</b>	<b>175</b>
<i>Armando Di Filippo</i>	
<b>Globalización y democracia en América Latina</b>	<b>187</b>
<i>Alberto Couriel</i>	
<b>Los desafíos de la globalización para Centroamérica</b>	<b>199</b>
<i>Gert Rosenthal</i>	
<b>La CEPAL y la integración económica de América Latina</b>	<b>213</b>
<i>Maria da Conceição Tavares y Gerson Gomes</i>	
<b>Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?</b>	<b>229</b>
<i>Oswaldo Sunkel</i>	
<b>El área de libre comercio de las Américas</b>	<b>243</b>
<i>Victor Bulmer-Thomas</i>	
<b>Incidentes de integración en Centromérica y Panamá, 1952-1958</b>	<b>259</b>
<i>Victor L. Urquidí</i>	
<b>La CEPAL y el sistema interamericano</b>	<b>269</b>
<i>Vivianne Ventura-Dias</i>	
<b>Medina Echavarría y el orden internacional: una revisión</b>	<b>279</b>
<i>Joseph Hodara</i>	
<b>La búsqueda de la equidad</b>	<b>289</b>
<i>Héctor Assael</i>	
<b>Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura</b>	<b>297</b>
<i>Nora Lustig</i>	

---

---

<b>Heterogeneidad estructural y empleo</b>	<b>315</b>
<i>Octavio Rodríguez</i>	
<b>La apuesta educativa en América Latina</b>	<b>323</b>
<i>Ernesto Ottone</i>	
<b>Las tareas de la pequeña y mediana empresa en América Latina</b>	<b>331</b>
<i>Albert Berry</i>	
<b>El futuro de los partidos políticos en la Argentina</b>	<b>343</b>
<i>Torcuato S. Di Tella</i>	
<b>Cultura y desarrollo</b>	<b>351</b>
<i>Luciano Tomassini</i>	

---



## Presentación

El mandato fundacional de la Comisión Económica para América Latina le encomendaba, junto con promover el desarrollo de los países miembros y reforzar sus relaciones internacionales, tareas específicas de estudio y análisis de información sobre la región. Sobre estas bases formales, la CEPAL se constituyó, desde sus inicios, en un centro fundamental del pensamiento latinoamericano. Al desempeño de tal función, a lo largo de medio siglo, se debe en buena medida su eficacia como organismo representativo de los intereses de los pueblos y gobiernos latinoamericanos y, posteriormente, también caribeños.

La *Revista de la CEPAL* fue concebida por Raúl Prebisch, su primer director, precisamente como vehículo de expresión de ese pensamiento. Desde su aparición, en 1976, y en las sabias manos de don Raúl y luego de Aníbal Pinto, fue un valioso instrumento de difusión de las ideas y los estudios de los expertos de la CEPAL, así como un foro para el debate sobre las cambiantes circunstancias y permanentes dilemas de la región. En el proceso, fue incorporando la colaboración de estudiosos latinoamericanos y latinoamericanistas, y convirtiéndose en una tribuna privilegiada para el análisis de los problemas de la región, abierta a todas las orientaciones teóricas y disciplinarias.

Resulta natural conmemorar el cincuentenario de la creación de la CEPAL y, de alguna forma, dar cuenta de la labor intelectual realizada en su entorno y de las transformaciones históricas ocurridas en la región en este memorable medio siglo, con la publicación de un número extraordinario de la *Revista*. Con ese propósito, hemos abierto una amplia convocatoria, tanto para el personal de la Secretaría como para estudiosos de la realidad latinoamericana, de dentro y fuera de la región, a enviar ensayos en los que se consideren desde una perspectiva histórica el desarrollo de América Latina, el papel cumplido por la CEPAL en sus diferentes etapas, o los problemas que plantea la actual fase de transformación del mundo y de la región.

La respuesta a esa convocatoria ha sido entusiasta. El resultado es la publicación de este volumen de *Reflexiones sobre América Latina*, con ensayos en los que, en muchos casos, se ha aprovechado la libertad del género para soslayar las estrictas pautas formales aplicadas al material que se publica comúnmente en la *Revista*. En conjunto, las colaboraciones recogidas para este número extraordinario conmemorativo del cincuentenario de la CEPAL representan un esfuerzo por mirar a fondo los desafíos que enfrenta nuestro desarrollo, en el contexto de un mundo rápido y esencialmente cambiante, pero también en el marco de una continuidad de propósito y de pensamiento con la empresa del pasado medio siglo, independientemente de las transformaciones estructurales y de la modalidad de desarrollo.

Es así como se destacan en este número extraordinario las reflexiones sobre la evolución del pensamiento de la CEPAL, las transformaciones del sistema mundial a consecuencia de los procesos de globalización, las consecuencias que éstos tienen para la integración regional y el desarrollo de los países, y los factores condicionantes estructurales del desarrollo con equidad.

Oscar Altimir  
*Director*



# Cincuenta años *de la CEPAL*

**José A. Ocampo**

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

La celebración de sus cincuenta años de existencia llena de orgullo a esta Comisión. Su creación, en el seno de las Naciones Unidas, fue parte de una activa etapa de construcción de una apropiada institucionalidad internacional en las postrimerías de la segunda guerra mundial y en los años siguientes. Partió de la profunda convicción de los líderes de aquellos años de que era necesaria esa institucionalidad como elemento fundamental para la construcción de la paz y el desarrollo mundiales. En el caso de la CEPAL, sus expectativas han sido ampliamente satisfechas.

He dicho ya en varias ocasiones que nadie podrá escribir la historia económica de América Latina en el último medio siglo sin referirse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Como toda institución que se destaca, la CEPAL ha generado polémica. Ha hecho aportes al desarrollo regional y sus teorías y visiones se han escuchado en muchos rincones, no sólo de este continente sino del mundo entero. Ha habido aciertos en muchos de ellos y, sin duda, errores, como acontece con cualquier institución humana. Muchas de sus teorías han sido, por qué no decirlo, objeto de caricaturización y las críticas han sido dirigidas más frecuentemente a estas caricaturas de su pensamiento que a sus verdaderos aportes, con lo cual se ha generado la falsa idea de un pensamiento esquemático e inmóvil en el tiempo.

Pero el pensamiento de la entidad ha sido dinámico. ¿Cómo podría no serlo ante los inmensos cambios de la realidad económica, social y política, regional y mundial, de este último medio siglo? Los primeros años de la Comisión presenciaron la realidad de una economía mundial hecha cenizas por el colapso del multilateralismo y del sistema financiero y el comercio internacionales durante los años treinta, y de la capacidad productiva europea durante la segunda guerra mundial. En este contexto, apenas se iniciaban los esfuerzos de reconstrucción, en el marco del Plan Marshall, que dejaban de lado, por lo demás, a América Latina y apenas se daban los primeros pasos por reconstruir reglas multilaterales del comercio, en forma por lo demás inconsistente, ya que el GATT fue una alternativa de segundo orden, ante el

---

□ Este documento reúne parte del discurso pronunciado por el señor Ocampo en la inauguración de la etapa ministerial del vigesimoséptimo período de sesiones de la Comisión, (Oranjestad, Aruba, 15 de mayo de 1998) y parte del que pronunció con motivo de la recepción del grado de Doctor Honoris Causa concedido por la Universidad de San Marcos (Lima, 2 de septiembre de 1988)

fallido intento por constituir entonces la Organización Internacional de Comercio. Pronto se agregarían, además, a dicho Acuerdo muchas excepciones, como la agricultura desde comienzos de los años cincuenta y los textiles desde fines de dicha década.

Y, para completar el panorama, esos eran los años en los cuales comenzaba en todo su rigor la guerra fría y la planeación era vista en el mundo entero como la única alternativa a la desorganización de los mercados característica de las décadas precedentes. Era también la época en que desarrollo e industrialización eran sinónimos, como lo siguieron siendo por mucho tiempo más, por lo menos hasta fines de los años setenta, en la visión del propio Banco Mundial. En nuestra región, la industrialización había surgido como un subproducto del desarrollo exportador, acompañada por altos niveles de protección en muchos países, incluso desde el siglo XIX, como por lo demás era característico entonces de Estados Unidos y las potencias continentales de Europa. Las medidas defensivas adoptadas para enfrentar la gran depresión y la segunda guerra mundial habían reforzado, en nuestro subcontinente, tanto el proceso de industrialización como la tendencia a hacer uso de la intervención estatal en forma mucho más extensa. Sin embargo, con la excepción de los países del Cono Sur, las naciones latinoamericanas seguían siendo sociedades fundamentalmente rurales.

¡Qué diferentes aquellos años a las condiciones que vive el mundo hoy! La era de la globalización ofrece hoy grandes posibilidades, aunque también representa grandes desafíos. Las extensas negociaciones de la Ronda Uruguay y la creación de la Organización Mundial de Comercio han logrado incorporar por primera vez a todos los sectores productores de bienes en las disciplinas multilaterales y han comenzado a extenderlas a algunos servicios. Como consecuencia, el comercio internacional es más libre de lo que jamás había sido, aunque no está todavía exento de escollos. En ese marco, y con el apoyo de los nuevos avances tecnológicos y de las decisiones estratégicas de localización de las grandes empresas, el comercio internacional viene experimentando una reorganización sin paralelo. El sistema financiero internacional ha adquirido un altísimo grado de desarrollo, pero las instituciones que lo regulan no han evolucionado al mismo ritmo; por ello ha adquirido una inestabilidad que alcanzó ribetes dramáticos en el último año y medio, con el estallido de la crisis asiática. Esta inestabilidad ha afectado por igual a países desarrollados —en la crisis monetaria europea de 1992-1993 y la crisis japonesa— y a los países en vías de desarrollo, como acon-

teció con el “efecto tequila” en 1994-1995 y la crisis que se inició en varias economías asiáticas de rápido desarrollo a mediados de 1997. La globalización ha generado, además, tensiones distributivas no despreciables, especialmente entre los factores de producción más móviles, el capital y la mano de obra más calificada, y el menos móvil, la mano de obra menos calificada. De hecho, las restricciones a la movilidad de la fuerza de trabajo siguen siendo la gran excepción a las reglas de liberalización económica a nivel internacional.

En nuestra región, hemos comenzado a dejar atrás la “década perdida”, como caracterizó la CEPAL a los años ochenta. Las reformas internas que han acompañado este proceso se han inspirado en la decisión de encontrar nuevos rumbos, teniendo en cuenta las peculiaridades de cada experiencia nacional. Se han revalorizado las virtudes de la macroeconomía sana y de un Estado eficiente, ojalá para quedarse para siempre. Los países vienen buscando la forma de obtener los mejores frutos de las nuevas formas de especialización en un mundo globalizado. Esa invención cepalina por excelencia, la integración regional, ha dado pasos de gigante y se proyecta ya a nivel hemisférico. Ha habido, además, un nuevo compromiso con el desarrollo social, a juzgar por la tendencia ascendente del gasto público social en América Latina.

Pero también existen grandes limitaciones. El crecimiento económico regional, del 3.7% en promedio durante la presente década, dista mucho del 5.6% anual que se alcanzó entre 1945 y 1974. La sensibilidad del crecimiento regional a los ciclos financieros internacionales continúa tan marcada como siempre, pese a la creciente sofisticación en el manejo macroeconómico y a la clara decisión de las autoridades de actuar a tiempo. Ya se refleja en una desaceleración del crecimiento económico regional en 1998, que promete acentuarse en 1999 si se sigue profundizando la crisis financiera internacional. Las brechas tecnológicas siguen siendo inmensas y no muestran señales de disminución en gran parte de la región.

Por su parte, los niveles de desigualdad social son, en la mayoría de los países, más elevados que los ya excesivamente inequitativos de los años setenta y, quizás con la excepción de Uruguay, no muestran tendencia a la mejoría, aun en las economías más exitosas, y en no pocas se mantiene una tendencia al deterioro. Los niveles relativos de pobreza en América Latina han mejorado con el retorno del crecimiento —de 41% al 39%— pero siguen por encima de los niveles de 1980. La capacidad de generación de empleo formal del nue-

vo patrón de crecimiento ha sido hasta ahora muy limitada. Es un "crecimiento sin empleo" (*jobless growth*), como lo caracterizó el Primer Ministro de Trinidad y Tabago en la Cumbre de las Américas. En efecto, la tendencia a la elevación de la tasa de desempleo en varios países se ha conjugado con la concentración de 84 de cada 100 nuevos puestos de trabajo en el sector informal, según estimaciones de la OIT. Además, la brecha de las retribuciones entre trabajadores calificados y no calificados se ha ampliado en la región entre 40% y 60% en los años noventa, como lo ha venido señalando la CEPAL y lo resalta el BID en su informe de 1998.

Sin perjuicio de sus múltiples diferencias, existe, sin embargo, una gran coincidencia entre la época inicial de la historia de la CEPAL y la actual: en ambas presenciamos las primeras etapas de una nueva fase de desarrollo regional, de un nuevo "estilo de desarrollo", para emplear el término que acuñó la entidad en los años setenta. A fines de los años cuarenta presenciamos la transición de economías todavía dominadas por los sectores de exportación y de una etapa "empírica" de la sustitución de importaciones a una visión más articulada de la forma de ordenar y promover la industrialización, o más precisamente de articular las acciones privadas y públicas con este propósito. Hoy observamos la transición de economías altamente dirigidas por el Estado a economías en las cuales predomina el juego de las fuerzas del mercado, donde se vienen desarrollando también nuevas formas de articulación entre las acciones de los agentes privados y el gobierno.

Desde los primeros años de la vida de la CEPAL, se desarrolló un método analítico propio y un énfasis temático que, con algunas variantes, se ha mantenido hasta nuestros días. El método se vino a denominar con el tiempo "histórico-estructural". Lo distintivo de este método es el énfasis sobre la forma como las instituciones y la estructura productiva heredadas condicionan la dinámica económica de los países en vías de desarrollo, y generan comportamientos que son diferentes a los de las naciones más desarrolladas. Este método analítico indica que no hay "estadios de desarrollo" uniformes, que el "desarrollo tardío" de nuestros países tiene, en otras palabras, una dinámica diferente al de aquellas naciones que experimentaron un desarrollo más temprano. El término "heterogeneidad estructural", acuñado en los años sesenta, es quizás el que capta en forma más precisa, y en pocas palabras, las características de estas economías de "desarrollo tardío".

Los énfasis temáticos son esencialmente tres. El primero es el papel central que desempeña, como condicionante de la dinámica de nuestras economías, la modalidad específica de su inserción internacional, es decir, su estructura de especialización y la dependencia de flujos inestables de capital. El segundo es la transmisión del cambio técnico desde los países que generan conocimiento hacia los nuestros, cuyas imperfecciones generan dinámicas que no facilitan la convergencia en los niveles de desarrollo en ausencia de intervención estatal. El tercer énfasis temático es la equidad y su relación con el proceso global de desarrollo: tanto la forma como las estructuras productivas y de propiedad condicionan la distribución de los frutos del desarrollo, así como la manera como esta última afecta, a su vez, la estructura y dinámica económicas. Lo menciono de esta manera, en tercer lugar, no tanto por su peso relativo en el pensamiento de la institución, sino porque surgió históricamente en forma más tardía que el énfasis sobre las formas de inserción internacional y la transmisión del cambio técnico.

Este método y estos énfasis han dado lugar, sin embargo, a análisis y recomendaciones de política diferentes a lo largo del tiempo. Se han nutrido, además, de otras escuelas de pensamiento económico, cuyo sello ha quedado reflejado claramente en la historia de la institución. La influencia del pensamiento keynesiano y las escuelas historicistas e institucionalistas centroeuropeas fue decisiva en los primeros años, como lo han sido en los últimos la renovación del pensamiento keynesiano, las nuevas teorías del comercio internacional y de la organización industrial, las teorías evolutivas de la firma o el nuevo institucionalismo. Muchas de estas corrientes han traído, por lo demás, al *mainstream* del pensamiento económico el papel de factores que siempre formaron parte del centro de atención de otras escuelas, entre otras la "histórico-estructural".

En los primeros años, la obsesión central de la CEPAL en materia de política económica fue cómo dar mayor racionalidad a un proceso de industrialización por sustitución de importaciones que se había generado en forma empírica en las décadas anteriores, respondiendo más bien a los sucesivos y severos choques externos que experimentaron las economías latinoamericanas que a una concepción del papel del Estado o del proceso de desarrollo. No es quizás ésta la ocasión para analizar las virtudes y deficiencias de este modelo, pero tal vez deba señalarse que su historial no deja de ser satisfactorio. A su haber tiene más de tres déca-

das de crecimiento ininterrumpido, a los ritmos más acelerados que ha alcanzado hasta ahora la región, la construcción de capacidades empresariales y productivas —cuya facilidad de adaptación a los retos de los años noventa ha sido en muchos casos sobresaliente— y una ampliación significativa de los servicios de educación, salud y bienestar social, así como de servicios públicos domiciliarios, si bien en forma desigual entre distintos países. El mejoramiento de los índices de “desarrollo humano”, como los vino a denominar el PNUD en años recientes, es quizás el reflejo más importante de los avances que caracterizaron a la región durante esos años. No obstante, se subexplotaron, sin duda, las posibilidades que ofrecía la liberalización gradual del mercado mundial; se montaron aparatos intervencionistas bajo cuyo amparo sobrevivieron múltiples ineficiencias, públicas y privadas; y las desigualdades distributivas heredadas de etapas anteriores del desarrollo se reprodujeron y en no pocos casos se agudizaron.

Tal vez como constancia de la institución en su cincuentenario, cabe destacar que la CEPAL nunca fue partidaria de la sustitución de importaciones a ultranza, como lo señalan los estereotipos que se han formado de su pensamiento. Por ello, es injusto asociarla a los excesos que caracterizaron este proceso en muchos países, en algunos casos incluso en forma relativamente tardía. Todo lo contrario, desde muy temprano la CEPAL fue crítica de los abusos del proceso sustitutivo y partidaria de combinar ese proceso con la promoción de exportaciones y con ambiciosos procesos de integración regional. Esta crítica, que comenzó a realizarse con regularidad desde comienzos de los años sesenta, se convirtió en los años setenta en una defensa abierta de las políticas de promoción de exportaciones. Una de las expresiones más acabadas de esta crítica a la sustitución de importaciones y de la defensa de una política exportadora fue la que se realizó en el *Estudio económico de América Latina* de 1969, cuando se afirmó que: “La sustitución indiscriminada de importaciones al amparo de una protección exagerada ha llevado a una industrialización extensiva que en su etapa actual se caracteriza por una estructura distorsionada, ineficiente en aspectos importantes y de altos costos... El establecimiento de numerosas plantas de dimensiones inadecuadas ha significado desperdicio de capital y baja productividad”.

Se señalaba, en este contexto, que “la solución sana y permanente del estrangulamiento externo reside esencialmente en la expansión de las exportaciones”

y que “la integración y las exportaciones industriales fuera de la región brindarán las ventajas de un mercado más amplio y los estímulos para proseguir el proceso de industrialización en condiciones más eficientes que en el pasado”.<sup>1</sup>

Para la nueva etapa de desarrollo, en la cual se encuentra inmersa la región, la institución ha venido construyendo un nuevo mensaje, que se ha venido articulando en torno al concepto de “transformación productiva con equidad”. A riesgo de una simplificación excesiva, permítanme resumirlo en seis proposiciones básicas.

La primera de ellas es la valoración de la macroeconomía sana, de las oportunidades que ofrecen la apertura y la globalización, y de un Estado eficiente. Es mejor afirmar todo ello en forma clara, categórica, aunque no se puede desconocer que en la práctica el significado de algunos de estos conceptos es objeto de múltiples controversias. Estos, dicho sea de paso, son parte de un consenso, que va más allá del denominado Consenso de Washington, a cuyo amparo se desarrollaron visiones simplistas, que afortunadamente comienzan a ser superadas.

La segunda establece que los objetivos de desarrollo son múltiples y no sustituibles. Los objetivos de desarrollo económico, social, político y ambiental deben perseguirse simultáneamente. En nuestra etapa actual de desarrollo, esto implica buscar activamente las complementariedades entre transformación productiva y equidad, entre competitividad y cohesión social, y entre ambas y desarrollo democrático. Deben buscarse activamente también las complementariedades entre competitividad y sostenibilidad ambiental. En múltiples sentidos, estos objetivos son complementarios. Sin desarrollo social, tanto el crecimiento económico como la estabilidad democrática se ven amenazados. Y sin desarrollo sostenible, las condiciones de vida de la población se deterioran, se elevan los costos de la recuperación e incluso se deterioran irreversiblemente los ecosistemas, amenazando el desarrollo futuro. Pero ello no es así en todos los casos y existen, por ello, muchas instancias en que estos objetivos chocan entre sí, dando lugar a múltiples disyuntivas de política. No obstante, el reconocimiento de que deben perseguirse simultáneamente está en la esencia del

<sup>1</sup> CEPAL, *Estudio económico de América Latina*, 1969 (E/CN.12/851/Rev. 1), Santiago de Chile, agosto de 1970, pp. 9 y 10. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.71.II.G.I.

enfoque de la CEPAL, como también de lo que el Presidente del Banco Mundial denominó en la Cumbre de las Américas el “Consenso de Santiago”, como sucesor del “Consenso de Washington”.

La tercera proposición, que se interrelaciona con la anterior, es que no existe una conexión simple entre crecimiento y equidad. Parece suficientemente demostrado, como lo corrobora de nuevo la experiencia regional en la década actual, que el crecimiento económico contribuye a reducir la pobreza pero no por fuerza la desigualdad. Por lo demás, el reto de hacer compatible el crecimiento con la equidad, lejos de haberse reducido, se ha acrecentado con la apertura y la globalización, tal como lo atestiguan las tendencias ya señaladas en términos de generación de empleo y de ampliación de las brechas de remuneraciones. La aparición de fenómenos crecientes de “pobreza dura” muestra, además, que la propia capacidad del crecimiento de reducir la pobreza encuentra también rendimientos decrecientes. Todo esto indica que la apertura y la globalización deben complementarse con una política muy activa de protección social. Ella debe incluir, en particular, esfuerzos ambiciosos en materia educativa, la ampliación del gasto social dentro de estrictos parámetros de sostenibilidad fiscal y la búsqueda de nuevas formas de aumentar la eficacia del gasto social, incluyendo los espacios que ofrece la participación de agentes privados, solidarios y comunitarios.

La cuarta proposición es que un desarrollo productivo dinámico requiere más que buen manejo fiscal y libertad económica. Requiere, en primer término, una política macroeconómica orientada a manejar las vulnerabilidades externas, especialmente aquellas que se originan en la excesiva volatilidad de los flujos externos de capital. Asimismo, como lo demuestra nuevamente la experiencia asiática, pero también nuestra propia historia, necesita un manejo prudente de las regulaciones financieras internas. Exige también el desarrollo de marcos regulatorios apropiados para el funcionamiento de mercados internos no perfectamente competitivos, como los de servicios públicos domiciliarios, políticas activas de promoción de la competencia y de defensa del consumidor y regulaciones e incentivos apropiados para proteger el medio ambiente. Requiere también una política tecnológica activa y múltiples otras actividades orientadas a mejorar la “mesoeconomía”, es decir, el entorno sectorial en el cual operan las firmas, incluidos mecanismos que promuevan acciones coordinadas entre las distintas empresas. Por último, pero no menos importante, exige

apoyar a los agentes productivos con menor capacidad de acumulación y adaptación: las pequeñas empresas y las microempresas.

La quinta es la importancia del capital social para el crecimiento económico. Este concepto expresa que, aparte del patrimonio individual asociado a la acumulación de capital privado, existe un patrimonio colectivo igualmente decisivo para el crecimiento y resalta, en particular, la complementariedad que existe entre uno y otro. Incorporo dentro de este concepto distintas acepciones que ha recibido a lo largo de los últimos años. En primer término, el “capital-conocimiento” incorporado en el grado de educación de la población, en sus conocimientos tecnológicos y en el desarrollo de una infraestructura apropiada para acrecentar el conocimiento. En segundo lugar, la infraestructura física. En tercero, el patrimonio natural. Finalmente, en sus significados más sociológicos, el desarrollo de formas de cohesión social, de confianza mutua y de capacidades organizativas de la población, es decir, el capital cívico e institucional.

Para promover un desarrollo integral, como el que sugieren los puntos anteriores, son necesarias políticas públicas activas. Pero las políticas públicas, y esta es la sexta y última proposición, no son sinónimo de estatismo. Existen múltiples formas de explotar las complementariedades entre el Estado y el mercado, es decir, de buscar simultáneamente un mejor Estado y mercados más eficientes. Y existen además múltiples funciones “públicas” que pueden ser ejercidas por agentes privados, solidarios o comunitarios.

La historia de la CEPAL es mucho más que el contrapunto entre estas dos etapas de despegue de distintos “estilos de desarrollo”. Es también su participación en los debates sobre inflación, en los que ha sembrado las semillas del concepto de “inflación inercial”, sin el cual no serían comprensibles muchos experimentos exitosos de estabilización inflacionaria en la región. Es su contribución al discurso sobre la crisis de la deuda y las modalidades de ajuste macroeconómico en los años ochenta. Es su aporte a los análisis sobre desarrollo sostenible desde los años setenta. Es, finalmente, como lo señalaron Enrique Iglesias y Gert Rosenthal en la celebración de los treinta y cuarenta años de la institución, el desarrollo de una metodología de trabajo que combina múltiples elementos. En primer término, la búsqueda de una visión integral del desarrollo, de carácter interdisciplinario. En segundo lugar, un juego dialéctico entre ideas y realidad, entre pensamiento y acción, que implica una constante transformación de las primeras en función de los cambios en el entorno, en clara interacción con los gobiernos de la

región. En tercer término, la búsqueda de una identidad regional, el análisis de la realidad en función de los intereses regionales y el cuestionamiento de cualquier esquema conceptual en función de su validez para comprender nuestras realidades y operar sobre ellas.

Somos, así, continuidad y cambio. Nos sentimos orgullosos de nuestro pasado, pero con la misma creatividad que ha demostrado la institución queremos enfrentar el futuro. Con ese espíritu iniciamos nuestro segundo medio siglo.

# El nuevo *capitalismo*

---

## Celso Furtado

*Ex funcionario de la CEPAL.  
Fue creador de la  
Superintendencia de Desarrollo,  
Primer Ministro de  
Planeamiento y Ministro  
de Cultura de Brasil.  
Actualmente Catedrático en  
la Universidad de París.*

El proceso histórico de formación del mundo moderno puede analizarse desde tres ángulos: i) la intensificación del esfuerzo acumulativo mediante la elevación del ahorro de ciertas colectividades; ii) la ampliación del horizonte de posibilidades técnicas; y iii) el aumento de la parte de la población con acceso a los nuevos patrones de consumo.

No se trata de tres procesos distintos sino de tres aspectos en interacción de un solo proceso histórico. Es fácil advertir que, sin las innovaciones técnicas, no iría muy lejos el aumento del ahorro, y que la ampliación del poder de compra de la población es un elemento esencial para la reproducción del sistema.

Asistimos, en este fin de siglo, a la adopción generalizada de la tesis de que el proceso de globalización de los mercados se va a imponer en todo el mundo, cualquiera sea la política que los países vayan a seguir. Es como si se tratase de un imperativo tecnológico, semejante al que comandó el proceso de industrialización que moldeó la sociedad moderna en los últimos dos siglos.

Sin embargo, la imbricación de los mercados y el desmoronamiento consiguiente de los actuales sistemas estatales en que encuadran las actividades económicas están generando grandes cambios estructurales que se traducen en la creciente concentración del ingreso y en formas de exclusión social que se manifiestan en todos los países. Esas consecuencias negativas hay quien llega a presentarlas como condiciones previas para una nueva forma de crecimiento económico cuyos contornos aún no están definidos.

En otras palabras, en este fin de siglo, el crecimiento económico tendría imperativamente como contrapartida el nacimiento de una nueva forma de organización social. Puede interpretarse esa simple observación como una amenaza o como un desafío, o por lo menos, como el presagio de una era de transición, y también de incertidumbre.

Si reflexionamos sobre la primera revolución industrial, veremos que ella también generó desempleo, especialmente en el sector agrícola, el que absorbía tradicionalmente a más de dos tercios de la masa trabajadora. Ahora bien, el desarrollo sólo es efectivo si la economía puede contar con mercados en expansión. Por lo tanto, habría que explicar de qué manera los mercados se ampliarían en el contexto de una revolución tecnológica que generaría una contracción de la demanda de mano

de obra y de la renta de los trabajadores. Sabemos que en un primer momento, las empresas de los países que lideraban la revolución industrial forzaron la apertura de los mercados externos, lo que explica la ofensiva imperialista que se siguió durante el siglo diecinueve. Con todo, el verdadero motor de ese crecimiento económico no fue tanto el dinamismo de las exportaciones, como la expansión de los mercados internos, posibilitada por el aumento del poder de compra del conjunto de la población asalariada.

Por eso, para entender la lógica de la civilización industrial, se debe antes que nada encontrar una explicación para el proceso de aumento del poder de compra de la población, o sea, para la expansión de la masa de los salarios. Esa explicación rebasa necesariamente el ámbito del análisis económico tradicional, ya que la distribución del ingreso está determinada por factores de naturaleza institucional y política.

En efecto, si la lógica de los mercados hubiera prevalecido sin restricciones, todo lleva a creer que la internacionalización de las actividades económicas (el proceso de globalización) se habría propagado con mucha mayor rapidez, reproduciendo, en una versión ampliada, la experiencia de Inglaterra, donde la participación del comercio exterior en el ingreso nacional sobrepasó el 50% ya en el decenio de 1870. De ello resultaría una menor concentración geográfica de las actividades industriales, lo que favorecería a los países de la periferia. Además, cabría esperar una concentración más marcada del ingreso en los países que lideraban la revolución industrial.

Sin embargo, la historia no siguió ese modelo. Lo que en verdad ocurrió fue una mayor concentración geográfica de las actividades industriales en beneficio de los países del centro y una distribución más igualitaria del ingreso en esos países —que estaban a la vanguardia tecnológica—, sobre todo en aquellos que adoptaron políticas de protección social.

Encontramos la explicación de este cuadro histórico en la aparición de nuevas fuerzas sociales que nacieron simultáneamente con el proceso de urbanización generado por la industrialización. La evolución del sistema de poder, consecuencia de la acción de los trabajadores organizados, hizo elevar los salarios reales e impuso a los gobiernos políticas proteccionistas para defender sus respectivos mercados internos. De esa forma, a partir de entonces, el motor del crecimiento económico fue la ampliación del mercado interno, contribuyendo las exportaciones sólo de manera subsidiaria.

El aumento del poder de compra de la masa de los trabajadores desempeñó, por lo tanto, un papel primordial en el proceso de desarrollo sólo comparable con el de la innovación técnica. El dinamismo de la economía capitalista derivó, entonces, de la interacción de dos procesos: por un lado, la innovación técnica —la que se tradujo en elevación de la productividad y en disminución de la demanda de mano de obra— y, por otro, la expansión del mercado —que crece junto con la masa de los salarios. El peso del primero de estos factores (la innovación técnica) depende de la acción de los empresarios y sus esfuerzos por maximizar sus utilidades, en tanto que el peso del segundo (la expansión del mercado) es reflejo de la presión de las fuerzas sociales que luchan por la elevación de sus salarios.

El proceso de globalización al que asistimos actualmente desarticula la acción sincrónica de esas fuerzas que garantizaron en el pasado el dinamismo de los sistemas económicos nacionales. Las empresas, cuanto más se internacionalizan, más escapan a la acción reguladora del Estado y más tienden a apoyarse en los mercados externos para crecer. Al mismo tiempo, las iniciativas de los empresarios tienden a eludir el control de las instancias políticas. Volvemos así al modelo del capitalismo original, cuya dinámica se basaba en las exportaciones y en las inversiones en el exterior.

En suma, el trípode que sustentaba el sistema de poder de los estados nacionales ha sido sacudido, en perjuicio de las masas trabajadoras organizadas y en provecho de las empresas que controlan las innovaciones tecnológicas. Ya no existe el equilibrio garantizado en el pasado por la acción reguladora del poder público. Ello explica la baja participación de los asalariados en el ingreso nacional de todos los países, incluso en los Estados Unidos, cuya economía se mantiene en crecimiento.

Por su parte, la creciente interdependencia de los sistemas económicos volvió obsoletas las técnicas que se venían desarrollando en los últimos decenios para captar el sentido del proceso histórico que vivimos. Se multiplicaron los modelos al impulso del avance vertiginoso de las técnicas de manipulación de datos. Pero la confiabilidad de las proyecciones se redujo a casi cero. Como ejemplo bastaría citar los ejercicios que se realizaron en torno a las proyecciones del comercio internacional en los próximos años para comprobar la validez de los acuerdos discutidos en el antiguo GATT. Decenas de miles de ecuaciones se tabularon sin que se consiguiera despejar ninguna duda esencial. Por eso

hoy es tan limitada la posibilidad de interferir en los procesos macroeconómicos, como lo constatan los gobiernos mejor dotados, impotentes para resolver un problema como el desempleo.

Esa poca transparencia del acontecer en que estamos envueltos es consecuencia de la aceleración del tiempo histórico, vale decir, refleja la intervención de nuevos factores y la modificación de la importancia relativa de otros. Los sistemas económicos nacionales, con relativa autonomía, sometidos muy ocasionalmente a choques externos, son cosa del pasado. Los mercados fundamentales —de tecnología, de servicios financieros, de medios de comunicación, de productos de calidad y hasta de bienes de consumo general, para no hablar de las materias primas tradicionales— operan hoy unificados o marchan rápidamente a la globalización.

Veamos algunos de los cambios más relevantes en la configuración del cuadro internacional:

1. La menor gobernabilidad de la economía de mayor peso relativo, la de los Estados Unidos, no se explica sin tener en cuenta la internacionalización de los mercados financieros. El enorme desequilibrio de las cuentas del Gobierno de los Estados Unidos es fruto de una carrera en busca del ajuste a esa globalización y se traduce en una transferencia a ese país de una parte considerable del ahorro disponible para inversión en los demás países, incluso los más pobres. Esta situación está llevando a cambios importantes en las relaciones internacionales de ese país, como lo muestra la reciente creación de la zona de libre comercio que abarca los mercados de los Estados Unidos, Canadá y México. Las industrias estadounidenses podrán así recuperar la competitividad internacional pues los salarios monetarios de México no pasan de la décima parte de los prevalecientes en los Estados Unidos. La experiencia de integración con México, incluida la movilidad de mano de obra, servirá de paradigma a un proyecto más amplio, capaz de abarcar todo el hemisferio.

A medida que se reduce la importancia relativa de la economía norteamericana en el mundo —lo que es inevitable con el ascenso irresistible del mundo asiático oriental—, la búsqueda de un proyecto más amplio que comprenda a todo el hemisferio occidental merecerá la prioridad de las autoridades de Washington. La fisonomía final de este proyecto dependerá de la capacidad política de los gobiernos latinoamericanos para definir y defender sus intereses.

2. La Unión Europea nació por iniciativa de Francia, teniendo como principal objetivo promover un

entendimiento político consistente con Alemania. Cuatro decenios más tarde, dio origen a un formidable proyecto de ingeniería política. Por primera vez un grupo importante de naciones soberanas y con perfil cultural propio abdicaron de prerrogativas para integrarse política y económicamente. En el pasado, la integración de las poblaciones se hizo mediante la dominación del más fuerte. El proceso europeo exige permanentemente un ejercicio de imaginación política para conciliar el resurgimiento de valores locales y rivalidades culturales con las exigencias crecientes de un espacio económico unificado de dimensiones colosales. La Unión Europea, concebida en el pasado como proyecto político —para hacer frente a la supuesta amenaza soviética y para sepultar las disputas históricas—, adquirió un impulso considerable en el plano económico, y es con mucho la más importante experiencia de superación del Estado nacional como medio de disciplinar la convivencia humana en un esquema democrático.

3. El proceso de conversión de la economía de mercado y de creación de instituciones democráticas en los países del este de Europa resultó mucho más traumático que lo que se había imaginado. Todo lleva a pensar que este proceso será particularmente largo en Rusia, que se enfrenta a las dificultades de reconstruir un vasto espacio político de gran heterogeneidad étnica y cultural. Es probable que durante un par de decenios Rusia permanezca marginada —un mundo aparte— y que deba inventar el formato político que le permita conciliar sus tradiciones autoritarias con las reivindicaciones de convivencia democrática que hoy predominan en su clase media de reciente formación. No obstante su inmenso potencial de recursos, incluso de gente calificada, todo indica que Rusia desempeñará un papel poco relevante en la configuración del mundo en los albores del próximo siglo.

4. Japón y las demás naciones asiáticas, en particular China, son hoy, sin lugar a dudas, los líderes de la nueva ola de transformaciones que están redefiniendo la faz del planeta. Lograron autonomía en el dominio de las técnicas y ponen al servicio de éstas una gran disciplina social. Los salarios se regulan en función de las exigencias de la competencia internacional. La estricta disciplina social y la gran inversión en el factor humano dieron al capitalismo asiático una fuerza competitiva sin parangón. Dadas las formidables reservas de mano de obra de que disponen, todo indica que llegarán a dominar gran parte de los mercados mundiales. La barrera contra esta invasión podrá surgir de nuevas formas de organización de los mercados mun-

diales que introduzcan la discriminación de productos. Es probable que sean circunscritas las áreas en que la competencia se dé por los precios. La crisis de las bolsas de fines de 1997 sirvió para mostrar el enorme peso que ya tiene el oriente asiático en la economía mundial, y la importancia de las inversiones realizadas en esa región para el dinamismo de las economías occidentales.

Eliminados los aranceles como instrumento de política comercial y progresivamente unificado el mercado financiero —el costo de la transferencia internacional de capitales tiende a cero—, estamos entrando en una nueva fase del desarrollo capitalista cuyos contornos todavía se están definiendo.

Podemos señalar algunos puntos del perfil que se esboza. Los desajustes causados por la exclusión de porciones crecientes de población surgen como el problema más grave en sociedades ricas y pobres. Esos

desajustes no ocurren sólo por la orientación que ha asumido el progreso tecnológico, sino que reflejan también la incorporación indirecta al sistema productivo de mano de obra mal remunerada de los países de industrialización retardada, principalmente los asiáticos. La globalización en escala planetaria de las actividades productivas lleva necesariamente a una gran concentración del ingreso, contrapartida del proceso de exclusión social a que hicimos referencia.

Los nuevos desafíos son, por lo tanto, de carácter social, y no económico, como ocurrió en la anterior fase de desarrollo del capitalismo. La imaginación política tendrá de esta forma que pasar a primer plano. Se equivoca quien cree que no hay espacio para la utopía. Al revés de lo que profetizó Marx: la administración de las cosas será reemplazada cada vez más por el gobierno creativo de los hombres.

*(Traducción del portugués)*

# Evolución de las ideas *de la CEPAL*

Ricardo Bielschowsky

*Funcionario de la  
Oficina de la CEPAL,  
Brasil.*

## I. Caracterización: principales planos analíticos y etapas del pensamiento<sup>1</sup>

El punto de partida para entender la contribución de la CEPAL a la historia de las ideas económicas debe ser el reconocimiento de que se trata de un cuerpo analítico específico, aplicable a condiciones históricas propias de la periferia latinoamericana. Tal vez sea por eso que cuando se busca el pensamiento cepalino en los principales compendios de historia de la teoría económica son escasas las referencias, circunscritas cuando mucho a la tesis del deterioro de los términos del intercambio y a la tesis estructuralista de la inflación. Esa ausencia lleva a veces a desconocer la fuerza explicativa de ese cuerpo analítico, que deriva de un fértil cruce entre un método esencialmente histórico e inductivo, por un lado, y una referencia abstracto-teórica propia —la teoría estructuralista del subdesarrollo periférico latinoamericano—, por el otro.

Schumpeter, en uno de los capítulos introductorios a su monumental historia del análisis económico distingue entre el principal objeto de estudio (*la historia del análisis económico*) y el otro campo de la historia del pensamiento económico, el de los sistemas de economía política, considerados como un “amplio conjunto de políticas económicas que los autores sustentan fundándose en determinados principios unificadores (normativos) como los principios del liberalismo económico, del socialismo, etc.” (Schumpeter, 1954, p. 38). La contribución de la CEPAL —así como en general las contribuciones de la llamada economía del desarrollo— pertenece a

□ Simultáneamente con este trabajo se publicará una versión modificada del presente texto, como prólogo a una recopilación de artículos seleccionados de la CEPAL, en conmemoración de sus cincuenta años. El autor desea expresar su agradecimiento a Octavio Rodríguez, por el dedicado apoyo recibido durante la elaboración del texto y por la paciencia respecto a eventuales discordancias de interpretación. Agradece asimismo a Alfonso Aguirre, Renato Baumann, Alfredo Calcagno, Carlos Mussi y Pedro Sáinz por sus valiosos comentarios, y a María Pulcheria Graziani, Patricia Perez y Carmen Vera por la eficiente ayuda en la identificación y búsqueda de documentación. Huelga señalar que el texto es de entera responsabilidad del autor.

<sup>1</sup> La bibliografía de la CEPAL es voluminosa, de modo que en el presente texto nos vimos obligados a omitir muchas referencias importantes. También existen numerosos trabajos de evaluación del pensamiento de la institución, entre los cuales cabe mencionar, por ejemplo, los de Hirschman (1963), Cardoso (1977), Rodríguez (1981), Gurrieri (1982), Pazos (1983) y Hodara (1987).

ese segundo grupo. Su principio "normativo" es la necesidad de que el Estado contribuya al ordenamiento del desarrollo económico en las condiciones de la periferia latinoamericana. Se trata, en suma, del paradigma desarrollista latinoamericano.

Otra característica de las ideas generadas y divulgadas por la CEPAL es el hecho de que ella nunca fue una institución académica y que su auditorio está formado por los responsables de formular la política, (*policy-makers*) de América Latina. Por tal motivo, durante mucho tiempo la unidad y el alcance del "sistema de economía política cepalino" permanecieron desconocidos. La difícil tarea de reunir las ideas, no siempre claramente interconectadas, de Prebisch y de la CEPAL la realizó por primera vez Aníbal Pinto en 1968, con ocasión de celebrarse el vigésimo aniversario de la Comisión (CEPAL, 1969). Posteriormente, a pedido del propio Prebisch, Rodríguez (1981) realizó con el mismo objetivo un trabajo mucho más minucioso y completo.

Metodológicamente, el historiador de un pensamiento económico, esencialmente aplicado, como el de la CEPAL necesitaría en principio destacar tres dimensiones en la evolución de sus ideas: sus conexiones con la historia real, la lógica interna de su evolución en el tiempo y su diálogo con la producción intelectual del resto del mundo. Las dos primeras dimensiones tienen mucho más importancia en la metodología utilizada en el presente artículo, porque el diálogo de la CEPAL con la producción ajena a la institución no siempre fue intenso, durante los 50 años de vida de la institución, y porque fue poco importante en la determinación de la mencionada lógica interna.

La sistematización que aquí se hace de 50 años de la obra de la CEPAL se ve facilitada por dos características centrales del pensamiento de la institución.

Primero, porque el enfoque metodológico es el mismo independientemente del número de etapas en que pueda subdividirse. Lo que se va modificando es la historia real objeto del análisis, así como el contexto ideológico en que ésta se genera, lo que obliga permanentemente a matizar los énfasis y a renovar las interpretaciones, a fin de adaptarse a los nuevos contextos históricos.

Cabe identificar cuatro rasgos analíticos comunes a los cinco decenios: i) enfoque histórico-estructuralista, basado en la idea de la relación centro-periferia; ii) análisis de la inserción internacional; iii) análisis de los condicionantes estructurales internos del crecimiento y del progreso técnico, y de las relaciones

entre ellos, el empleo y la distribución del ingreso y iv) análisis de las posibilidades de acción estatal.

En segundo lugar, la sistematización se ve facilitada por el hecho de que las ideas son "históricamente determinadas", casi hasta en sus detalles, y porque puede ordenárselas en torno a "mensajes" transformadores. Pueden identificarse cinco etapas en la obra de la CEPAL, en torno a "ideas-fuerza" o "mensajes". Por coincidencia, cada etapa duró aproximadamente un decenio. Como se verá más adelante, éstas siguen de cerca la evolución histórica de la región latinoamericana.

a) orígenes y años cincuenta: industrialización;

b) años sesenta: "reformas para desobstruir la industrialización";

c) años setenta: reorientación de los "estilos" de desarrollo hacia la homogeneización social y hacia la diversificación pro exportadora;

d) años ochenta: superación del problema del endeudamiento externo mediante el "ajuste con crecimiento";

e) años noventa: transformación productiva con equidad.

Obsérvese que las dos primeras etapas se enmarcan por completo en el ciclo expansivo mundial de la posguerra y las dos últimas en el período irregular comprendido entre el fin de ese ciclo, en 1973-1974, y la actualidad, en el que predominaban el bajo crecimiento mundial y las grandes incertidumbres. Sólo en los años setenta la correspondencia no es perfecta, debido a la crisis mundial de mediados de la década. Sin embargo, la crisis no impidió que la organización del pensamiento cepalino mantuviera durante la década un grado razonable de unidad en los temas abordados, pues sólo se introdujeron nuevos énfasis correspondientes a las nuevas condiciones históricas.

El cuadro 1 utiliza ese conjunto de elementos para registrar las tesis principales que se generaron bajo su impulso. Ofrece una idea de conjunto del instrumental analítico que proporciona el enfoque, y sirve de punto de partida para la guía de lectura que se pretende con el presente texto.

Hay que señalar que la clasificación de las tesis y reflexiones según los "planos" del análisis no significa falta de unidad de pensamiento: los diferentes planos y las diferentes tesis están perfectamente "amarradas" por el método histórico-estructuralista y por las ideas-fuerza que determinaron la producción de las tesis en cada período.

CUADRO I

## Síntesis de los elementos analíticos que componen el pensamiento de la CEPAL

Períodos y temas	Elementos permanentes	Análisis histórico-estructuralista	
		Inserción internacional (centro-periferia y vulnerabilidad externa)	Condiciones estructurales internas (económicas y sociales) del crecimiento/progreso técnico, y del empleo/distribución del ingreso
1948-1960 (industrialización)	Deterioro de los términos del intercambio; desequilibrio estructural de la balanza de pagos; integración regional	Proceso de industrialización sustitutiva; tendencias perversas causadas por la especialización y la heterogeneidad estructural: inflación estructural y desempleo	Conducir deliberadamente la industrialización
1960 (reformas)	Dependencia; política internacional de reducción de la vulnerabilidad en la periferia	Reforma agraria y distribución del ingreso como requisito para redinamizar la economía; heterogeneidad estructural; dependencia	Reformar para viabilizar el desarrollo
1970 (estilos de crecimiento)	Dependencia, endeudamiento peligroso. Insuficiencia exportadora	Estilos de crecimiento, estructura productiva y distributiva y estructuras de poder; industrialización que combina el mercado interno y el esfuerzo exportador	Viabilizar el estilo que lleve a la homogeneidad social; fortalecer las exportaciones industriales
1980 (deuda)	Asfíxia financiera	Ajuste con crecimiento; oposición a los choques del ajuste, necesidad de políticas de ingreso y eventual conveniencia de choques estabilizadores; costo social del ajuste	Renegociar la deuda para ajustar con crecimiento
1990-1998 (transformación productiva con equidad)	Especialización exportadora ineficaz y vulnerabilidad a los movimientos de capitales	Dificultades para una transformación productiva social eficaz	Ejecutar políticas para fortalecer la transformación productiva con equidad

## II. El método histórico-estructuralista, basado en el argumento de la "condición periférica"

La CEPAL se desarrolló como una escuela de pensamiento especializada en el examen de las tendencias económicas y sociales de mediano y largo plazo de los países latinoamericanos. Prebisch le imprimió ese rasgo fundamental desde sus orígenes. El espacio de esa "cultura" fue ocupado por una pléyade de intelectuales que reúne a algunos de los principales historiadores económicos de América Latina.<sup>2</sup>

Se conoce la motivación original que explica la inclinación cepalina por las tendencias históricas. El programa de reflexión e investigación inaugurado por Prebisch en 1949 se desprendía esencialmente del diag-

nóstico de la profunda transición que se observaba en las economías subdesarrolladas latinoamericanas, que evolucionaban del modelo de crecimiento primario-exportador, "hacia afuera", al modelo urbano-industrial "hacia adentro".

El enfoque histórico fue instrumentalizado poderosamente por la teoría "estructuralista" del subdesarrollo periférico de Prebisch.<sup>3</sup> La perspectiva estructuralista se instaló en el centro de los análisis, como consecuencia directa del objeto de reflexión que se proponía la institución. Se trataba de examinar el modo como se daba la transición "hacia adentro" en los países latinoamericanos, transición que se suponía radicaba en la condición de que el proceso productivo se movía en el marco de una estructura económica e institucional subdesarrollada, heredada del período exportador.

<sup>2</sup> Pertenecieron a la CEPAL o estuvieron bajo su radio directo de influencia autores de libros clásicos de la historia económica de los países de la región, como Aníbal Pinto, (1956) para Chile, Celso Furtado, (1959) para Brasil y Aldo Ferrer, (1979) para Argentina.

<sup>3</sup> Rodríguez (1981) fue el que mejor sistematizó el análisis fundacional de Prebisch en la CEPAL, destacando sus elementos teóricos.

En otras disciplinas de las ciencias sociales, como la lingüística y la antropología, donde se origina el "estructuralismo", éste correspondió típicamente a un instrumental metodológico sincrónico o ahistórico. En cambio, en el análisis económico cepalino el estructuralismo es esencialmente un enfoque orientado por la búsqueda de relaciones diacrónicas, históricas y comparativas, que se presta más al método "inductivo" que a una "heurística positiva". De ahí provienen los fundamentos esenciales para la construcción teórica del análisis histórico comparativo de la CEPAL: las estructuras subdesarrolladas de la periferia latinoamericana condicionan —más que determinan— comportamientos específicos, de trayectoria desconocida *a priori*. Por tal motivo, merecen y exigen estudios y análisis en los que la teoría económica con el sello de la universalidad sólo puede emplearse con reservas, para poder incorporar esas especificidades históricas y regionales.

En otras palabras, el enfoque histórico-estructuralista cepalino implica un método de producción del conocimiento muy atento al comportamiento de los agentes sociales y a la trayectoria de las instituciones, que se aproxima más a un proceso inductivo que a los enfoques abstracto-deductivos tradicionales.

Liberado de marcos deductivos rígidos y esquemáticos, el pensamiento cepalino tiene así la capacidad de adaptarse con facilidad a la evolución de los acontecimientos, a través de continuas revisiones de sus interpretaciones, lo que no significa la pérdida de coherencia político-ideológica o de consistencia analítica. A su vez, parte de la investigación cepalina es una reflexión crítica basada en una visión introspectiva de sus propios desarrollos analíticos.

La riqueza del método cepalino reside, pues, en una fértil interacción entre el método inductivo y la abstracción teórica formulada originalmente por Prebisch.

La oposición entre "periferia" y "centro", que desempeñó un doble papel analítico, ilustra este punto.

Primero, sirvió para afirmar que la estructura mencionada determinaba un patrón específico de inserción en la economía mundial como "periferia", productora de bienes y servicios con una demanda internacional poco dinámica, importadora de bienes y servicios con una demanda interna en rápida expansión y asimiladora de patrones de consumo y tecnologías adecuadas para el centro pero con frecuencia inadecuadas para la disponibilidad de recursos y el nivel de ingreso de la periferia.

Segundo, derivó en la idea de que la estructura socioeconómica periférica determina un modo singular de industrializar, introducir el progreso técnico y cre-

cer, así como un modo peculiar de absorber la fuerza de trabajo y distribuir el ingreso. O sea, en sus características centrales, los procesos de crecimiento, empleo y distribución del ingreso en la periferia serían distintos de los que ocurren en los países centrales. Las diferencias deben hallarse en el hecho de que las economías periféricas poseen una estructura poco diversificada y tecnológicamente heterogénea, que contrasta con el cuadro observado en los países centrales. En éstos, el aparato productivo es diversificado, tiene una productividad homogénea durante toda su extensión y mecanismos de creación y difusión tecnológica y de transmisión social de sus frutos que son inexistentes en la periferia.

No se trataba de comparar el subdesarrollo periférico con la historia pretérita de las economías centrales, como quería Rostow (1956), sino de identificar los desdoblamientos históricos singulares de la especificidad de sus experiencias, en los que cabía esperar secuencias y resultados distintos de los que se dieron en el desarrollo céntrico. Ya en su texto inaugural de 1949, Prebisch alertaba sobre la especificidad del proceso de crecimiento en las circunstancias estructurales y periféricas de los países de América Latina, y exigía un espacio analítico para estudiarla (CEPAL, 1951a, p. 4).

Furtado fue el intelectual que más se dedicó a revestir el análisis cepalino con el ropaje de la legitimación histórica. Sus libros sobre historia económica brasileña y latinoamericana (1959 y 1970) —seguramente los dos textos de historia económica de la región más leídos en todo el mundo— son obras primordiales del método estructuralista cepalino, que tuvieron como función deliberada defender la importancia de entender el subdesarrollo como un contexto histórico específico que exige teorización propia. Se dedicó a la tarea no sólo como historiador sino también como teórico del subdesarrollo. (Furtado, 1971).<sup>4</sup>

### III. Inauguración y los años cincuenta: legitimando y orientando la industrialización

#### 1. El contexto histórico

En los años que siguieron a la segunda guerra mundial las economías latinoamericanas estaban en pleno

<sup>4</sup> Posteriormente, el autor mejoraría la formulación integrándola a la idea de que el subdesarrollo corresponde a una forma "cultural" históricamente determinada de uso "de excedente social". La bibliografía relativa a esa idea figura en una autoevaluación hecha por el autor en una recopilación del Banco Mundial (Furtado, 1984).

proceso de industrialización y urbanización, promovido por un rápido crecimiento económico de 5.8% anual entre 1945 y 1954 y por una relajación de la restricción externa que permitió la expansión de las importaciones en 7.5% anual, en ese mismo período. Esto abría un espacio al fortalecimiento de la ideología industrializante, que comenzaba recién a despertar en la región. A su vez, se difundía la idea de que las exportaciones tradicionales tendían a recuperar terreno con la vuelta a la normalidad en la posguerra, lo que estimulaba la restauración de la ideología liberal dominante hasta los años treinta, fundamentada, desde el punto de vista académico, en la teoría de la división internacional del trabajo basada en las ventajas comparativas estáticas (ricardianas) o en las ventajas emanadas de la dotación relativa de factores.

Frente a la ideología liberal, la defensa del desarrollo mediante la industrialización tenía, en el período inmediato de la posguerra, el inconveniente de encontrarse poco instrumentalizada desde el punto de vista analítico. Para los defensores de la industrialización, había una especie de “vacío teórico”, y el escepticismo respecto de la teoría económica existente generaba perplejidad frente a la falta de teorías que pudieran adaptarse a las realidades económicas y sociales que se procuraba entender y transformar.

Había, pues, una cierta discordancia entre la historia económica y social y la construcción de su contrapartida en el plano ideológico y analítico.<sup>5</sup>

La teorización cepalina cumpliría ese papel en América Latina. Sería la versión regional de la nueva disciplina que se instalaba con vigor en el mundo académico anglosajón siguiendo la estela “ideológica” de la hegemonía heterodoxa keynesiana, o sea, la versión regional de la teoría del desarrollo. Los años cincuenta fueron para la CEPAL los del auge de la creatividad y de la capacidad de osar e influenciar. Prebisch y la osadía intelectual son sinónimos en América Latina. Apoyándolo, en el seno mismo de la CEPAL o en sus cercanías, estarían nada menos que Celso Furtado, José Medina Echavarría, Regino Botti, Jorge Ahumada, Juan Noyola Vásquez, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel

y otros conocidos cultivadores del conocimiento sobre la realidad latinoamericana.<sup>6</sup>

## 2. La cosecha inaugural y sus extensiones

En 1949 Prebisch redactó para la CEPAL la obra que Hirschman denominaría “manifiesto latinoamericano”. Se trataba de *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (Prebisch, 1949). Algunos meses después, todavía en 1949, volvería a presentar las mismas ideas, con pequeñas modificaciones en la parte conceptual del *Estudio Económico de América Latina, 1949* (CEPAL, 1951a). Y en 1950, Prebisch redactaría los cinco primeros capítulos del *Estudio Económico de América Latina, 1950* (CEPAL, 1951b), que recibirían el nombre de “Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico” (Prebisch, 1952). Ese conjunto de documentos contenía ya todos los elementos que figurarían como la gran referencia ideológica y analítica para los desarrollistas latinoamericanos.

### a) La inserción internacional

Cabe recordar que el análisis cepalino tiene como uno de sus instrumentos básicos la didáctica del contraste entre el modo en que el crecimiento, el progreso técnico y el comercio internacional se dan en las estructuras económicas y sociales de los países “periféricos” y el modo en que se dan en los países “céntricos”.

En el caso del análisis del comercio internacional, el contraste se presta para destacar las interdependencias entre el comportamiento del “centro” y el de la “periferia”, y los problemas que generan para esta última.

Prebisch ya utilizaba la expresión “países periféricos” mucho antes de ingresar a la CEPAL (Love, 1980). La categoría le servía hasta entonces para analizar la vulnerabilidad latinoamericana a la crisis cíclica de los años treinta, que derivaba en procesos inflacionarios con un fuerte componente exógeno y tendencias a las contracciones internas que, políticamente, fo-

<sup>5</sup> Aníbal Pinto destaca este punto en un texto que no revela su autoría, titulado *El pensamiento de la CEPAL* (1969), una recopilación de textos clásicos de las dos primeras décadas de la institución.

<sup>6</sup> El mensaje cepalino y el contenido en la nueva “teoría del desarrollo” eran los mismos: industrializar como forma de superar el subdesarrollo y la pobreza. La CEPAL se movió admirablemente en ese contexto. Su campo de divulgación del mensaje era fértil

aunque —como relata Pollock (1978) refiriéndose al auge marxista— no siempre exento de tensiones. En el plano de la conveniencia histórica, la ideología cepalina le venía como anillo al dedo a los proyectos políticos de varios gobiernos del continente. En el plano analítico, el mensaje general estaba plenamente sintonizado con el meollo de la teoría del desarrollo: los países subdesarrollados merecían una formulación teórica independiente o a lo menos adaptada, porque en aspectos relevantes funcionaban en forma diferente a los desarrollados.

mentaban soluciones macroeconómicas poco recomendables.<sup>7</sup>

En la CEPAL, el argumento cobró luego peso en los textos inaugurales, porque se acompañó de la tesis de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, que se oponía al postulado liberal de las virtudes del libre comercio internacional. Al contrario de lo que prometía la teoría de las ventajas comparativas, durante el siglo XX la mayor lentitud del progreso técnico de los productos primarios en relación con los industriales no estaba promoviendo el encarecimiento de los primeros respecto de estos últimos.

La tesis tuvo dos versiones, ambas estructuralistas y ambas centradas en la idea de las ventajas comparativas dinámicas de la producción industrial —o de las desventajas comparativas dinámicas de la especialización en bienes primarios. En el manifiesto latinoamericano ésta se vinculaba a los ciclos y a la forma como la estructura subdesarrollada de producción y empleo impedía que la periferia retuviera los frutos de su progreso técnico, a diferencia de lo que ocurría en el “centro”. En este último, los sindicatos organizados y una estructura productiva concentrada lograban impedir la caída nominal de precios de los bienes industriales durante la “baja cíclica” compensando así con creces las ganancias que la periferia obtenía, en el auge cíclico, con los bienes primarios.<sup>8</sup>

La segunda versión surge en el segundo de los tres textos mencionados y se ve reforzada en el tercero. Contemplaba la tendencia “potencial” al deterioro debida al exceso de mano de obra en la agricultura subdesarrollada de la periferia —no transferible a los países céntricos cerrados a la inmigración— cuyo empleo eventual en actividades exportadoras llevaría a la expansión de la oferta, lo que deprimiría los precios internacionales, resultando en un valor menor a pesar del mayor volumen producido.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> La violenta contracción de la capacidad para importar en los años treinta y sus repercusiones sobre las economías latinoamericanas constituyeron la referencia histórica principal para que Prebisch elaborara la distinción entre el modo de funcionamiento de las economías de los países industrializados y el que se observaba en las economías especializadas en bienes primarios. J. Hodara (1987) reseña las ideas de Prebisch contenidas en los informes anuales del Banco Central de la República Argentina entre 1936 y 1942. Felipe Pazos (1983) caracteriza a los años treinta y cuarenta como la fase del pensamiento latinoamericano orientada a las políticas monetarias anticíclicas.

<sup>8</sup> En forma simultánea e independiente, Singer (1950) presentaba el mismo análisis.

<sup>9</sup> El mismo argumento lo desarrollaría con elegancia Lewis en 1953, en su texto clásico sobre la oferta ilimitada de mano de obra (véase Lewis, 1960). Sólo mucho después, Prebisch (1959), al parecer estimulado por Chenery, haría una versión académicamente rigurosa de la idea.

Con ese argumento defendía la “economicidad” de la industria y justificaba el recurso al proteccionismo: aunque la eficiencia de la producción industrial fuera menor en la periferia, era superior a la eficiencia de aplicar los recursos productivos en la agricultura.

A continuación, sostenía que el proceso de industrialización no atenuaría la vulnerabilidad externa, porque durante mucho tiempo la periferia latinoamericana se mantendría como exportadora de productos primarios, de demanda inelástica en los países céntricos, y como importadora de productos industriales, de alta elasticidad de la demanda en la periferia. Señalaba que mientras el proceso de industrialización no concluyera enfrentaría siempre una tendencia al desequilibrio estructural del balance de pagos, ya que el proceso sustitutivo “aliviaba” la demanda de importaciones por un lado, pero imponía nuevas exigencias, derivadas tanto de la nueva estructura productiva que creaba como del crecimiento del ingreso que generaba. Por esa razón, sólo se alteraba la composición de las importaciones, renovándose continuamente el problema de la insuficiencia de divisas.

Esa formulación sobre la tendencia al desequilibrio estructural del balance de pagos figura en el centro de varios planteamientos cepalinos de la época.

Primero, subordina el concepto mismo de industrialización al de “sustitución de importaciones”. El argumento es elaborado a cabalidad en un texto muy posterior por Maria da Conceição Tavares (1964), pero ya aparece en los textos inaugurales. La dinámica sustitutiva consiste en la forma como la economía reacciona a los estrangulamientos sucesivos del balance de pagos. Debido a la compresión progresiva de la lista de importaciones, la industrialización va pasando de sectores de instalación “fácil”, poco exigentes en materia de tecnología, capital y escala, a segmentos cada vez más sofisticados y exigentes.<sup>10</sup>

Obsérvese que es totalmente equivocada la idea, muy difundida por los economistas liberales, de que

<sup>10</sup> Por mucho tiempo reinó en el pensamiento latinoamericano la idea absoluta de que la “sustitución de importaciones” era la forma de industrializar en América Latina, y que la “dinámica sustitutiva” era el modelo de crecimiento de la región. Alrededor de mediados de los años setenta la escuela de Campinas en Brasil, constituida por intelectuales de origen cepalino, se opuso por primera vez a la equivalencia entre los conceptos de “industrialización” y “sustitución de importaciones”: el proceso de industrialización sería portador de una lógica y de un dinamismo independientes de la mera sustitución de importaciones, ya que se proyectaba debido a decisiones de acumulación de capital orientadas a la formación de una capacidad de oferta sin “una demanda reprimida por restricciones a la importación”.

lo que proponía la CEPAL era una “autarquía”. Al contrario, había una reiteración recurrente de que el proceso sustitutivo sólo alteraba la composición de las importaciones. Más aún, el crecimiento económico generaría una presión inevitable para la expansión de las mismas y los países céntricos sólo podían ganar con la industrialización de la periferia y con una mayor apertura a la importación de productos originados en ella. Por lo tanto, se sostenía que había una amplia “solidaridad intrínseca” entre la industrialización y la expansión del comercio internacional.<sup>11</sup>

Segundo, y también a diferencia de lo que muchas veces se supone, la preocupación por el desequilibrio externo llevó a que, desde sus orígenes y sobre todo a partir de los años sesenta, la CEPAL destacara la importancia de estimular las exportaciones.

En ese terreno la CEPAL tuvo un papel intelectual central en dos iniciativas institucionales de gran envergadura. En el segundo lustro de los años cincuenta participó en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Y, en los primeros años del decenio de 1960, el propio Prebisch sería el personaje protagónico en la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

La argumentación cepalina a favor de la ALALC contenía la idea de iniciar un proceso de diversificación de las exportaciones por esfuerzo propio, por la vía teóricamente más fácil del comercio intrarregional. Y lo que es más importante, conforme se lee en las secciones introductorias del texto cepalino inaugural sobre el tema (CEPAL, 1959), el mercado común latinoamericano tendría la virtud de ampliar el tamaño del mercado de los sectores industriales exigentes en materia de escala, facilitando la profundización del proceso sustitutivo.

La UNCTAD nacía de ideas debatidas en los años treinta y cuarenta, relacionadas con la necesidad de atenuar la vulnerabilidad cíclica de los países periféricos aplicando mecanismos de intervención internacional concertados de común acuerdo con los países centrales. Al momento de su nacimiento el énfasis en la necesidad de diversificar y ampliar las exportaciones —incluso las industriales— se estaba extendiendo del ámbito restringido del mercado regional al otro, más ambicioso, del mercado mundial. El texto que Prebisch (1964) presentó en la segunda conferencia de

la nueva entidad es, tal vez, el momento en que la idea de la cooperación internacional para reforzar el desarrollo de la periferia mediante acuerdos de comercio internacional tiene su mayor peso.

Tercero, la idea del estrangulamiento permanente del balance de pagos también es central en la tesis de la inflación estructural. La tesis fue desarrollada por Juan Noyola Vásquez (1957) y depurada por Osvaldo Sunkel (1958 y 1959) y Aníbal Pinto (1960). El desequilibrio estructural de la balanza de pagos aparece en esos textos como la causa estructural “básica” de la inflación junto con la rigidez de la oferta agrícola, lo que desencadena un proceso alimentado por “factores de acumulación” y por “mecanismos de propagación”.

Conforme a esa tesis, la moneda se expande casi siempre pasivamente como respuesta de las autoridades monetarias a las alzas de precios de origen estructural, siendo por tanto incorrecto considerarla causa de la inflación. Las políticas crediticias y fiscales restrictivas no sólo fracasan en el tratamiento de la inflación, sino que, al provocar recesión, contraen las inversiones que permitirían atenuar o eliminar las tendencias inflacionarias estructurales, que se manifiestan en cuanto se retoma el crecimiento.

Cuarto, en 1954, frente a las dificultades crecientes de balance de pagos determinadas por el término de la guerra de Corea, reaparece la idea del estrangulamiento externo vinculada con la discusión sobre la conveniencia de estimular la entrada de capitales extranjeros privados, es decir, de no restringirse a la búsqueda de capitales provenientes de recursos públicos. Prebisch defendía este estímulo, pero llamaba la atención al peligro de expandir los pasivos externos de los países y someterlos exageradamente al peso de su servicio, por lo que estimaba más prudente ampliar el financiamiento de los organismos oficiales. El texto sobre *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano* (CEPAL, 1954) es la primera incursión en un tema que tendría larga vida en América Latina.

Con variaciones que se adaptan a los diferentes contextos del comercio mundial y a las diversas condiciones de financiamiento internacional, el argumento de la vulnerabilidad externa acompaña a las cinco décadas de la reflexión cepalina. En los años sesenta se denominaría “dependencia financiera y tecnológica” y en los setenta habría un enriquecimiento analítico de la “dependencia”, mediante el examen del papel de las empresas transnacionales en las economías periféricas. En los años ochenta la vulnerabilidad ex-

<sup>11</sup> Con respecto a las críticas equivocadas a la CEPAL, véase, por ejemplo, Assael (1984).

terna equivaldría en la práctica a la “asfixia” financiera provocada por la deuda externa y, en los años noventa, la vulnerabilidad se trataría como un problema doble, es decir, especialización productiva y tecnológica con poco dinamismo en el mercado mundial y excesiva exposición al endeudamiento externo, sobre todo de corto plazo.

b) *Condiciones estructurales internas*

La industrialización espontánea era saludada en los textos originales como un acontecimiento de gran significado en la historia de la difusión mundial del progreso técnico. A su vez, el proceso se estimaba como intrínsecamente problemático dado que se realizaba sobre la base de estructuras económicas e institucionales subdesarrolladas.

El argumento se fundaba en dos características centrales de esas estructuras. Primero, que se heredaba una base económica especializada en pocas actividades de exportación, poco diversificada y con una complementariedad intersectorial e integración vertical extremadamente reducidas. Había serias limitaciones para compensar esas deficiencias. Las nuevas exigencias en materia de importaciones no podían satisfacerse dada la escasez de exportaciones y de financiamiento externo. Y las exigencias en materia de esfuerzo interno tropezaban con un ahorro insuficiente para generar simultáneamente todas las inversiones que requería la industrialización.

La otra característica era la baja productividad de todos los sectores, excepto el exportador. Esa “heterogeneidad estructural” —la expresión sólo sería acuñada en los años sesenta por Aníbal Pinto, pero se aplica a la formulación de los años cincuenta— comprendía un gran excedente real y potencial de mano de obra, y una baja productividad media per cápita reducía la posibilidad de elevar las tasas de ahorro en esas economías, limitando la acumulación de capital y el crecimiento. La situación se complicaba con la insuficiente capacidad de ahorro del sector público debido a una estructura fiscal obsoleta y, respecto al ahorro del sector privado, debido a los patrones de consumo suntuario practicados por las clases ricas, un hábito que tendería a agravarse como resultado de la acentuación de los “efectos de demostración”.

En suma, las economías periféricas se enfrentaban con graves problemas de insuficiencia de ahorro y de divisas. Desde sus orígenes, ese “modelo de dos brechas” orientó la reflexión cepalina, aunque la expresión no figurara en los textos principales, ni tam-

poco se le diera el tratamiento formal que le darían posteriormente Chenery y otros.<sup>12</sup>

La continuidad del “nuevo estadio de difusión del progreso técnico” estaría siempre amenazada por el conjunto de problemas que son característicos de las economías periféricas. Dados los dos rasgos distintivos de las estructuras productivas de esas economías, o sea, especialización y heterogeneidad tecnológica, el proceso en curso provocaría tres tendencias perversas que desempeñarían un papel básico en el contexto dinámico: el desequilibrio estructural del balance de pagos, la inflación y el desempleo.

El desequilibrio estructural del balance de pagos emanaba de las exigencias de importación de economías en vías de industrialización especializadas en unas pocas actividades exportadoras y con una baja elasticidad de la demanda de sus exportaciones. Precisamente, por ser poco diversificadas sufrían la presión permanente de expandir las importaciones más allá de lo permitido por el crecimiento de las exportaciones.

La tendencia a la inflación derivaba tanto del desequilibrio de la balanza de pagos como de las demás insuficiencias que el proceso de industrialización enfrenta en economías poco diversificadas (rigidez agrícola, escasez de energía y transporte, etc.).

Por último, el desempleo obedecía tanto a la incapacidad de las actividades exportadoras para absorber el excedente de mano de obra como a la insuficiente capacidad de absorción de las actividades modernas destinadas al mercado interno.

Para que estas últimas fueran capaces de absorber a los subempleados, se necesitarían tasas de formación de capital y de crecimiento que, en las condiciones de la economía periférica, representaban un desafío extraordinario: la heterogeneidad estructural limitaba la capacidad de generar excedentes, ya que sólo en una pequeña fracción de la economía se operaba con una productividad elevada. La especialización

<sup>12</sup> Los economistas de la CEPAL siempre coincidieron entre sí respecto al tratamiento analítico de la brecha externa, pero no siempre coincidieron en el análisis de la brecha del ahorro. Por un lado, Prebisch, Furtado y tal vez una fracción mayoritaria enfatizaban la brecha como barrera fundamental al crecimiento. Por otro, los economistas que trabajaban en la línea de Aníbal Pinto preferían destacar los problemas de “financiamiento” de la inversión, recusando “keynesianamente” la idea de que había ahorro insuficiente. Entre éstos, se destacan los influyentes cepalinos brasileños que estuvieron en la CEPAL a comienzos de los años sesenta bajo la orientación de Pinto, o sea, Conceição Tavares, Antonio Barros de Castro y Carlos Lessa. Los dos últimos son coautores de la obra titulada *Introdução à economia, uma abordagem estruturalista* (Castro y Lessa, 1967), prologada por Pinto.

limitaba la capacidad de exportar y determinaba fuertes presiones importadoras; por último, según el argumento, las técnicas productivas importadas de los países centrales no absorberían adecuadamente la mano de obra (más tarde el argumento se ampliaría a fin de incorporar la idea de que la nueva composición de la producción industrial tendía también a la menor absorción de mano de obra).

En cada una de esas dimensiones, así como en el análisis de la vulnerabilidad externa, el pensamiento cepalino evolucionaría y se sofisticaría en las décadas siguientes, admitiendo acomodaciones a las nuevas circunstancias históricas. Sin embargo, permanecería como eje central del discurso la forma diferente en que el crecimiento y el progreso técnico se procesan en las estructuras económicas e institucionales de los países subdesarrollados y la forma diferente en que impactan el comercio internacional y el empleo.

### c) *Planificación*

Desde los orígenes de la CEPAL los trabajos se centraban en las políticas (*policy oriented*). La acción estatal en apoyo del proceso de desarrollo aparece en el pensamiento cepalino como corolario natural del diagnóstico de problemas estructurales en materia de producción, empleo y distribución del ingreso en las condiciones específicas de la periferia subdesarrollada.

En los años cincuenta, el concepto clave utilizado para otorgar coherencia y sistematicidad a las proposiciones de política fue el de “planificación” o “programación”.<sup>13</sup> En ese entonces, y en cierta medida también en los años sesenta, el énfasis en la planificación tenía un significado adicional, que era suplir las inmensas deficiencias técnicas en la mayoría de los gobiernos de la región.

El punto de partida para prestar apoyo técnico a los gobiernos en materia de planificación fue la elaboración de orientaciones técnicas de programación, acompañada en varios países de ensayos de aplicación de dichas técnicas.<sup>14</sup> En 1953 se divulgaría un “Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico”, que fue revisado en el documento *Introducción a la técnica de programación*

(CEPAL, 1955). Conforme se explica en la introducción al documento de 1955, la programación consistía en la “etapa lógica” que seguía al reconocimiento de los problemas del desarrollo, vale decir, de la necesidad de conferir racionalidad al proceso espontáneo de industrialización en curso.

El autor principal de la parte conceptual de esos documentos sobre programación fue Celso Furtado. Se iniciaba entonces una tradición que difundirían Jorge Ahumada, Pedro Vuscovic y otros economistas que a principios de los años sesenta ayudaron a Prebisch a crear, bajo la égida de la CEPAL, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y que tendrían un papel central en la influyente trayectoria de esa entidad en la formación de cuadros técnicos gubernamentales en toda América Latina.<sup>15</sup>

Vista desde la perspectiva actual, la orientación contenida en el documento sobre técnicas de programación parece trivial. Indica, primero, cómo realizar ejercicios de consistencia macroeconómica a fin de contar con un punto de partida para la programación, o sea, la definición de las tasas de crecimiento posibles dadas las restricciones previsibles del ahorro y del balance de pagos; además, da indicaciones sobre la realización de proyecciones de demanda sectorial basadas en la elasticidad-ingreso —que sólo en textos posteriores se recomendaría instrumentalizar con la matriz de insumo-producto; una vez en posesión del mapa del consumo futuro, el programador debería proceder a seleccionar sectores y proyectos de sustitución de importaciones de acuerdo con el criterio de “productividad social marginal del capital”.

Sin embargo, en el contexto latinoamericano de los años cincuenta, eso nada tenía de trivial. Faltaban las estadísticas económicas básicas, no se contaba siquiera con sistemas mínimos de cuentas nacionales y los gobiernos operaban las economías con gran desconocimiento de sus tendencias básicas. La orientación dada por las técnicas de programación de la CEPAL hacían tomar conciencia de esas insuficiencias y de la importancia de otorgar un mínimo de previsibilidad al contexto macroeconómico en que descansaría el proceso de crecimiento deseado.

A partir de entonces, en el curso de toda su historia, la CEPAL y el ILPES producirían un sinnúmero de

<sup>13</sup> Una primera incursión en este tema, que ya diseña las bases de la planificación, consta en el texto ya citado *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (Prebisch, 1952).

<sup>14</sup> En el caso brasileño, Celso Furtado realizó la labor en 1953-1954, en colaboración con Regino Botti, en las dependencias del recién creado Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), en Río de Janeiro. En esa ocasión se formó con tal objetivo el Grupo Mixto CEPAL-BNDE.

<sup>15</sup> En la bibliografía del ILPES sobre planificación consúltense, entre otros, los libros *Discusiones sobre planificación* (ILPES, 1966) y *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina* (ILPES, 1974). La referencia bibliográfica principal sobre Jorge Ahumada es su libro *Obras Escogidas* (Ahumada, 1986).

textos de recomendación de política económica —y un sinnúmero de misiones de asistencia técnica a los países latinoamericanos— en los más variados campos de la actividad económica y sobre los más variados temas que componen la problemática del desarrollo.

#### IV. Los años sesenta: redistribuir para crecer

##### 1. El contexto histórico

La historia latinoamericana del segundo lustro de los años cincuenta tuvo tres elementos que incidieron radicalmente en la evolución del pensamiento cepalino —y latinoamericano en general— en los años sesenta.

Primero, el crecimiento de la mayoría de los países, pese a ser persistente (5.7% anual, entre 1955 y 1959), se daba en medio de una creciente inestabilidad macroeconómica, motivada en buena medida por problemas de restricciones a las importaciones —que sólo crecieron 2.1% anual en el mismo período y 0.3% anual entre 1960 y 1964. En ese contexto de aguda restricción externa, varios países enfrentaban acentuadas presiones inflacionarias.

Segundo, el proceso de industrialización seguía imponiéndose como tendencia histórica, pero la urbanización consiguiente se traducía en un empobrecimiento creciente de la población y la tugurización de las ciudades, síntomas de la incapacidad de absorción de la fuerza trabajadora proveniente de la zona rural por las actividades productivas modernas y con lo que se extendía en forma muy manifiesta la pobreza rural a los centros urbanos. Simultáneamente, la democracia se consolidaba y una insatisfacción creciente se traducía en presiones sociales ejercidas mediante la vida política y sindical cotidiana.

Tercero, la revolución cubana de 1959 tendría una profunda repercusión sobre la actitud norteamericana frente a tales presiones y frente al movimiento político que se propagaba en América Latina. En la esfera diplomática, la reacción frente a Cuba se apartaba por completo de la actitud desconfiada del período macartista y se expresaba en el programa de la Alianza para el Progreso, dirigido por la Organización de los Estados Americanos (OEA). Tal como se expuso en la famosa Carta de Punta del Este (OEA, 1961), firmada por los Estados Unidos y por la gran mayoría de los países de la región, el tono político de la nueva posición norteamericana tenía una explícita orientación “socialdemócrata”.

José Medina Echavarría, que había introducido la sociología del desarrollo en la CEPAL en los años cincuenta,<sup>16</sup> coordinaría entonces un trabajo sobre los programas y tendencias sociales en América Latina (CEPAL, 1963a), presentado en el período de sesiones de Mar del Plata. En ese documento la CEPAL reconoce la existencia de un consenso inédito en la región en cuanto a la necesidad de planificar el desarrollo, profundizar la industrialización, redistribuir el ingreso y realizar la reforma agraria.

Si se toma la década de 1960 como un todo, el texto se revela demasiado optimista. Lo que ocurrió en la región a partir de mediados de los años sesenta fue una creciente polarización política e ideológica, que en algunos países llegó al extremo del enfrentamiento entre las dictaduras de derecha y las organizaciones de la izquierda revolucionaria.

Durante toda la década, la CEPAL mantendría un diálogo con las posiciones políticas moderadas, situadas incluso a la derecha del espectro político, así como con el mundo de la diplomacia internacional, en varias áreas: en la movilización de la Alianza para el Progreso, en el tema de la integración regional y de la ALALC, en la creación de la UNCTAD, y en la multiplicación de la asistencia técnica en planificación indicativa a los gobiernos de la región. La modernización de las tecnoburocracias latinoamericanas se benefició mucho del trabajo de la CEPAL y del ILPES en ese período.

No obstante, la CEPAL de los años sesenta sería sobre todo un foro para debatir ideas críticas del proceso de desarrollo en curso. El talento movilizador cepalino atraía a la intelectualidad a un debate que gravitaba cada vez más en torno a tres puntos que delimitaban la división político ideológica: primero, la interpretación de que la industrialización había seguido un curso que no lograba incorporar en la mayoría de la población los frutos de la modernidad y del progreso técnico; segundo, la interpretación de que la industrialización no había eliminado la vulnerabilidad externa y la dependencia, pues sólo se había modificado su naturaleza; y tercero, la idea de que ambos procesos obstruían el desarrollo. Sus interlocutores principales se hallarían en la centroizquierda nacionalista preocupada por las reformas sociales. Así, los puntos de contacto de su análisis con la teorización de la izquierda revolucionaria tenderían a ser incluso más firmes que con los análisis conservadores.

<sup>16</sup> Respecto al autor, véase la antología compilada por Adolfo Gurrieri (1980).

## 2. Reformas para dinamizar la economía, teoría de la dependencia y tesis de la heterogeneidad estructural

En la CEPAL, el convite más significativo a la nueva agenda de discusión regida por la historia real lo formuló Prebisch una vez más. En su texto *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, publicado en 1963, a la vez que reafirma sus argumentos relativos a las dificultades de la periferia para crecer y absorber la fuerza de trabajo, el autor hace hincapié en un nuevo argumento: la necesidad de alterar la estructura social y redistribuir el ingreso, especialmente a través de la reforma agraria. Sostenía que sin eso no sería posible sortear la “insuficiencia dinámica” de las economías de la región.

O sea, el modelo explicativo sobre la falta de capacidad para absorber la fuerza de trabajo que figuraba en los textos de los años cincuenta —insuficiencia del ahorro y utilización de tecnologías intensivas en capital— se orienta ahora al análisis del uso social del excedente potencial. La idea presente en los años cincuenta de que es necesario restringir el consumo de las clases ricas en favor de la inversión y el progreso técnico reaparece ahora focalizada en la cuestión agraria. En el campo, los latifundistas rentistas entorpecerían el progreso técnico, de modo que el acceso del campesino a la tierra, siempre que fuera apoyado debidamente por el Estado, abriría el camino para elevar la productividad agrícola y mejorar el uso del excedente. Además, ayudaría a radicar al hombre en el campo evitando la marginalización urbana.

El texto incluye también, como siempre, un análisis del desequilibrio externo y retoma una novedad contenida en el texto anterior (Prebisch, 1961), o sea, el reconocimiento de distorsiones en el proceso de industrialización en cuanto a eficiencia productiva e insuficiente orientación exportadora. Al contrario de lo que dicen los críticos, desde temprano el estímulo a la expansión de las exportaciones a través de una reorientación de las políticas comerciales e industriales formaría parte del programa de políticas recomendadas por la CEPAL, como se desprende de la lectura del *Estudio económico de América Latina* de la época. La motivación principal para reiterar la advertencia en los años sesenta y setenta emanó de consideraciones sobre la vulnerabilidad externa. Había, es cierto, cierta preocupación por la cuestión de la “eficiencia” en la asignación de recursos, pero lo que estaba entonces en juego era sobre todo el problema de la escasez de divisas.

Obsérvese que la idea de “insuficiencia dinámica” en que se funda el texto no es idéntica a la tesis de la “tendencia al estancamiento”, que más adelante expondría Celso Furtado (1969), con miras especialmente al caso brasileño. Tampoco se encuentra en el texto de Prebisch el argumento muy común en ese período de que la reforma agraria ayuda a la industrialización porque amplía el mercado interno para los bienes industriales. Todo su énfasis lo pone en la cuestión de la disponibilidad de ahorro potencial para fines de inversión productiva.

La idea de la insuficiencia dinámica acompañó la obra de Prebisch y de la CEPAL por muchas décadas. En los años sesenta los dos vectores analíticos más representativos de la producción intelectual de esa institución son las tesis sobre la “dependencia” y la tesis de la “heterogeneidad estructural”.

La teoría de la dependencia tiene dos vertientes, una de análisis predominantemente político y otra de análisis eminentemente económico.

Estimulados por la sociología cepalina del desarrollo de José Medina Echavarría, se reunieron en CEPAL/ILPES en 1966-1967 Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto y redactaron su *Dependencia y desarrollo en América Latina* (1969). El texto se escribió como reacción teórica a la tesis corriente en esa época de que se estaba gestando en la región una burguesía nacionalista potencialmente comprometida con un patrón de desarrollo que justificaba una alianza con la clase trabajadora y que podía conquistar la hegemonía política.

El trabajo vincula los procesos de crecimiento de los distintos países con el comportamiento de las clases sociales y las estructuras de poder. Su gran innovación es metodológica, y reside en la exigencia de que esa vinculación se haga considerando las relaciones entre esas estructuras internas y el poder económico y político en el resto del mundo. Según los autores, la especificidad histórica de la situación de subdesarrollo reside en la relación entre las sociedades periféricas y centrales. Ello exige analizar la forma como las economías subdesarrolladas se vincularon históricamente con el mercado mundial, y la forma como se constituyeron los grupos sociales internos que definieron las relaciones internacionales intrínsecas al subdesarrollo.

El análisis “económico” de la dependencia tuvo distintas tonalidades políticas. En su formulación original estuvo vinculado con André Gunder Frank, autor marxista que durante los años sesenta estuvo por

una temporada de visita en la CEPAL. La idea básica, que encontró seguidores entre los intelectuales latinoamericanos, era que la industrialización que ocurría en América Latina correspondía tan sólo a una nueva modalidad de explotación secular que el imperialismo imponía a los trabajadores de la región subdesarrollada en alianza con la elite local. Según esta concepción, el proceso de acumulación era indisociable de la expansión capitalista internacional y del imperialismo y constituía parte de un proceso que sólo enriquecía a los países desarrollados y a la pequeña elite dominante local que los representaba. El sistema capitalista mundial funciona basado en la formación y explotación de un conjunto de satélites y subsatélites, que se reproducen dentro de cada país, que forman subsistemas de explotación internos ligados al sistema mundial (Frank, 1976).

La idea de “dependencia” —comercial, financiera y tecnológica— estuvo presente en la CEPAL desde un comienzo, aunque no se utilizara la expresión propiamente dicha. En los años sesenta las diferencias en la utilización del concepto de dependencia eran importantes, no sólo en la función analítica que desempeñaba en las interpretaciones sino también respecto al significado político-ideológico. En la CEPAL, la “condición periférica” era interpretada como la determinante de problemas que debían superarse mediante políticas económicas y sociales bien orquestadas, a nivel nacional e internacional, es decir, no significaba una fuente de explotación insuperable que implicara la necesidad de romper con el capitalismo.

Entre los economistas de la línea cepalina el análisis de la dependencia más importante —y políticamente más contundente— fue el que desarrolló Osvaldo Sunkel (1970). Su argumento central partía del postulado de que en el mundo había una sola economía capitalista. Tanto respecto a los patrones tecnológicos como a los patrones de consumo estaba totalmente integrada, sobre todo a través de la expansión mundial de las empresas transnacionales. El problema del subdesarrollo residía en el hecho de que mientras en el “centro” la mayoría de los trabajadores se hallaba integrada al mundo moderno, en la “periferia” esto ocurría solamente con una pequeña fracción de la población. Peor aún, el avance de ese modelo mundial de acumulación tenía efectos sociales disgregadores, porque tendía a marginalizar incluso a los agentes económicos con mayores potencialidades productivas.

En forma paralela —y con muchas coincidencias analíticas con las interpretaciones dependencistas de

cuño cepalino— Aníbal Pinto formulaba su tesis de la “heterogeneidad estructural” en la región. Partió de la constatación de que los frutos del progreso técnico tendían a concentrarse, tanto respecto a la distribución del ingreso entre las clases como a la distribución entre sectores (estratos) y entre regiones dentro de un mismo país (Pinto, 1965). Posteriormente, pulió dicho análisis con el argumento de que el proceso de crecimiento en América Latina tendía a reproducir en forma renovada la vieja heterogeneidad estructural imperante en el período agrario-exportador (Pinto, 1970).

O sea, así como para los dependencistas la industrialización no había eliminado la dependencia, sólo la había alterado, para Aníbal Pinto la industrialización no eliminaba la heterogeneidad estructural, sólo modificaba su formato. En una y otra interpretación el subdesarrollo era un proceso que daba muestras de perpetuarse a pesar del crecimiento económico.

Los diagnósticos cepalinos de “insuficiencia dinámica”, “dependencia” y “heterogeneidad estructural” apuntaban a agendas políticas semejantes de cuño reformista, es decir, la idea de que el patrón o estilo de desarrollo económico tendría que modificarse mediante una mejor distribución del ingreso y de profundas reformas, a saber, agraria, patrimonial, financiera, tributaria, educacional y tecnológica. Y entendían que para alcanzar todo eso se precisaba una profunda transformación política que incluyera en su centro la recuperación de la democracia en los países en que se habían instalado dictaduras militares.

Mientras la extrema izquierda predicaba como única salida la revolución,<sup>17</sup> la CEPAL afinaba su cuadro conceptual para orientarlo en beneficio de la defensa de “estilos” más justos de crecimiento económico en el contexto del sistema vigente. Ese sería el tema central de la década siguiente.

<sup>17</sup> Los partidos comunistas de orientación soviética mantenían la posición de que era necesario fortalecer una “alianza democrático burguesa”, entre una supuesta burguesía nacionalista y los trabajadores, para romper con las relaciones de producción —el latifundio y el imperialismo— que impedirían el avance de las fuerzas productivas, es decir, la industrialización. Los que disientían de esa posición acogían la idea de los dependencistas marxistas de que una alianza de ese tipo sería históricamente inviable, porque la burguesía local dependía y estaba asociada al imperialismo. De varios analistas de la realidad agraria recibían la idea de que el campo ya se comportaba en forma capitalista, por lo que no cabía la interpretación de tener que superar una supuesta etapa “feudal”. La conclusión era que se equivocaban los que proponían como estrategia una etapa “democrático burguesa”, y que la estrategia correcta sería pasar directamente al socialismo.

## V. Los años setenta: por un "estilo" de crecimiento con homogeneidad social y con intensificación de las exportaciones industriales

### 1. El contexto histórico

Desde mediados de los años sesenta y hasta el fin del auge económico mundial en 1973-1974 América Latina disfrutó de un crecimiento acelerado (promedio de 6.7% anual), acompañado de un excelente desempeño exportador (expansión de 7.1% anual). A su vez, gozó de abundante liquidez internacional que le aportó divisas adicionales a los ingresos de exportación y le permitió, en apoyo del proceso de industrialización, expandir sus importaciones en 13.5% anual como promedio.

La reacción de América Latina a la recesión mundial que siguió a la "crisis petrolera" de 1973 fue endeudarse para mantener el crecimiento —acentuando su endeudamiento inicial— o, en algunos casos, endeudarse para estabilizar la economía. Para ello se valió del voluminoso reciclaje de los petrodólares disponibles para quien quisiera recibirlos. Huelga examinar aquí ese proceso, documentado y analizado hasta la saciedad en innumerables textos. Considerando las circunstancias de la economía mundial, las tasas de crecimiento de América Latina se mantuvieron relativamente elevadas entre 1974 y 1980 (5.1% en promedio).

A pesar de la opción generalizada por el endeudamiento, ése fue un momento en América Latina en que los países optaron por estrategias bien distintas. Por un lado, Brasil y México, por ejemplo, imprimían continuidad a la estrategia de industrialización con diversificación de las exportaciones, mediante la protección y fuerte participación estatal; por otro, los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) abandonaban esa estrategia y abrían completamente su comercio exterior y sus finanzas al libre movimiento de bienes y servicios.<sup>18</sup>

La novedad que trajo la crisis internacional al pensamiento cepalino fue la de atribuir mayor importancia que antes a los análisis macroeconómicos y dar mayor énfasis al análisis del endeudamiento y de los requisitos para diversificar las exportaciones. Aun así, cabe afirmar que, respecto al contenido de las ideas, la década de 1970 forma un todo relativamente homo-

géneo en la historia de la CEPAL, ya que se mantuvo el interés central por los análisis de mediano y largo plazo y con ello la discusión sobre "estilos".

No obstante, en el plano de la producción y difusión de las ideas, la institución entraba a partir de 1973-1974 en una nueva etapa rodeada por circunstancias históricas que le restaban parte de su capacidad previa de influir en el pensamiento económico de América Latina. En parte, esa mengua obedeció a un proceso auspicioso, es decir, al hecho de que en muchos países se había fortalecido la tecnocracia estatal y habían surgido excelentes centros académicos. Pero en esencia operaron otros determinantes históricos de gran relevancia. Coincidieron en el tiempo cambios fundamentales en el plano de los acontecimientos políticos —irrupción de las dictaduras, sobre todo en el país sede, Chile, que restringen el poder de convocatoria cepalino de la intelectualidad regional—, en el plano económico local y mundial<sup>19</sup> —crisis y recesión mundial— y, relacionado con esto, en el plano de la historia de las ideas económicas.

A juicio de Enrique Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL entre 1972 y 1985, la etapa fue de "sobrevivencia" a esas circunstancias.

Como es obvio, los análisis de largo plazo, que son el área de excelencia de la CEPAL, se verían postergados cada vez más por las angustias de corto plazo. El Brasil del II Plan Nacional de Desarrollo y el México del auge petrolero fueron excepciones parciales, pero sólo durante los años setenta, ya que se transformaron en protagonistas de la crisis en los años ochenta. El enfoque histórico y de largo plazo sólo resistiría como eje central del pensamiento de la CEPAL hasta esa crisis y quedaría marginado por casi una década, hasta su recuperación en los años noventa.

La falta de espacio político y los cambios en la economía coincidieron con un tercer elemento. Siguiendo la estela de la declinación del keynesianismo, se observaba una gradual decadencia en todo el mundo de la teoría del desarrollo<sup>20</sup> y la rápida aparición de una nueva ortodoxia en cuanto al análisis de las economías en desarrollo. En ese plano ideológico los efectos de la adopción de esa ortodoxia sin reservas adop-

<sup>18</sup> Ya en 1975 surgieron las primeras críticas de la CEPAL (1975a) a ese modelo. Se señalaba la insustentabilidad del endeudamiento a mediano y largo plazo y la ilusión tanto de que las exportaciones seguirían expandiéndose como en años anteriores como que los intereses permanecerían bajos para siempre.

<sup>19</sup> El fin del ciclo expansivo mundial determinó el comienzo de una etapa totalmente nueva de la historia regional. Las dos novedades serían, primero, una creciente inestabilidad macroeconómica que perduraría por mucho más de una década y, segundo, y más permanentemente, la presencia creciente del sector financiero en el centro de los acontecimientos económicos.

<sup>20</sup> Léanse sobre el tema, por ejemplo, los artículos de Hirschman (1980) y Streeten (1979).

tada por parte de los países del Cono Sur no fueron despreciables.

## 2. La interpretación de los “estilos” de crecimiento y la industrialización pro exportadora

La integración entre los elementos del análisis cepalino acumulados en las décadas anteriores se concretó en los años setenta mediante la idea de “estilos” o “modalidades” de crecimiento. El debate en torno a los “estilos” se desarrolló en la CEPAL estimulado por cuatro influencias básicas. Primero, la recuperación económica de la región durante el “auge” mundial de 1965-1973 llevó al reconocimiento de que la reforma agraria y la redistribución del ingreso constituirían la base de un crecimiento socialmente más homogéneo y justo, pero no del único estilo de crecimiento viable. Segundo, las Naciones Unidas promovían un intenso debate internacional en torno a esos mismos temas. Tercero, los intelectuales cepalinos formulaban fuertes críticas metodológicas a la forma como se desarrollaba este debate. Y cuarto, la crisis internacional de 1973-1974 y la intensificación posterior del endeudamiento reforzaron el énfasis en la necesidad de reorientar la “modalidad” o “estilo” de industrialización de manera de combinar los estímulos del mercado interno con las virtudes de la orientación pro exportadora de bienes industriales.

En cuanto a las posibilidades de éxito de esa nueva modalidad de industrialización los trabajos cepalinos mantenían cierto “tono” optimista, alimentado por el hecho de que algunos países de la región, como Brasil y Colombia, estaban adoptando la estrategia con éxito. Sin embargo, respecto a la relación entre estilos de crecimiento y la transformación económico-social la etapa evolucionó hacia una profunda “perplejidad” entre los intelectuales cepalinos, que no lograban ocultar su aprensión en cuanto a la factibilidad de reorientar el desarrollo hacia una mayor homogeneidad social.<sup>21</sup>

La honradez intelectual cepalina no permitía abrigar ilusiones: el fin de las dictaduras sería un paso necesario, pero no suficiente. Dadas las raíces históricas

de las estructuras de propiedad y poder, y sus consecuencias sobre las estructuras de producción y distribución del ingreso, la lucha político-social que se preveía para la fase de la recuperación democrática representaba una ardua tarea.

### a) *Estilos*

Uno de los reconocimientos más categóricos de que las economías latinoamericanas pueden ser dinámicas a pesar de contener graves injusticias sociales surge en 1971, en el artículo “Más allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente en Brasil”, de Maria da Conceição Tavares y José Serra. Fue escrito en la sede de la CEPAL, bajo la influencia directa de su maestro Aníbal Pinto, quien ayudó a abrirle aceptación a esa idea en su influyente tesis de la heterogeneidad estructural. Si la industrialización no había abolido las diferencias, sino que, por el contrario, sólo había cambiado su formato y ampliado su visibilidad, ¿qué impediría que el crecimiento futuro continuara reforzando el proceso histórico en curso? Es más, la concentración del ingreso ¿no estaría siendo funcional al dinamismo?

El trabajo de Conceição y Serra se centraba en la experiencia brasileña —lo que explica que se inicie con una crítica a la interpretación de Furtado basada en el estancamiento—, pero la conclusión general puede considerarse una de las piezas inaugurales de la nueva línea analítica cepalina sobre los “estilos”.

Según los autores, la concentración del ingreso sería funcional al crecimiento brasileño y le conferiría dinamismo, porque reajustaba la estructura de la demanda hacia la estructura productiva existente, ampliando el consumo de las clases medias y altas y elevando el excedente para financiar la acumulación. Se trataba de un estilo de crecimiento “maligno” —la expresión es de I. Sachs pronunciada durante una alocución en la CEPAL en 1968— o “perverso”, que es como los autores apellidaron el pretendido “milagro brasileño” exhibido por la dictadura de entonces y fundándose en las aceleradas tasas de crecimiento de la época.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Prebisch mantendría todavía en el libro *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina* (1970) un tono tácticamente esperanzado, que desaparece en su última obra, *Capitalismo periférico, crisis y transformación* (1981) —en la que propone una “síntesis entre liberalismo y socialismo”, y propugna la gestión autónoma de las grandes empresas por los trabajadores, en un régimen de mercado pero en el que el Estado condicionara y regulara el uso social del excedente.

<sup>22</sup> Otro de los textos iniciales en la discusión de estilos lo elaboraría un equipo encabezado por el argentino Oscar Varsavsky en el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES, 1969) en Venezuela. El trabajo se sirve de un modelo matemático para hacer comparaciones entre los efectos de diferentes “estilos” de desarrollo, ordenados en torno a parámetros definidos por el autor. El rigor formal del modelo matemático operado por Varsavsky entusiasmó a varios cepalinos a comienzos de los años setenta.

Dentro de la línea interpretativa de los “estilos”, tal vez la referencia principal de los años setenta sea el texto de Aníbal Pinto (1976), *Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina*. El autor inicia su texto con una definición de Graciarena: “estilos”, son “la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema en un ámbito definido y en un momento histórico determinado” (Graciarena, 1976, p. 102) y en seguida la complementa con la idea de que “desde un ángulo económico estricto podría entenderse por estilo la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios” (Graciarena, 1976, p. 104).

Sobre esa base, desarrolla toda una argumentación respaldada por estadísticas latinoamericanas relacionando los tres “interrogantes”, especialmente la interacción entre los dos primeros, el “qué” y “para quién”. Según la visión de Pinto, la dinámica de un estilo debe buscarse en las interacciones entre la estructura productiva y la distribución del ingreso. El autor lamenta el “círculo de causalidad negativa” del estilo imperante, en que la concentración del ingreso alimenta la estructura productiva existente y viceversa. Por último, ejecuta una serie de ejercicios sobre la redistribución deseable del ingreso y la reorientación de la estructura productiva.

El clima de los debates en las Naciones Unidas era otra fuente de estímulo para analizar estilos. La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, aprobada en 1969 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se elaboró de manera de destacar el desarrollo social como el gran objetivo de la humanidad, y establecer un consenso filosófico universal sobre las normas sociales del desarrollo. Pese a poseer ese mérito, tenía el inconveniente de separar el desarrollo económico del progreso social. La tentativa de remediar la falla apareció luego en un documento de 1970, aprobado también por la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre la Estrategia internacional del desarrollo, en que se propone un “enfoque unificado” del desarrollo económico y social.<sup>23</sup> Durante muchos años la temática del desarrollo integral ocupó un espacio central en los diferentes organismos de las Naciones Unidas y fue objeto de centenas de artículos, documentos, seminarios y congresos.

La activa participación de la CEPAL en esa producción intelectual tuvo dos enfoques. El primero fue “oficial”, como órgano de las Naciones Unidas. Como continuación de una línea de trabajo que despuntó con vigor a comienzos de los años sesenta, en los años setenta se multiplicaron los estudios sobre el empleo y la distribución del ingreso.<sup>24</sup> Además, la CEPAL respondería oficialmente al mandato conferido por la Asamblea General de evaluar la estrategia de desarrollo integral en las condiciones latinoamericanas. El documento más importante de ese carácter fue la *Evaluación de Quito* (CEPAL, 1975b), coordinada por Manuel Balboa y Marshall Wolfe. El trabajo formula una serie de criterios para el “desarrollo integrado” o “desarrollo humano”, entre los que figuran, muy a gusto de la agenda reformista de los años sesenta, la defensa de la necesidad de modificar el régimen de propiedad de la tierra y el control y la utilización soberana de los recursos naturales. Se adopta una postura flexible en cuanto a las estrategias de cambio, señalándose que es preciso adecuarlas a las distintas configuraciones estructurales existentes en la región y destacando que el modelo o el estilo que se adopte debería ser orientado por la planificación estatal y contar con la participación indispensable de todos los estratos de la población.

El segundo enfoque, analíticamente más profundo, era el que hacían los intelectuales de la CEPAL cuando no estaban involucrados en la elaboración de textos oficiales. Ya se mencionaron algunos momentos de gran inspiración por parte de los economistas. Pero la discusión sobre “estilos” era necesariamente interdisciplinaria y mantenía abierta la posibilidad de que la contribución de los sociólogos, iniciada en los años sesenta, tuviera plena continuidad. Por tanto, no es de extrañar que el número inaugural de la Revista de la CEPAL, del primer semestre de 1976, reúna, además del artículo de Aníbal Pinto ya citado, dos ensayos cuya lectura es indispensable para conocer el enfoque que entonces se hacía de los “estilos”.

El autor de uno de ellos era el sociólogo Jorge Graciarena (1976). Tiene como preocupaciones centrales la delimitación del confuso tratamiento teórico conceptual que venía recibiendo el tema de los estilos, a partir del “enfoque unificado”, y una definición integral del concepto capaz de indicar metodológicamente una orientación histórica multidisciplinaria.

<sup>23</sup> Véase, asimismo, el *Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo* (Naciones Unidas, 1973).

<sup>24</sup> Sobre esos temas, véase, por ejemplo, en los años sesenta, CEPAL (1963b y 1965), y en los años setenta CEPAL (1970 y 1975a).

Los asuntos en carpeta eran complicados. Se trataba de ir mucho más allá de la mera identificación de las diferentes dimensiones de cada configuración histórica en los distintos países —política, económica, social, cultural, etc.— y de establecer criterios para integrar todas esas dimensiones en un análisis consistente. Como tarea que apartaba al analista de los mensajes optimistas, había que reconocer analíticamente la existencia de estructuras de poder y de dominación y sus remotas relaciones con la viabilidad de estrategias socialmente justas, e incorporar centralmente la noción de “conflictos” en la generación de los estilos existentes y de aquellos deseables.

El autor del otro texto era el sociólogo Marshall Wolfe (1976), Director entonces de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. El artículo “Enfoques del desarrollo de quién y hacia qué” es una refinada delimitación conceptual de las dificultades históricas de viabilizar estrategias socialmente deseables como las definidas en muchas declaraciones internacionales de la época.

Recorre los elementos centrales del “consenso” internacional sobre el desarrollo orientado por valores de libertad e igualdad de derechos: acelerado proceso de acumulación de capital, industrialización, modernización agrícola, incorporación de todos al consumo moderno, desarrollo de la capacidad empresarial, difusión tecnológica y científica, educación universal, provisión de servicios y seguridad social, participación creciente en el comercio mundial y aumento de las corrientes de financiamiento a los países en desarrollo.

A continuación reseña las características del orden económico mundial y latinoamericano con el fin de mostrar las gigantescas dificultades de alcanzar esos objetivos. Por último, sostenía que existen tres criterios corrientes para tratar los problemas del desarrollo: “utópico normativo”, “tecnocrático racionalista” y “sociopolítico”, con el objetivo básico de formular advertencias metodológicas. Según el autor, los dos primeros “pueden evitar el callejón sin salida del verbalismo y de la acción ritual sólo si sus sustentadores los relacionan con criterios sociopolíticos que identifiquen a ciertos agentes y propongan estrategias concordantes con los valores, intereses y capacidades de esos agentes” (Wolfe, 1976, p. 162). Según el autor, al considerar el criterio sociopolítico se concluye que no hay ninguna razón *a priori* para suponer la existencia de agentes políticamente capaces y deseosos de implantar un estilo de desarrollo deseable y factible.

b) *Nueva modalidad de industrialización: combinando el mercado interno y la exportación*

Cabe recordar que la toma de posición cepalina sobre las distorsiones del proceso de industrialización y sobre la conveniencia de reorientarlo hacia la diversificación de las exportaciones se originó en los años sesenta.

En los *Estudios Económicos* de esa década la CEPAL señala continuamente la existencia de problemas de eficiencia en materia de asignación de los sistemas económicos latinoamericanos derivados de errores de conducción de la política comercial e industrial. Hay críticas a la protección excesiva brindada a proyectos con escalas inviables y especialización insuficiente, baja productividad, costos elevados y derroche de capitales.

Simultáneamente con la preocupación por una asignación eficiente, estaba la clásica aprensión por las restricciones externas al crecimiento, vale decir, con la brecha de divisas.<sup>25</sup> *El Estudio económico de América Latina, 1971*, analizaba las perspectivas para los años setenta y señalaba dos caminos para encarar el problema de la dependencia o la vulnerabilidad externa. Uno de ellos era la expansión de las exportaciones industriales y el otro era una alerta de carácter premonitorio sobre los riesgos de un “financiamiento —y endeudamiento— precario, costoso e incierto” (p. 8).

En el *Estudio económico* de 1975 la CEPAL reconoció la crisis de 1973-1974 como el momento en que la región ingresaba a una nueva etapa de su larga trayectoria de dificultades en el flanco externo de sus economías. La “internacionalización” de las economías —léase aumento del coeficiente de importación y aumento del pasivo externo de las economías—, las dificultades para exportar y para endeudarse en forma adecuada permitían prever un largo período de barreras al crecimiento por el lado externo. En todo el segundo lustro de los años setenta el diagnóstico sobre las tendencias y las proposiciones de política de la CEPAL confluyen en la proposición de reforzar la industrialización y las exportaciones como mecanismo para enfrentar las dificultades de la inserción internacional, en continuas advertencias sobre los riesgos del endeudamiento generalizado en la región y en los riesgos de la apertura comercial y financiera a todo trance que se daba en los países del Cono Sur.

<sup>25</sup> Norberto González (1972), Secretario Ejecutivo de la CEPAL en los años ochenta, elaboró un estudio a comienzos de los años setenta que hace proyecciones a mediano y largo plazo sobre las brechas de ahorro y divisas.

Se sostenía que no había antagonismo entre el aprovechamiento del mercado interno y la apertura exportadora: al contrario, serían procesos complementarios en una buena estrategia de industrialización. En un ejercicio coordinado por Manuel Balboa se realizaron proyecciones de mediano y largo plazo que advirtieron sobre la escasa posibilidad de sustentar el crecimiento económico por el peso de los compromisos de la deuda y las demás perspectivas del comercio internacional, con lo que la CEPAL (1978) se contraponía a la euforia ideológica creada artificialmente en los modelos aperturistas a todo trance del Cono Sur.

## VI. Los años ochenta: por un “ajuste con crecimiento”

### 1. El contexto histórico

Como se sabe, en los primeros tres años de la década de 1980 los casos de crisis cambiaria se fueron sucediendo en buena parte de América Latina. Con rarísimas excepciones, la elevación de las tasas de interés internacionales resultante de la estrategia estadounidense de enfrentar sus desequilibrios internos e internacionales, obligaría a las economías a profundos ajustes recesivos, en la medida en que escaseaba la afluencia de capitales a la región. Reforzando la opción del ajuste recesivo, se multiplicaban las cláusulas de “condicionalidad” por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial en las negociaciones de financiamiento.

Hay una abundante literatura sobre las cifras de la crisis y la historia del ajuste, por lo que ahorra mayores comentarios. Baste señalar que la tasa de crecimiento media anual del período 1981-1990 fue de 1.2%, que corresponde a una caída del ingreso per cápita en la región. El ajuste recesivo llevaría a una voluminosa producción de divisas para pagar el servicio de la deuda mediante la expansión de las exportaciones a 7% anual, y el virtual estancamiento de las importaciones. Los choques inflacionarios de la depreciación cambiaria lanzaron a algunas economías al estado megainflacionario y, junto con la recesión, produjeron efectos devastadores sobre las finanzas del sector público que estaba endeudado en dólares, en parte debido a la “socialización” de la deuda externa del sector privado.

El clima ideológico internacional era de creciente predominio de la ortodoxia liberal. Se desencadenaba un poderoso ataque contra el Estado, el empresariado y los sindicatos de América Latina, aduciendo

que estaban confabulados con una actitud “rentista” que impedía el funcionamiento eficiente del mercado y, por ende, la eficiencia y el desarrollo. La culpa de los males del endeudamiento sería de ese Estado irresponsable y del modelo de industrialización proteccionista, incapaz de generar importaciones sin recesión y desvalorizaciones cambiarias, debido a que era ineficiente y cerrado al progreso técnico.

La historia de esas ideas tiene una conocida trayectoria, que el espacio de este artículo no permite detallar. Esta desemboca en el recetario neoliberal denominado, por Williamson, el Consenso de Washington.

El ajuste defendido por el FMI y los acreedores de la deuda después de la crisis mexicana se acompañaba del argumento de que en un par de años América Latina ya estaría superando sus dificultades y volviendo a crecer. La actuación del Secretario Ejecutivo Enrique Iglesias durante el período de sesiones de la Comisión en Lima, en 1984, simboliza la postura cepalina en ese período. Iglesias contrapuso a ese argumento proyecciones sombrías y correctas, proyectando para la región una “década perdida”, expresión que posteriormente sería acuñada por la CEPAL para describir el período.

### 2. Ajuste expansivo y ensayos para la fase posajuste

Durante el segundo lustro de los años setenta se perfilaba un ambiente de crisis —y advertencias cepalinas sobre los peligros del endeudamiento excesivo—, pero varios países seguían creciendo, dejando todavía pendiente para la CEPAL el interés por la temática desarrollista. Fue el período en que la ortodoxia, que impondría su hegemonía en los años ochenta, estaba acumulando fuerzas, lo que motivó una actitud de reafirmación y refinamiento del pensamiento desarrollista y reformista cepalino. Aparecían como elementos de “resistencia” en una lucha ideológica internacional, cuya configuración ya se percibía con gran claridad.

La crisis de los años ochenta desplazaría finalmente a un segundo plano la producción desarrollista, y el esfuerzo de resistencia pasaría al plano que se imponía históricamente, el de la oposición a la modalidad de ajuste exigida por los bancos acreedores y el FMI. Como es obvio, en condiciones de crecimiento inviable, el espacio y el interés por las discusiones de largo plazo eran limitados. Se privilegiaban las cues-

tiones inmediatas ligadas a la deuda, el ajuste y la estabilización.

Tal vez el texto más representativo de esa fase sea *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina* (CEPAL, 1984) elaborado por Robert Devlin y Joseph Ramos. El estudio contiene una contribución sobre políticas de ajuste y otras sobre las políticas de estabilización. Ambas revelan la proximidad entre la posición cepalina y la crema de la heterodoxia latinoamericana que entonces debatía estas cuestiones.

En relación con las políticas de ajuste, el texto proponía que se sustituyera el ajuste recesivo de la balanza de pagos por un ajuste expansivo. La única solución satisfactoria desde el punto de vista social sería que el desequilibrio externo se resolviera en un contexto de crecimiento económico, propicio a la dinamización de las inversiones en sectores de bienes transables, especialmente al crecimiento y diversificación de las exportaciones.

Para que esa solución fuera factible se requería un acuerdo de renegociación de la deuda entre deudores y banqueros que aliviara el estrangulamiento externo y diera el tiempo necesario para que los países pudieran reaccionar positivamente a los cambios de precios relativos resultantes de la desvalorización cambiaria. Como complemento, sería relevante para el ajuste una actitud menos proteccionista por parte de los países centrales. Por último, el ajuste tendría que incluir un uso más flexible y pragmático de los instrumentos de política económica, de modo que las estructuras productivas relativamente rígidas de los países latinoamericanos pudieran incluir la necesaria reasignación de recursos hacia las exportaciones.

Respecto de las políticas de estabilización, el texto se hacía eco de los autores brasileños y argentinos que precisamente en aquella época conceptualizaban la tesis de la inflación "inercial" en preparación de las políticas de choque antiinflacionarias llevadas a cabo poco después. No llega a mencionarse la idea de "inercia", pero sostiene la necesidad de realizar políticas de ingreso que permitan enfrentar la rigidez a la baja de los salarios y precios básicos, evitando así que las políticas monetarias y fiscales contraccionistas fueran prolongadas y socialmente duras.

Defiende, además, el tratamiento de choque en circunstancias de inflación muy alta y baja credibilidad, por ser incompatibles con el fundamento del gradualismo, que es la aspiración a tener tiempo para acomodar favorablemente las expectativas de los agentes.

El énfasis en el ajuste desplazaría la perspectiva histórica a una posición secundaria en la producción cepalina de los años ochenta, pero no la descartaría. En 1985, por ejemplo, se publicaba una novedad interesante en materia de "estilos", que añadía a la tradición cepalina iniciada en los años sesenta una integración histórica entre la evolución económica y la político-social. En ese texto, escrito en conjunto por el economista Pedro Sáinz y el sociólogo Enzo Faletto (CEPAL, 1985), sobresale, en cuanto a la evolución económica, una interpretación de la historia reciente que hasta entonces no había merecido el suficiente análisis crítico, o sea, la creciente subordinación del proceso productivo a los intereses del sistema financiero: "A medida que se extremaban estos cambios financieros el sistema productivo iba perdiendo parte apreciable de su poder económico y político" (p. 31).

A partir de mediados de los años ochenta también comenzarían a aparecer ensayos que anunciaban la reanudación del debate cepalino sobre el proceso de crecimiento a largo plazo, que ocurriría en los años noventa, a partir del documento *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (CEPAL, 1990). Los más importantes fueron dos textos de Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina* (1983), e *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío": comparación de patrones contemporáneos de industrialización* (1990), cuya primera versión se remonta a 1987.<sup>26</sup>

El primero realiza un análisis exhaustivo del proceso de industrialización latinoamericano, identifica lagunas, fallas y distorsiones, y propone una "nueva industrialización". Esta se basaría en el concepto de eficiencia entendido como la obtención de "crecimiento y creatividad", fundada en la creación de un núcleo endógeno de progreso técnico "que es la condición necesaria para penetrar y mantenerse en el mercado internacional" (p. 358).

El "casillero vacío" complementó la "industrialización trunca" con la formulación de las bases conceptuales para la "transformación productiva con equidad".

<sup>26</sup> Con el sugestivo título *El desarrollo desde dentro - un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Osvaldo Sunkel publicó en 1991 una recopilación de textos de varios autores que él encomendó a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, y que representó un esfuerzo de renovación estructuralista paralelo al de Fajnzylber.

Se trata de un estudio comparativo de los patrones de crecimiento en países latinoamericanos en comparación con las economías desarrolladas y otras economías en desarrollo. El esquema que estructura la comparación es ingenioso. Fajnzylber toma los dos objetivos centrales del desarrollo económico-social, o sea, crecimiento y distribución del ingreso, y muestra sobre la base de su comportamiento entre 1970 y 1984 que los países de América Latina se dividían en tres grupos: los que habían crecido rápidamente pero tenían un ingreso concentrado, los que tenían un ingreso relativamente bien distribuido pero crecían poco, y los que se encontraban en el peor de los mundos, o sea, tenían un ingreso concentrado y no crecían. A diferencia, por ejemplo, de países como la República de Corea y España, ningún país latinoamericano se encontraba en el grupo ideal, el de los países que crecen y al mismo tiempo promueven un mínimo de justicia distributiva. En el cuadro donde se distribuyen los cuatro grupos —que es una matriz con eje de crecimiento y distribución— se comprueba que en América Latina el grupo de crecimiento con buena distribución está “vacío”, es el “casillero vacío”.

Los dos textos —especialmente el segundo— son las piezas principales de la transición de la producción cepalina a la etapa que se iniciaría en los años noventa. Por un lado, contienen un buen número de elementos caros a la tradición cepalina prebischiana. Por otro, introduce la conceptualización que serviría de referencia para la etapa organizada en torno a la idea de “transformación productiva con equidad”.

Los textos son cepalinos en varias de sus dimensiones esenciales, además de la perspectiva histórica: el progreso técnico es el foco del análisis, porque es la vía a través de la cual es posible eliminar la pobreza y la vulnerabilidad externa de la región, la estructura agraria condiciona la distribución del ingreso que, a su vez, define el patrón de consumo; éste, a su vez, condiciona la capacidad de ahorrar e invertir —la mayor equidad corresponde, según afirma el trabajo, a patrones más austeros y más capaces de dinamizar la economía; y la mayor austeridad puede influir favorablemente en la relación capital-producto y en la intensidad de utilización de las divisas—, aunque sobre este particular el autor crea que son necesarias mayores investigaciones para la verificación empírica de la hipótesis.

La novedad conceptual principal de los textos es el espacio que abren a la reconsideración de la estrategia de crecimiento. Se reconocen las insuficiencias

del modelo industrializante del pasado, que habría sido poco receptivo al progreso técnico, y paralizado con frecuencia por las actitudes “rentistas” de las clases empresariales locales. La nueva estrategia propiciaría la incursión de América Latina en el “casillero vacío” a través de la “caja negra del progreso técnico”. En los textos cepalinos de los años noventa, inspirados en Fajnzylber, la estrategia incluiría una política de apertura comercial que no se encuentra en la CEPAL de antes. El objetivo fundamental era evitar el aislamiento tecnológico en plena era de globalización productiva y de revolución electrónica y biotecnológica y acelerar el repechaje tecnológico, a través de una estrategia de expansión con aumento del coeficiente de exportación. Esta última, se basaría en el agregado continuo de valor intelectual a las exportaciones, mediante la reelaboración de productos primarios-exportadores, y los “nichos de mercado” industriales.

Quedarían pendientes varios asuntos, en especial dos. Primero, faltó detallar los procesos reales concretos a través de los cuales podrían materializarse las estrategias de inserción internacional mediante el progreso técnico. Entre otras lagunas, no se diferenciaban lo suficiente las estrategias entre los países que presentan la capacidad potencial de expandirse mediante las exportaciones de aquellos cuyo mayor mercado interno y mayor grado de industrialización indican la conveniencia de continuar persiguiendo estrategias de crecimiento basadas en las exportaciones. Segundo, la cuestión de la relación entre progreso técnico, empleo y distribución del ingreso recibió un tratamiento insuficiente, que contrasta con el inmenso desafío teórico que el subempleo y el desempleo tecnológico representan para la vinculación inmediata entre avances de la productividad y mejoras de la equidad.

Sin embargo, los libros tendrían entre sus grandes virtudes la de reavivar el discurso sobre las cuestiones de largo plazo, abriendo un espacio para que la CEPAL volviera a tomar posición en el campo del debate sobre la producción técnica y la distribución del ingreso. Además, abría toda una nueva agenda de discusión, o sea, la de la forma como se debería redefinir la estrategia de intervención estatal en los nuevos marcos reguladores que, independientemente de la voluntad de la CEPAL, comenzaban a introducirse en América Latina. Una vez más, la CEPAL reordenaría su reflexión conforme a los hechos históricos. El título del mensaje organizador sería “transformación productiva con equidad” y sugestivamente, el nuevo enfoque se denominaría “neoestructuralismo”.

## VII. A guisa de conclusión: los años noventa y la agenda de la “transformación productiva con equidad”

### 1. El contexto histórico

Los sucesos de los años noventa están frescos en la memoria del lector y huelgan mayores descripciones. Como se sabe, el período entre 1985 y 1990 fue de un alivio creciente para los dos países latinoamericanos que habían enfrentado la mayor crisis de comienzos de la década, Chile y México, pero la gran mayoría de los países de la región sólo saldría de la crisis con la renegociación de la deuda realizada a través del Plan Brady, en 1989-1990 y, sobre todo, con el nuevo contexto de financiamiento internacional que siguió a la reducción radical de los tipos de interés a partir de 1991. Los países de la región volvieron a recibir en los años noventa grandes corrientes de capital extranjero, cambiando radicalmente el estrangulamiento externo previo.

En el ámbito del desempeño y de la política económica cabe destacar dos procesos más o menos generalizados en el período reciente. Primero, hubo una moderada recuperación económica acompañada de una estabilización importante de los precios. El PIB se elevó 3.5% en promedio entre 1990 y 1997, pero el proceso de crecimiento dejó que desear en cuanto a la recuperación de las tasas de inversión, sobre todo en términos corrientes. La estabilización se acompañó casi siempre favorablemente del control del déficit fiscal y de la cautela en el manejo del crédito, y se acompañó casi siempre desfavorablemente de la ampliación del déficit en cuenta corriente del balance de pagos, resultante en gran medida de la apreciación generalizada del tipo de cambio. Esta última obedeció a la presión de la abundante entrada de financiamiento externo, utilizado por buena parte de los países de la región como elemento importante del control inflacionario —y fortalecido por la afluencia considerable de capital extranjero directo, en parte dirigido a la privatización. Con esto, el problema de la vulnerabilidad externa seguiría en la región tan presente como siempre, amenazando desestabilizar la macroeconomía. Las crisis mexicana y argentina de 1994-1995 confirmaron las preocupaciones por el problema y la crisis asiática de 1997-1998 las reforzó.

Por otra parte, se viene dando un rápido proceso de reformas, que incluye la apertura comercial y financiera, la privatización y la flexibilización laboral. Los efectos de esas reformas sobre el desempeño de las economías se están evaluando gradualmente. En todo

caso, configuran un nuevo modelo de comportamiento de los agentes productivos y de relación entre ellos y el Estado.

La implantación de las reformas suscita entusiasmo y aprensiones, que se expresan en un acalorado debate ideológico con frecuencia polarizado. Por un lado, están los gobiernos que introducen las reformas, apoyados en forma casi unánime por el empresariado financiero, la prensa local y mundial y los organismos internacionales, y que utilizan a menudo un lenguaje liberalizante extremo; por otro, con menor poder de influencia, están algunas fracciones opuestas que están en total desacuerdo con las reformas, dudan de su eficacia económica y social que debilitan a menudo su argumentación al no considerar *a priori* las virtudes potenciales de un proceso de reforma selectivo y bien aplicado.

La CEPAL de los años noventa logró tomar posición con gran habilidad entre los dos extremos. No se opuso a la marea de las reformas, al contrario, en teoría tendió a apoyarlas, pero subordinó su apreciación al criterio de la existencia de una “estrategia reformista” que pudiera maximizar sus beneficios y minimizar sus deficiencias a mediano y largo plazo.

El “neoestructuralismo” cepalino recupera la agenda de análisis y de políticas de desarrollo, adaptándola a los nuevos tiempos de apertura y globalización.

### 2. El progreso técnico con mejoras distributivas, y los peligros que encierra la globalización financiera

La década de 1990 se inició con el enunciado por parte de la CEPAL de la propuesta de transformación productiva con equidad, ya en el período de sesiones de abril de 1990 (CEPAL, 1990), cuyo autor principal fue Fernando Fajnzylber. Este convenció a Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo entre 1988 y 1998, de que a la CEPAL le convenía tomar posición frente al proceso de reformas —pues todo parecía indicar que éste se propagaría por la región. Proponía un mensaje respecto a una nueva forma de actuación del Estado, diferente del que prevaleció en el pasado, pero no por esto incapaz de influir significativamente en el destino de los países.

El documento inaugural del período asienta la estrategia cepalina en la conquista de una mayor competitividad internacional “auténtica”, basada en la incorporación deliberada y sistemática del progreso

técnico al proceso productivo.<sup>27</sup> Se destaca el carácter sistémico de la competitividad, que incluye toda una red de vinculaciones entre los agentes productivos y la infraestructura física y educacional. Se subraya la formación de recursos humanos como fórmula decisiva para la transformación productiva a largo plazo, junto con políticas tecnológicas activas que permitan la superación tecnológica. La industria permanece como eje de la transformación productiva, pero se destacan sus articulaciones con la actividad primaria y de servicios. Así mismo, se pone de relieve la importancia de proveer un ambiente macroeconómico saludable.

Se propone modificar el estilo de intervención estatal, sin que esto signifique aumentar o disminuir el papel del Estado, sino "aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto" (CEPAL, 1990, p. 78). Además, se propone una mayor apertura de la economía, gradual y selectiva, como medio de introducir el progreso técnico y el aumento de la productividad. La propuesta contiene importantes acotaciones. La apertura debe hacer posible simultáneamente la expansión de las importaciones y de las exportaciones, lo que implica graduar la apertura en función de la disponibilidad de divisas y armonizar la política cambiaria con las políticas de protección arancelaria y de promoción de exportaciones, de modo de crear una neutralidad de incentivos entre la producción para el mercado interno y para la exportación.

No cabe duda que la dimensión del tratamiento analítico más difícil de la tesis de la transformación productiva con equidad son las relaciones entre crecimiento, empleo y equidad, un tema que sigue siendo un desafío permanente para la CEPAL. Hasta ahora, la incursión más elaborada sobre el tema se halla en el documento *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (CEPAL, 1992), coordinado por Joseph Ramos, en el que se procura identificar la existencia de complementariedades entre el crecimiento con un gran componente de progreso técnico y la equidad. Sin embargo, durante los años noventa la existencia de altos niveles de subempleo y las pruebas sobre los efectos perversos que el progreso técnico tiene sobre el volumen del empleo formal y sobre las desigualdades salariales constituyen elementos generados

de genuinos temores y perplejidades. Este es seguramente un campo en que la CEPAL tiene aún mucho que aportar. Si bien se reconoce que para alcanzar la meta de la equidad a través del aumento simultáneo de la productividad y los salarios es necesario acelerar mucho más el crecimiento actual,<sup>28</sup> el estado actual del discurso deja mucho que desear.

En realidad son muchos los trabajos realizados en el ámbito de la transformación productiva con equidad. Entre ellos se encuentra una incursión importante en el tema educacional, en la que Fernando Fajnzylber coordinó un equipo de especialistas de la CEPAL y de la UNESCO (CEPAL, UNESCO, 1992), un estudio sobre la dinámica demográfica y sus relaciones con la transformación productiva con equidad, *Población, equidad y transformación productiva* (CEPAL, 1993a), coordinado por Reynaldo Bajraj, y un estudio comprensivo sobre la cuestión fiscal coordinado por Juan Carlos Lerda (CEPAL, 1998a). Tal vez lo que tuvo mayor repercusión fue el documento sobre "El regionalismo abierto", coordinado por Gert Rosenthal y Juan Alberto Fuentes (CEPAL, 1994a). El estudio hace la defensa del intenso proceso de integración regional en curso en América Latina, acentuando las virtudes de la simultaneidad entre la apertura comercial de América Latina al resto del mundo y la intensificación del comercio intrarregional a través de los esquemas de integración vigentes.

La tercera parte del documento *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (CEPAL, 1995a), divulgado en marzo de 1994, contiene una visión premonitoria de los procesos que llevaron a la crisis mexicana de 1994 y a la crisis asiática de 1998. Fue coordinado por Ricardo Ffrench-Davis, economista que trajo a la CEPAL su exitosa experiencia vivida en el Banco Central de Chile sobre la formulación de controles de las corrientes de capital de corto plazo. En la época de su publicación, el documento se enfrentaba con la ortodoxia liberalizante, que se mantuvo relativamente hegemónica, incluso después del desastre mexicano. El trauma de

<sup>27</sup> En el vocabulario cepalino la "competitividad auténtica" se opone a la "competitividad espuria", expresión acuñada por Fajnzylber para denotar la capacidad de competir basada en la depreciación cambiaria y los bajos salarios (véase, por ejemplo, CEPAL, 1990, p. 80).

<sup>28</sup> Sobre el tema, véase el documento *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, coordinado por Oscar Altimir y presentado al período de sesiones de 1996 (CEPAL, 1996). En lo que toca a la esfera de la cuestión social, véase la publicación anual el *Panorama Social de América Latina*, una presentación de indicadores sociales de carácter más descriptivo que analítico, coordinado por Rolando Franco y Pedro Sáinz. Véase, asimismo, sobre el tema, *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (CEPAL, 1997a), amplio documento coordinado por Rolando Franco y Osvaldo Rosales.

la crisis asiática rompió finalmente esa hegemonía y acercó la opinión especializada internacional a las recomendaciones que la CEPAL venía haciendo desde entonces.

El estudio no se limita a formular advertencias en cuanto a la volatilidad de los capitales conforme a la tradición cepalina. El capítulo XI, elaborado con el concurso de Andras Uthoff y Daniel Titelman, advierte sobre los potenciales efectos perversos de las entradas de capital que no van seguidas del aumento correspondiente de la inversión productiva y de la competitividad para exportar. En particular, destaca el peligro que representa recurrir a la entrada de capitales como elemento para estabilizar los precios, cuando esto lleva a apreciaciones cambiarias incompatibles con el desempeño de la balanza comercial, necesario para el equilibrio de las cuentas externas a mediano y largo plazo. Y en el capítulo XII, elaborado por Gunter Held, las advertencias apuntan a la necesidad de implantar políticas de regulación bancaria prudencial, sobre todo en etapas de liberalización financiera.

### 3. Comentarios finales

Caben en conclusión dos comentarios sobre la producción cepalina reciente.

Primero, la reflexión de los años noventa conserva aún mucho de su referencia original. En los años noventa, las cuestiones del progreso técnico y de la distribución del ingreso en las condiciones latinoamericanas se recuperarían como ejes centrales del pensamiento cepalino, después del interregno de la crisis de los años ochenta. El análisis vuelve a centrarse en las tendencias de las estructuras productivas y distributivas, en una versión actualizada del programa de investigación del ciclo 1949-1980.

Se busca entender las exigencias que impone el nuevo modelo de inserción internacional en términos de modernización de los desgastados aparatos productivos y en términos de una reestructuración de la especialización inadecuada de las economías de la región orientadas a la construcción de "competitividades sistémicas". El contexto es nuevo, pero las preocupaciones estructuralistas por la vulnerabilidad externa siguen vigentes.

También forma parte del discurso de la CEPAL el diagnóstico de la solidaridad o el antagonismo que ese nuevo modelo de inserción tiene en sus relaciones económicas y sociales. En principio, las relaciones entre, por un lado, progreso técnico y reestructuración productiva y, por otro, empleo y distribución del ingreso,

configuran la misma agenda de investigación de cincuenta años atrás. El contexto es nuevo, pero reaparecen los análisis de las preocupaciones estructuralistas tradicionales por el subempleo y la insuficiencia de un crecimiento sustentable. No obstante, cabe recordar que la intención expresada por el planteamiento de la transformación productiva con equidad no se refleja aún en avances suficientes de la reflexión cepalina sobre el tema de la equidad.

Segundo, hay una analogía histórica interesante entre lo que pasaba en los tiempos de los estudios iniciales de la CEPAL y lo que ocurre hoy. Los cepalinos de los años cincuenta estudiaban las transformaciones económicas y sociales que ocurrían durante las primeras etapas de cambio del patrón de acumulación en la región, del modelo primario exportador al urbano industrial. Desde este ángulo, derivaban un programa de políticas, incluso por la vía de la intervención directa del Estado, para corregir los problemas estructurales de una "periferia" subdesarrollada, que el mercado no tendría cómo hacer de manera espontánea.

El programa de investigación cepalina de los años noventa se centra en las transformaciones provocadas por otro cambio del modelo de acumulación en la región, a saber, el que se da por la reorientación de los marcos reguladores, mediante la liberalización de los mercados y la reforma del Estado, especialmente mediante las privatizaciones. Este programa parte del reconocimiento de que las reformas liberalizantes pueden ser buenas o malas para el proceso de crecimiento; todo depende de su contenido y de la forma en que se apliquen. La investigación cepalina actual exige reconocer que en América Latina todavía se justifica un conjunto de políticas públicas de apoyo al desarrollo, en función de las peculiaridades de las estructuras productivas, de la organización de los mercados y, no menos importante, de la configuración de las sociedades en los países de la región.

En ese ámbito de las políticas públicas, hay todavía mucho campo para que la CEPAL perfeccione sus aportes. La agenda de reflexión seguida a partir de la publicación del documento sobre transformación productiva con equidad en 1990 tuvo una orientación esencialmente "normativa", y hay que buscar un mayor conocimiento de los procesos de transformación en curso a fin de respaldar en forma adecuada esas políticas. En cierta forma, la orientación adoptada representó un uso limitado del principal activo intelectual cepalino, que es el método histórico estructuralista. El laboratorio de experiencias innovadoras en que se transformó América Latina a partir de las reformas generalizadas de los años noventa, junto con el nuevo escenario

mundial, ofrece un campo fértil para realizar trabajos de investigación con ese enfoque metodológico. La CEPAL se encuentra preparada, como ninguna otra institución, para identificar y analizar las complejidades

de las economías y sociedades latinoamericanas en este cambio de milenio. Cabe aprovechar, una vez más, al máximo la oportunidad histórica.

(Traducido del portugués)

### Bibliografía

- Ahumada, J. (1986). *Obras escogidas*, Caracas, Banco Central de Venezuela.
- Assael, H. (1984). "El pensamiento de la CEPAL: un intento de evaluar algunas críticas a sus ideas principales", *El trimestre económico*, vol. 51(3), N° 203, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre.
- Cardoso, F.H. (1977). "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 4, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), segundo semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.77.II.G.6.
- Cardoso, F.H. y E. Faletto (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Castro, A.B. y C. Lessa (1967). *Introdução à economia: uma abordagem estruturalista*, Rio de Janeiro, Forense.
- CENDES (Centro de Estudios del Desarrollo) (1969). "Estilos de desarrollo", *El trimestre económico*, vol. 36(4), N° 144, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998a). *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos* (LC/G.1997/Rev.1), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- \_\_\_\_\_ (1998b). *Panorama social de América Latina. Edición 1997* (LC/G.1982-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.3.
- \_\_\_\_\_ (1997a). *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- \_\_\_\_\_ (1997b). *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía* (LC/G.1898/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (1995a). *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.6. [Segunda edición revisada y actualizada, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 1998].
- \_\_\_\_\_ (1995b). *Panorama social de América Latina. Edición 1995* (LC/G.1886-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.17.
- \_\_\_\_\_ (1994a). *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.
- \_\_\_\_\_ (1994b). *Panorama social de América Latina. Edición 1994* (LC/G.1844), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1993a). *Población, equidad y transformación productiva* (LC/G.1758/Rev.1-P; LC/DEM/G.131/Rev.1), Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8.
- \_\_\_\_\_ (1993b). *Panorama social de América Latina. Edición 1993* (LC/G.1768), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1992). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- \_\_\_\_\_ (1991). *Panorama social de América Latina. Edición 1991* (LC/G.1982-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.3.
- \_\_\_\_\_ (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, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- \_\_\_\_\_ (1985). "Transformación y crisis: América Latina y el Caribe 1950-1984", *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe* (LC/L.332(Sem.22/3)), vol.1, Santiago de Chile, abril.
- \_\_\_\_\_ (1984). *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 48 (LC/G.1332), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84.II.G.18.
- \_\_\_\_\_ (1978). "Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina", serie Cuadernos de la CEPAL, N° 20 (E/CEPAL/1027/Rev.1), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1975a). "El problema del empleo en América Latina", *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional* (E/CEPAL/981/Add.4), anexo, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1975b). "Evaluación de Quito", *Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional de desarrollo*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 2, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1975c). *Estudio económico de América Latina, 1975* (E/CEPAL/1014/Rev.1), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1970). *La distribución del ingreso en América Latina* (E/CN.12/863), Nueva York, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (1971). *Estudio económico de América Latina, 1971* (E/CN.12/935/Rev.1), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1969). *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- \_\_\_\_\_ (1965). "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina", *Boletín económico de América Latina*, vol.10, N° 2, Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 65.II.G.6.
- \_\_\_\_\_ (1963a). *Programas y tendencias sociales en América Latina* (E/CN.12/645), Santiago de Chile, marzo.
- \_\_\_\_\_ (1963b). "Etapa actual del desarrollo económico y social de América Latina", *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/659/Rev.1), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 64.II.G.6.
- \_\_\_\_\_ (1959). *El Mercado Común Latinoamericano* (E/CN.12/531), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 59.II.G.4.
- \_\_\_\_\_ (1955). *Introducción a la técnica de programación* (E/CN.12/363), México, D.F. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 55.II.G.2.

- \_\_\_\_\_. (1954). *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano* (E/CN.12/359), Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 54.II.G.2.
- \_\_\_\_\_. (1951a). *Estudio económico de América Latina, 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951.II.G.1.
- \_\_\_\_\_. (1951b). *Estudio económico de América Latina, 1950* (E/CN.12/217/Rev.1), México, D.F.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (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.
- Fajnzylber, F. (1990). *Industrialización en América Latina: de la 'caja negra al casillero vacío'*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534-P/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 89.II.G.5.
- \_\_\_\_\_. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen.
- Ferrer, A. (1979). *La economía argentina: las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Frank, A.G. (1976). *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Furtado, C. (1985). *Fantasia organizada*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. (1984). "Underdevelopment: to conform or reform", *Pioneers in development*, G.M. Meier y D. Seers (eds.), Washington, D.C., Nueva York, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. (1971). *Desarrollo y subdesarrollo*, séptima edición, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA). [Título de la obra original: *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1961].
- \_\_\_\_\_. (1970). *Formação econômica da América Latina*, Rio de Janeiro, Nacional.
- \_\_\_\_\_. (1969). "Desarrollo y estancamiento en América Latina: un enfoque estructuralista", *Investigación económica*, vol.29, N° 113, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), enero-marzo.
- \_\_\_\_\_. (1959). *Formação econômica do Brasil*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- González, N. (1972). "El estrangulamiento externo y la escasez de ahorro en el desarrollo de América Latina", *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, R. Prebisch (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Graciarena, J. (1976). "Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), primer semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.76.II.G.2.
- Gurrieri, A. (comp.) (1982). *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (1980). *La obra de José Medina Echavarría*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- Hirschman, A. (1980). "Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo", *El trimestre económico*, vol. 47(4), N° 188, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- \_\_\_\_\_. (1963). "Ideologías de desarrollo económico en América Latina", *Controversia sobre Latinoamérica*, A. Hirschman (comp.), Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- Hodara, J. (1987). *Prebisch y la CEPAL: sustancia, trayectoria y contexto institucional*, México, D.F., El Colegio de México.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1974). *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- \_\_\_\_\_. (1966). *Discusiones sobre planificación*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Lewis, W.A. (1960). "Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra", *El trimestre económico*, vol. 27(4), N° 108, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Love, J. (1980). "Raúl Prebisch and the origins of the doctrine of unequal exchange", *Latin American Research Review*, vol. 15, N° 3, Chapel Hill, Asociación de Estudios Latinoamericanos.
- Medina Echavarría, J. (1963). Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina (E/CN.12/646), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- \_\_\_\_\_. (1961). "Las relaciones entre las instituciones sociales y económicas: un modelo teórico para América Latina", *Boletín económico de América Latina*, vol. 6, N° 2, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), marzo.
- Naciones Unidas (1973). "Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo", *Informe preliminar del Secretario General de las Naciones Unidas*, Nueva York.
- Noyola Vázquez, J. (1957). "Inflación y desarrollo económico en Chile y México", *Panorama económico*, año 11, N° 170, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, julio.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1961). "Carta de Punta del Este", *Alianza para el Progreso*, Washington, D.C.
- Pazos, F. (1983). "Cincuenta años de pensamiento económico en América Latina", *El trimestre económico*, vol. 50(4), N° 200, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- Pinto, A. (1976). "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), primer semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.76.II.G.2.
- \_\_\_\_\_. (1970). "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El trimestre económico*, vol. 37(1), N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- \_\_\_\_\_. (1965). "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El trimestre económico*, N° 125, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- \_\_\_\_\_. (1960). "Estabilidad y desarrollo: ¿metas incompatibles o complementarias?", *El trimestre económico*, vol. 27, N° 2, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, abril-junio.
- \_\_\_\_\_. (1956). *Chile: un caso de desarrollo frustrado*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Pollock, D.H. (1978). "La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL: algunos cambios durante los últimos 30 años", *Revista de la CEPAL*, N° 6, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), segundo semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.78.II.G.4.
- Prebisch, R. (1982). "Desarrollo económico, planeación y cooperación internacional", *La obra de Prebisch en la CEPAL*, A. Gurrieri (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (1981). *Capitalismo periférico, crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (1970). *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (1964). *Hacia una nueva política comercial para el desarrollo. Informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (E/CONF.46/3), Nueva York, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (E/CN.12/680), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

- \_\_\_\_\_ (1961). "El falso dilema entre el desarrollo y estabilidad monetaria", *Boletín económico de América Latina*, vol. 6, N° 3, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), octubre.
- \_\_\_\_\_ (1959). "Commercial policy in the underdeveloped countries", *The American Economic Review*, vol. 49, N° 2, Menasha, American Economic Association, mayo.
- \_\_\_\_\_ (1952). Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico (E/CN.12/221), México, D.F., Comisión Económica para América Latina (CEPAL). [Segunda edición, serie conmemorativa del veinticinco aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 1973].
- \_\_\_\_\_ (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas (E/CN.12/89), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL). [Publicado posteriormente en CEPAL, Boletín económico de América Latina, vol. 7, N° 1, Santiago de Chile, 1962].
- Rodríguez, O. (1981). *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, D.F. Siglo Veintiuno Editores.
- Rostow, W.W. (1956). "The take-off into self-sustained growth", *The Economic Journal*, vol. 66, N° 261, Cambridge, Royal Economic Society.
- Schumpeter, J. (1954). *History of economic analysis*, Londres, George Allen & Unwin.
- Singer, H.W. (1950). "The distribution of gains between investing and borrowing countries", *The American Economic Review*, vol. 40, N° 2, Menasha, American Economic Association, mayo.
- Streeten, P. (1979). "Development ideas in historical perspective", *Towards a new strategy for development*, Nueva York, Pergamon Press.
- Sunkel, O. (comp.) (1991). *El desarrollo desde dentro, un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1970). "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante", *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 1, N° 1, Santiago de Chile, Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CIDU/CLACSO), octubre.
- \_\_\_\_\_ (1959). "Un esquema general para el análisis de la inflación", *Economía*, año 18, N° 62, Santiago de Chile, primer trimestre.
- \_\_\_\_\_ (1958). "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", *El trimestre económico*, vol. 25(4), N° 100, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- Tavares, M.C. (1964). "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", *Boletín económico de América Latina*, vol. 9, N° 1, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 64.II.G.8.
- Tavares, M.C. y J. Serra (1971). "Más allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente en Brasil", *El trimestre económico*, vol. 33(4), N° 152, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- Wolfe, M. (1976). "Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), primer semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.76.II.G.2.



# La CEPAL y la teoría de *la industrialización*

Valpy FitzGerald

*St. Antony's College,  
Oxford*

## I. Introducción<sup>1</sup>

La industrialización mediante sustitución de importaciones ha tenido un papel central en el desarrollo económico de América Latina en este siglo. No obstante, se ha impugnado categóricamente la eficiencia de este proceso como base para el crecimiento económico sustentable, la elevación de los niveles de vida y la modernización social. La crítica de la industrialización sustitutiva no es sólo un problema de interpretación de un período particular de la historia económica, sino también un prisma para evaluar la estrategia económica actual de la región, que se basa en la creciente integración a los mercados mundiales y una menor intervención del Estado en la industria, estrategia definida a menudo explícitamente por contraposición a la estrategia anterior de industrialización sustitutiva (Edwards, 1995).

La sustitución de importaciones ha existido naturalmente desde la Conquista, siempre que los costos de transporte y el tamaño del mercado la han hecho rentable, pero la génesis de la industrialización sustitutiva como estrategia se asocia generalmente con una reacción ante las conmociones externas<sup>2</sup> que significaron la gran depresión y la segunda guerra mundial (Ground, 1988). Pese a la larga tradición de interés por la industrialización y los aranceles aduaneros en la región, y del conocimiento de preocupaciones similares en Europa central entre las guerras, la teoría económica formal sobre la industrialización sustitutiva sólo comenzó en América Latina a partir de la Conferencia de La Habana de 1947 (FitzGerald, 1994).

El discurso teórico fue iniciado por la Comisión Económica para América Latina,<sup>3</sup> de las Naciones Unidas (CEPAL), y posteriormente generó una fuerte crítica por parte de los teóricos neoclásicos del comercio; luego se convirtió en una polémica mundial sobre la estrategia de desarrollo que más convenía para el Tercer

<sup>1</sup> Por razones de espacio, en este trabajo no se presenta la exposición matemática de los modelos que se discuten: ella podrá encontrarse en FitzGerald (en prensa).

<sup>2</sup> En particular, el derrumbe de los sistemas de pagos y de comercio, la caída de los precios de las exportaciones y la demanda, y el cambio de signo de las transferencias de capitales.

<sup>3</sup> En este trabajo, la fuente de la teoría económica de la CEPAL es Rodríguez (1980), salvo que se indique otra cosa. Para una reseña de la CEPAL en su actuación, véase FitzGerald (1993).

Mundo que surgía del proceso de descolonización.<sup>4</sup> La sustitución de importaciones y la inversión pública eran el centro de las estrategias de industrialización aceptadas —aunque con creciente preocupación por la eficiencia de la estructura productiva resultante— hasta fines del decenio de 1970 (Banco Mundial, 1979). En América Latina, la teoría de la CEPAL constituyó la base del estructuralismo<sup>5</sup> y tuvo profunda influencia no sólo en los círculos académicos sino que entre los responsables de las políticas económicas de la región. Tanto es así, que durante el proceso secular de cambio de régimen económico del decenio de 1980 a un “desarrollo hacia afuera”, no sólo se ha atribuido a la sustitución de importaciones la mayor parte de los problemas económicos, sino que también se ha culpado a los cepalinos de las políticas de los gobiernos de “desarrollo hacia adentro” que hizo posible esta estrategia (Edwards, 1995). Sin embargo, parece haber habido pocos intentos de formalizar la teoría de industrialización de la CEPAL y, con ello, analizar rigurosamente sus repercusiones más amplias en lo que toca al conocimiento del proceso de compensación del mercado o del comportamiento institucional. Esto, a su vez, ha impedido un debate coherente entre los teóricos estructuralistas y ortodoxos.<sup>6</sup>

## II. La teoría de la sustitución de importaciones como modelo de acumulación industrial

### 1. Los orígenes del modelo

La teoría estructuralista de la industrialización mediante sustitución de importaciones es en esencia un modelo de acumulación —en el sentido más amplio de que se preocupa del crecimiento, la inversión, el empleo y la distribución en el largo plazo, más que de la eficiencia estática como tal. Tiene también bases históricas claras. Su raíz explícita está en una interpretación del desarrollo de la economía de América Latina durante la gran depresión y la segunda guerra mundial<sup>7</sup>

que vivió la experiencia de sustitución de importaciones en las dos décadas previas como un proceso espontáneo de los gobiernos y las empresas para responder al desplome externo (Rodríguez, 1980). Más que una estrategia consciente dirigida a la industrialización y al manejo macroeconómico de la demanda, se entendió que este proceso era resultado de la utilización de la capacidad manufacturera instalada cuando las importaciones competitivas disminuyeron y de la lucha de los gobiernos por mantener el gasto en circunstancias que caía la recaudación tributaria originada en el comercio. La teoría de la CEPAL fue así, en sus comienzos, un intento de comprender la lógica de este proceso autónomo, con el objetivo de racionalizarlo, y no de diseñar una nueva estrategia de industrialización como tal.

La raíz de este proceso debe encontrarse en la experiencia regional de reintegración a la economía mundial en el decenio de 1940. El papel de proveedor estratégico para Estados Unidos durante la segunda guerra mundial, su activa participación en la fundación de las Naciones Unidas, y la primera política estadounidense de posguerra dieron la impresión de que América Latina podía unirse a Europa meridional y a los Dominios británicos en el concierto emergente de las naciones “occidentales”, basando su industrialización permanente en el acceso seguro a los mercados de exportaciones primarias. La expansión manufacturera se basaría en los mercados internos, para seguir rápidamente con exportaciones de productos de uso intensivo de mano de obra como los textiles. Sin embargo, cuando se bloqueó la creación de la Organización Mundial de Comercio y se alzaron las barreras proteccionistas de Estados Unidos luego de la Conferencia de La Habana de 1947, parecía que esta estrategia orientada a las exportaciones no estaba ya abierta para América Latina (FitzGerald, 1994).

Las tres principales justificaciones para la industrialización sustitutiva se plantearon en la primera formulación de la CEPAL a fines del decenio de 1940 y durante el de 1950. Primero, la restricción externa al crecimiento se atribuía a la caída de la relación de precios del intercambio para los productos primarios y a las barreras de acceso al mercado para las manufacturas, que necesitaban una fuente interna de cre-

<sup>4</sup> La influencia de otras escuelas de desarrollo económico sobre el pensamiento de la CEPAL, y viceversa, es un aspecto poco analizado, pero véase FitzGerald (1994) para una evaluación preliminar.

<sup>5</sup> Para una definición del estructuralismo como teoría general aplicada a países semiindustrializados, véase FitzGerald y Vos (1989, capítulo 1).

<sup>6</sup> A mediados de los años 80 nació en América Latina una nueva escuela de economistas neoestructuralistas y neokeynesianos de gran valor técnico, pero desafortunadamente su trabajo está fuera de los alcances de este artículo.

<sup>7</sup> Tema central en los primeros dos *Estudios* de la CEPAL —que han aparecido anualmente desde 1949— de los cuales sólo el segundo

fue escrito por Raúl Prebisch en persona. El enfoque crítico no era tan inusual para los organismos de Naciones Unidas, como podría parecer hoy: la Liga de las Naciones había establecido una tradición similar, que fue recogida por las Naciones Unidas en sus *Estudios Económicos* de después de la segunda guerra mundial, y en los que participaron Kalecki, Lewis y Singer.

cimiento. Segundo, se advirtió la necesidad social de aumentar rápidamente el empleo para absorber la fuerza de trabajo creciente y ofrecer mejores oportunidades a la fuerza de trabajo subempleada de la agricultura campesina, lo que los sectores primarios de exportación no podían lograr. Tercero, la industrialización bajo la dirección del Estado fue vista como la única forma de generar rápidamente progreso tecnológico, porque los beneficios de un aumento de la productividad en el sector primario de exportación serían percibidos por los importadores y no por los exportadores. En términos analíticos, este modelo era la consecuencia lógica de modificar tres supuestos básicos del modelo neoclásico de comercio típico: que un país enfrenta una demanda infinitamente elástica de sus exportaciones a un nivel de precios mundiales dado; que hay pleno empleo y movilidad del capital y del trabajo; y que no hay externalidades significativas provenientes de la inversión.

Como institución, la CEPAL adoptó lógicamente un punto de vista específicamente regional, opuesto al de la industrialización de un solo país (Rodríguez, 1980). Esto significaba que la coordinación regional de la sustitución de importaciones se daba por hecha, de modo que las limitaciones de escala de producción que imponía el tamaño del país se superarían con la integración regional. Más aún, implicaba que el conocido supuesto de *país pequeño* de los modelos tradicionales de comercio no era aplicable, no sólo porque la demanda sería de pendiente muy negativa para las exportaciones primarias de América Latina en su conjunto, sino porque las ganancias de mercado de un país a expensas de otro no podían considerarse como un aumento del bienestar desde el punto de vista de la región en su conjunto.

## 2. El modelo de economía abierta de dos sectores de la industrialización mediante sustitución de importaciones

El modelo cepalino de industrialización sustitutiva ligado al deterioro de la relación de precios del intercambio fue diseñado por Prebisch en la forma de dos sectores con formación de precios endógena (Prebisch, 1959).<sup>8</sup> Hay dos sectores —el exportador primario y la industria interna— con libre competencia, movili-

dad del trabajo y rendimientos decrecientes. Cualquier expansión de las exportaciones reduce los ingresos marginales al sector primario debido a los mercados mundiales inelásticos y a las condiciones de costos unitarios de producción crecientes: como la rentabilidad del capital es fija, esto afecta principalmente a los salarios de ambos sectores, que se igualan a través del mercado de trabajo. De esta forma, los ingresos marginales de los dos sectores se igualan en el equilibrio. La expansión industrial necesita salarios reales más bajos para combatir los costos crecientes y mantener la competitividad con las importaciones del mercado mundial. Estos supuestos generan un modelo de equilibrio de mercado compensatorio para responder a las conmociones externas,<sup>9</sup> formalmente comparable con el conocido modelo neoclásico (véase por ejemplo, Corden, 1984), pero del que se extraen conclusiones algo distintas, debido principalmente a la forma de la función de exportación. El modelo se diferencia del modelo neoclásico de economía abierta en que hay superávit de trabajo y una curva de demanda de exportaciones de pendiente negativa, y no la infinitamente elástica para un país pequeño y pleno empleo. En este sentido, puede decirse que el modelo de Prebisch se anticipa a la literatura neokeynesiana en que los mercados se compensan, pero con resultados subóptimos.

El efecto de los choques de precios externos en el modelo de Prebisch es asimétrico, porque los ingresos están medidos en precios industriales, de manera que los exportadores se ven más afectados por la caída de los precios externos que la industria. En equilibrio, la producción y el empleo en los dos sectores están definidos, y el tipo de cambio es endógeno —y corresponde al que equilibra la cuenta externa. El deterioro de la relación internacional de precios del intercambio producirá automáticamente una devaluación que estimulará la oferta de exportaciones, luego más sobreoferta, y así, sucesivamente. Incluso si la demanda de exportaciones aumenta con el crecimiento en el centro<sup>10</sup> de la economía mundial, el aumento del ingreso resultante en la periferia genera una mayor demanda de importaciones (debido al elevado coeficiente de importaciones de la industria) y problemas en el balance de pagos. La depreciación consiguiente del tipo de cambio traslada nuevamente el trabajo hacia las

<sup>8</sup> La propia exposición de Prebisch es algo oscura y, en partes, inconsistente (especialmente en lo que toca al mercado de trabajo): el modelo se explica formalmente en FitzGerald (en prensa) en términos del ajuste del acervo de capital en respuesta a los precios del intercambio.

<sup>9</sup> Curiosamente, este modelo parece no haber sido publicado nunca en español —al menos no en la bibliografía oficial de la CEPAL—. Sin embargo, está extensamente analizado en Rodríguez (1980, capítulo 5).

<sup>10</sup> En FitzGerald (1994) se discute sobre los orígenes y el usos de la CEPAL del concepto de "centro" y "periferia".

exportaciones y la relación de precios del intercambio se deteriora aún más con el crecimiento de las exportaciones. La producción industrial no transada se expande con el aumento de los precios internos y los salarios reales caen; pero esto genera todavía más importaciones (por la diferencia tecnológica entre el centro y la periferia) y el desequilibrio externo se perpetúa. El supuesto principal para este círculo vicioso es la elasticidad de la demanda de exportaciones —tanto la elasticidad de bajos ingresos como la pendiente de la curva de precios— y la dependencia de importaciones tecnológicas en la industria. La compensación del mercado no conduce a una solución óptima en este modelo porque no se igualan los productos marginales en los dos sectores. Aunque la rentabilidad marginal se iguala al costo marginal en ambos sectores, a la manera convencional, en el sector de exportaciones el ingreso marginal no es igual al precio (mundial). Una solución óptima —al menos desde el punto de vista de la región— aprovecharía el poder monopolístico, tendría menos exportaciones (y mayor ingreso de las exportaciones) y más producción industrial. Prebisch concluye que a menos que haya colusión entre los exportadores, la primera solución subóptima de este resultado con mercados de capital y de trabajo competitivos sólo podría obtenerse alterando los precios relativos internos mediante ajustes apropiados de los aranceles de importación o los impuestos a la exportación.

### 3. El crecimiento, la relación de precios del intercambio y la sustitución de importaciones

En su primera formulación, el modelo estructuralista de industrialización sustitutiva derivó entonces del secular deterioro de la relación de precios del intercambio.<sup>11</sup> La tesis cepalina original (CEPAL, 1951) se basaba en la asimetría de la formación de los precios: la periferia, basando sus precios de exportación agrícolas en bajos costos derivados del exceso de oferta de mano de obra, como se explica más arriba, y el centro, aplicando sobrepuestos monopolísticos a sus exportaciones industriales para beneficio de sus propias empresas y fuerza de trabajo. Este modelo, esencialmente neoricardiano, se reemplazó pronto por la versión basada en el diferencial de elasticidades-ingreso descrito en Prebisch (1962) y Singer (1950). La crítica

<sup>11</sup> Por razones de espacio, no es posible discutir aquí en detalle la polémica sobre la relación de precios del intercambio y el intercambio desigual. En Floto (1989) hay un excelente análisis al respecto.

neoclásica inicial (por ejemplo, de Viner, véase Fitzgerald, 1994) del modelo de la CEPAL estaba casi exclusivamente dirigida a este segundo argumento de la relación de precios del intercambio: desde el punto de vista del modelo ortodoxo, los precios del sector primario deberían subir en relación con los de las manufacturas en el curso del tiempo, debido a la creciente productividad industrial, por un lado, y a la escasez de recursos naturales, por otro. Estudios empíricos recientes parecen indicar que la tesis Prebisch-Singer no sólo es válida para la relación de precios del intercambio de los productos primarios a largo plazo (Sapsford, Sarkar y Singer, 1992), sino que un fenómeno similar ocurre con las exportaciones de productos manufacturados de uso intensivo de mano de obra de los países en desarrollo (Sarkar y Singer, 1991). Por ello, la CEPAL argumentó que la única forma de acelerar el crecimiento en América Latina era reduciendo el contenido de importaciones de la oferta, porque para una relación dada de precios del intercambio, las importaciones del centro son función del nivel de ingresos del mismo y de la relación de precios del intercambio, en tanto que las importaciones de la periferia dependen del ingreso de la periferia y de la relación de precios del intercambio. Suponiendo que los coeficientes del centro son exógenos,<sup>12</sup> es evidente que sólo se puede acelerar el crecimiento reduciendo los coeficientes en la ecuación de demanda de importaciones de la periferia —éste es, en esencia, el significado de la “sustitución de importaciones”. En otras palabras, el argumento para la protección no deriva de consideraciones de eficiencia estática, sino de crecimiento dinámico.

Dos etapas distintas de la industrialización sustitutiva se distinguieron después (Furtado, 1970; Fajnzylber, 1983). La etapa inicial fue la sustitución de bienes de consumo masivo no duraderos e insumos básicos con protección aduanera y abastecimiento externo permanente de bienes de consumo duradero, insumos complejos y bienes de capital, sobre la base de un mercado interno cautivo, amplio crédito e inversión y una tecnología conocida. La etapa “avanzada” suponía la sustitución de bienes de consumo duraderos, insumos complejos y bienes de capital. Estos se enfrentarían a un mercado más difícil formado por los exportadores primarios, las ramas de bienes de consumo

<sup>12</sup> Aunque susceptibles de acción económica internacional, a través del mejoramiento del acceso a los mercados de crecimiento coordinado de las economías del Grupo de los Siete —que fue tema central de los informes de la CEPAL y luego de los de la UNCTAD, de la cual Prebisch fue Secretario General en 1964.

existentes y consumidores de elite, que exigirían una fuerte inversión en tecnología, amplio respaldo del gobierno y capacidad de competencia en calidad con los proveedores externos.

Más aún, las hipótesis del modelo original de CEPAL se hicieron más realistas al distinguir entre estas dos etapas de industrialización sustitutiva en términos de los cambios estructurales en la elasticidad precio e ingreso de las importaciones como resultado del propio proceso de industrialización (Villarreal, 1988). En la etapa inicial, las importaciones restringen el crecimiento económico porque la elasticidad ingreso de la demanda es superior a la unidad en tanto que la baja elasticidad precio hace necesaria la intervención directa para reducir el coeficiente de importaciones. Una vez que la industria local produce bienes previamente importados, en la etapa avanzada, la elasticidad precio de la demanda de importaciones subirá, en tanto que la saturación de los mercados locales reducirá la elasticidad ingreso. Así, en la etapa avanzada, la estrategia de industrialización puede basarse en las exportaciones más que en la demanda interna, y la política de tipo de cambio será más eficaz para frenar las importaciones. No hay ninguna razón, en todo caso, para que una etapa de industrialización deba seguir automáticamente de la otra. Esto depende del tamaño del mercado interno, que permita las economías de escala que requiere la producción de bienes de capital; la capacidad de las industrias establecidas inicialmente de absorber aranceles en insumos y maquinaria importados; y el éxito en el cambio a la exportación de manufacturas.

Un elemento central de este modelo fue la posición de que el ahorro no era en sí una traba al crecimiento. Este no era un concepto keynesiano sobre el nivel de la demanda efectiva, sino más bien una consecuencia lógica del argumento de la CEPAL de que la restricción de corto plazo de la expansión de la producción interna era la disponibilidad de divisas (v.g. bienes de producción importados) y no la capacidad de producción como tal. Se sentía que la demanda de inversión por sí sola era muy pequeña para generar pleno empleo, debido a la falta de voluntad de invertir de las empresas privadas —el ahorro era bajo porque la inversión era escasa, y no al revés. La restricción externa y la falta de decisión de los inversionistas pueden ser vistas como keynesianas, en el sentido amplio de preferencia por la liquidez y empuje empresarial, respectivamente.

El bajo nivel de inversión industrial que registra América Latina, a pesar del nivel relativamente alto de rentabilidad que aseguraba la protección, era atri-

buido a factores internos (Prebisch, 1962): primero, la renuencia de los recipientes de rentas de exportación (grandes terratenientes y empresas mineras) a invertir en el sector manufacturero; segundo, la escala de los proyectos industriales modernos superaba la capacidad financiera y de gestión de los empresarios locales; tercero, la falta de una infraestructura económica adecuada (energía, transporte, etc.) y de una fuerza de trabajo capacitada; y cuarto, la falta de expertizaje tecnológico, que era monopolizado por las empresas extranjeras. Para la CEPAL, la resolución de estos cuatro problemas hacía necesaria una inversión pública de gran escala, una importante intervención del Estado en la producción y una planificación indicativa del conjunto de la economía. Sin embargo, este papel estratégico del Estado se veía siempre como de apoyo al sector privado y una sustitución (ojalá temporaria) de la falta de grandes empresarios locales. Esta visión<sup>13</sup> no representaba un apoyo al proceso de socialización de los medios de producción, por lo que no podía ser tildada de 'populista' en el sentido de haber sido diseñada para perjudicar los intereses empresariales en beneficio de la clase trabajadora o de productores pequeños.<sup>14</sup>

#### 4. La restricción externa

El modelo de la CEPAL dependía entonces de la existencia de una restricción externa real sobre el volumen de la producción que opera antes que la restricción de la capacidad productiva. Se creía que los mercados de exportación estaban limitados por las barreras proteccionistas a las importaciones al centro para los manufactureros, y la sobreoferta de materias primas de la periferia.<sup>15</sup> Por cierto, ésta era una limitación a los exportadores de la periferia como grupo; pero cada país no podía ajustar su balance de pagos a la tasa de crecimiento deseada utilizando el tipo de cambio real.

Si las exportaciones y las importaciones son elásticas al tipo de cambio real, entonces podría parecer que el equilibrio comercial puede lograrse en cualquier nivel de la demanda agregada, moviendo el tipo de

<sup>13</sup> Así lo veían también las instituciones financieras internacionales de la época y en los veinte años siguientes —véase, por ejemplo, Banco Mundial (1979). Una condición para recibir fondos de ayuda de la Alianza para el Progreso, de los Estados Unidos, después de 1961, era la constitución de un ministerio de planificación.

<sup>14</sup> A pesar de frecuentes acusaciones en este sentido de Dornbusch y Edwards (1991).

<sup>15</sup> Este fue también un supuesto ampliamente aceptado por los economistas ortodoxos —véase, por ejemplo, Raj y Sen (1961), Atkinson (1969).

cambio real al nivel apropiado y, con ello, que el sector externo no puede considerarse como una restricción al crecimiento. Sin embargo, el argumento de la CEPAL no depende de sostener que las elasticidades son efectivamente cero, sino que el nivel requerido de tipo de cambio real, de hecho, no se puede alcanzar —tanto por el efecto del tipo de cambio nominal en los precios internos y la inflación como por los límites sociales a la tasa de salario real. Aun con salarios indizados en forma incompleta, el enfoque estructuralista sostiene que habrá un piso socialmente aceptable al salario real (Dornbusch, 1980). Está claro que hay una relación directa e inversa entre el tipo de cambio real y la tasa de salario real. Si hay un límite inferior al salario real, hay un límite superior al tipo de cambio real. En este caso, porque la brecha comercial crece junto con la tasa de crecimiento pero disminuye con el tipo de cambio real, existe una restricción externa sobre la tasa máxima de crecimiento alcanzable.

Este enfoque forma parte importante de la teoría estructuralista de la inflación, según la cual una espiral inflacionaria se desencadena por grandes devaluaciones que provocan alzas equivalentes en los precios y los salarios, lo que a su vez aumenta el déficit fiscal monetizado debido al impacto en el gasto público y en el servicio de la deuda externa en dólares (Rodríguez, 1980).<sup>16</sup> Esto se vio como la justificación de los programas de estabilización heterodoxos que se basaban en controles directos de salarios y precios como alternativa al ajuste del tipo de cambio. Además, se necesitaba la acción pública para romper los cuellos de botella de la oferta interna de bienes salariales —especialmente alimentos— e insumos industriales claves (Thorp, 1971).<sup>17</sup>

## 5. El empleo y la industrialización sustitutiva

Otro aspecto de la distribución del ingreso que es esencial para el modelo de CEPAL es el del empleo. El crecimiento del empleo industrial (o del 'sector moderno') a una tasa más elevada que el conjunto de la fuerza de trabajo es el medio principal para eliminar la pobreza mediante la absorción de mano de obra de los sectores de baja productividad de la agricultura campesina, los talleres artesanales y los servicios menores.

Para esto es necesario que la producción (y el acervo de capital) crezcan más rápidamente que la suma del crecimiento de la productividad y el crecimiento demográfico. En otras palabras, no hay una fácil sustitución de capital por trabajo como en el modelo neoclásico.<sup>18</sup> La teoría cepalina de desempleo estructural deriva formalmente de una función de empleo de tipo Leontiev, donde el empleo depende de la producción y de parámetros de productividad del trabajo tecnológicamente determinados que definen la densidad del capital, que aumenta con el progreso técnico.<sup>19</sup> El progreso tecnológico se genera esencialmente en el centro, y luego se transfiere a la periferia a través de la importación de instalaciones y equipos. Un aumento de la productividad del capital reducirá entonces la tasa de acumulación necesaria para disminuir el desempleo. La incorporación de nuevas tecnologías en el acervo de capital se logra con nuevas inversiones<sup>20</sup> y por ello depende de la tasa de acumulación. Esta solución dinámica al problema del empleo contrasta con la solución estática basada en la adopción de técnicas intensivas en el uso del trabajo o de una estrategia basada en sectores intensivos en uso de trabajo, como la agricultura.<sup>21</sup>

Posteriormente, la CEPAL desarrolló su modelo backward de heterogeneidad estructural en el mercado de trabajo. Se había definido inicialmente por separado un sector tradicional como complementario del sector moderno (intensivo en capital), basado implícitamente en una formulación tipo Lewis de trabajo excedentario como mano de obra residual de los sectores de agricultura campesina o sectores urbanos informales (Prebisch, 1959). Posteriormente, el modelo se modificó sustantivamente para reflejar la idea de que un aumento de la producción en el sector moderno desplazaría producción del sector tradicional, y que este último es más intensivo en el uso de trabajo que el anterior; con ello, el empleo total podía en realidad caer a pesar del crecimiento (Rodríguez, 1980, pp. 98 y ss.). El análisis de la determinación de los salarios también se alejó de un concepto inicial de trabajo excedentario en el sector tradicional que determinaba el precio de oferta del trabajo para el sector moderno (Prebisch,

<sup>16</sup> Nótese, sin embargo, que la teoría de la inflación de Prebisch siguió siendo básicamente monetarista.

<sup>17</sup> La teoría de la inflación "inercial" del decenio de 1980 se basa en las expectativas del mercado de alza futura de los precios y los salarios, pero cae fuera del período de este análisis.

<sup>18</sup> Esto se explica en Rodríguez (1980, pp. 71 y ss.).

<sup>19</sup> De hecho, la densidad de capital ha subido en América Latina desde 1950 más rápidamente que la productividad del trabajo, lo que ha llevado a una caída permanente de la relación producto-capital.

<sup>20</sup> Véase Scott (1989).

<sup>21</sup> Como lo propone, por ejemplo, Little (véase la sección siguiente).

1962) hacia la negociación de los salarios nominales determinada por factores institucionales.

En suma, el pleno empleo —y con ello el aumento de los ingresos de los trabajadores absorbidos del sector tradicional— en la teoría de CEPAL se determina, no sólo por la tasa de salario, sino por la tasa de acumulación en el sector moderno y la tecnología incorporada, por un lado, y la dinámica demográfica, por otro. La industrialización conducida por el Estado, basada en la sustitución de importaciones, fue vista así como un medio para superar la pobreza estructural en el largo plazo.

### III. La crítica neoclásica al modelo de sustitución de importaciones

Por conveniencia puede dividirse la crítica de la teoría de la industrialización sustitutiva en tres líneas de argumentos.<sup>22</sup> Primero, está la crítica de la teoría ortodoxa del comercio, que sostiene que la teoría de la CEPAL omite los principios básicos de las ventajas comparativas. Segundo, la crítica desde la perspectiva del desequilibrio sectorial, que argumenta que la protección lleva a desfavorecer a la agricultura y, con ello, limita las exportaciones (y, por extensión, el crecimiento del PIB) y genera escaso empleo. Tercero, desde el punto de vista de la economía institucional, se argumenta que la intervención del Estado y el rentismo que genera conducen a grandes ineficiencias.

#### 1. Omisión de las ventajas comparativas

La crítica teórica inicial del modelo de la CEPAL era, en efecto, una reafirmación de los axiomas del modelo neoclásico de Heckscher-Uhlin-Samuelson —que incluye una frontera común de posibilidades de producción, pleno empleo de la mano de obra y del capital y la ausencia de poder monopolístico. De hecho, el modelo de la CEPAL cuestionaba la validez de estos supuestos y derivaba las consecuencias de otros axiomas para el crecimiento y el empleo. No obstante, todas las críticas apuntaban al argumento genérico de Prebisch (1962) y Singer (1950) —la llamada 'tesis Prebisch-Singer'— sobre la relación de precios del intercambio, y no tomaban en cuenta el análisis de la CEPAL sobre las estructuras económicas internas. La incapacidad de

la CEPAL de exponer su propia teoría en forma rigurosa significó, además, que los críticos podían apoyarse libremente y con gran efecto en la antigua tradición de la crítica del libre comercio a la protección, sobre la base del principio de las ventajas comparativas (Balassa, 1980).

Flanders (1964) parece ser el único economista neoclásico que se preocupó del modelo de Prebisch como se ha descrito, identificando claramente su confianza en el abandono de los axiomas estándares de país pequeño y pleno empleo. Estableciendo que Prebisch es mucho menos autárquico que lo que suponen muchos de sus críticos, Flanders destaca que, en el modelo, el efecto positivo de la protección depende de la acción concertada de suficientes países de la periferia para ser capaces de ejercer su poder monopolístico relativo como exportadores. Revela también la aplicación errónea de Prebisch del teorema de igualación de los precios de los factores: el que los salarios no se igualen entre centro y periferia no indica necesariamente que no se logre distribuir el progreso técnico, porque también debe considerarse la rentabilidad del capital.<sup>23</sup> Flanders entonces continúa su argumentación diciendo que el supuesto de la CEPAL sobre trabajo excedentario, aunque razonable en sí (y restando valor a un supuesto básico del modelo neoclásico de la ventaja comparativa), no es un argumento en favor de la industrialización protegida como tal, sino más bien de la expansión de los sectores no transables —como la infraestructura de transporte, la educación o la agricultura campesina— para crear más empleo.

#### 2. Desequilibrios sectoriales

El estudio de la OCDE (Little, Skitovsky y Scott, 1970) representa la crítica contemporánea más sustancial de la industrialización mediante sustitución de importaciones, y está dirigida explícitamente a la doctrina de la CEPAL. Se reconoce la necesidad de fomentar la industria pero se sostiene que la protección es un medio ineficaz e ineficiente de alcanzar este objetivo. La protección generará algún empleo industrial en forma directa, pero estimulará también la migración interna y el desempleo urbano. Se crea una desventaja contra las exportaciones de uso intensivo de trabajo (como las textiles) debido a la presencia de bienes de capital importados baratos y una legislación social diseñada

<sup>22</sup> No consideraremos aquí la crítica radical del modelo de los autores marxistas y dependentistas. Tampoco analizaremos las consecuencias de la aplicación práctica de las políticas de industrialización sustitutiva —véase Fishlow (1987).

<sup>23</sup> Este es un error muy difundido — los reformadores del mercado del trabajo sugieren frecuentemente que si no se consideran otros factores de producción, la relación salarios/productividad deja a América Latina fuera de competencia.

para proteger los intereses de los que ya están empleados en la industria. Además, la agricultura, intensiva en empleo, sufre de falta de crédito, impuestos excesivos y un tipo de cambio sobrevaluado.

El desequilibrio sectorial surgiría, según el estudio de la OCDE, por el exceso de importaciones de bienes de capital provocado por distorsiones en los precios de los factores, y por el aumento de la demanda de bienes intermedios y materias primas a pesar de la caída de las importaciones de bienes de consumo manufacturados. El énfasis en el ahorro más que en la generación de divisas desalienta las exportaciones, lo que se manifiesta en escasez de insumos importados, sobrevaluación del tipo de cambio y altos niveles de costos internos. Estas críticas sugieren que subvencionar el uso del trabajo, proporcionar capacitación por cuenta del Estado, canalizar el ahorro hacia la industria a través de bancos de fomento y promover vigorosamente las exportaciones sería una mucho mejor estrategia. Es interesante señalar que no sólo se encuentra la mayoría de estas recomendaciones en los documentos iniciales de la CEPAL, sino que también las proposiciones de la OCDE admiten —y esto es por demás sugerente— que la industrialización no se genera espontáneamente por el mercado y requiere la intervención específica del gobierno.<sup>24</sup>

### 3. El rentismo

Muchos críticos neoclásicos sugerían (y todavía lo hacen) que bajo la industrialización sustitutiva los gobiernos alientan el exceso de gasto público, los capitalistas asumen comportamientos rentistas y los trabajadores industriales empujan los salarios hacia arriba —generando un desequilibrio macroeconómico crónico. Esta línea de crítica de la industrialización conducida por el Estado en América Latina está dirigida no sólo al efecto de los aranceles como tales, sino también a toda intervención del gobierno para promover la industria más allá de la que inducen naturalmente las fuerzas del mercado. Esta teoría del fracaso del Estado sostiene que el gobierno es, en la práctica, incapaz de identificar exactamente las externalidades, de superar problemas de coordinación o de prever una ventaja comparativa futura. Este es, en parte, un problema de información, pero también de la propia función objetiva del gobierno, que es expandir su propio

gasto y elevar el ingreso de sus miembros o —en el mejor de los casos— ganar la próxima elección. Esto no conducirá a la adopción de una política para maximizar el bienestar, distorsión sistémica que fomenta el comportamiento rentista de las empresas que se benefician de la protección. Este fracaso del Estado se ve como una característica intrínseca de la industrialización sustitutiva (Banco Mundial, 1987).

El costo de bienestar de esta protección lo asume el conjunto de los consumidores o los desempleados, ninguno de los cuales constituye una camarilla política organizada. El rentismo se convierte en la fuerza determinante de las opciones tecnológicas, lo que a su vez aumenta el costo de la industrialización y la hace a la postre insostenible.<sup>25</sup> A nivel macroeconómico, se argumenta que la inflación crónica y las crisis recurrentes de balance de pagos eran producto del exceso de demanda interna que derivó directamente de la industrialización sustitutiva. La presión popular sobre los gobiernos para aumentar el gasto público, subir los salarios, reducir la flexibilidad del mercado de trabajo y proteger a los sectores industriales vulnerables —combinada con conflictos distributivos sobre participaciones en el ingreso— son la raíz de los desequilibrios macroeconómicos en América Latina (Dornbusch y Edwards, 1991).

Como institución de las Naciones Unidas, la CEPAL mostraba una natural circunspección en estos temas de economía política; pero Prebisch (1962) identificó claramente que los terratenientes se oponían a la industrialización y que los industriales necesitaban apoyo del gobierno. Otros autores estructuralistas vieron a las empresas extranjeras como actores claves en la iniciación y posterior frustración de la industrialización sustitutiva (Hirschman, 1968). La mayoría de los economistas políticos de la época en América Latina señalaban la debilidad relativa de la burguesía nacional, producto de su relación de dependencia con el capital externo (Cardoso y Faletto, 1971). Se argumentaba también que los altos niveles de utilidad en los sectores no transables como la construcción y la banca significaban que no habría existido ninguna inversión industrial sin niveles de rentabilidad similares, que sólo

<sup>24</sup> Punto que comparte un documento relativamente reciente del Banco Mundial (1979).

<sup>25</sup> A pesar de que varias décadas de políticas proteccionistas lograron el objetivo de crear un sector industrial en América Latina, lo hicieron a un costo elevado. Las exportaciones, por lo general, se desalentaron, el tipo de cambio se sobrevaluó, la creación de empleo se quedó atrás y cantidades masivas de recursos fueron sacados de la esfera productiva y dedicados a hacer campañas para conseguir un trato siempre favorable de los sectores improductivos de la economía (Edwards, 1995, p. 119).

la protección podía proporcionar. La dependencia externa explica también por qué se concedieron niveles tan altos e indiscriminados de protección a sistemas industriales conducidos por empresas internacionales que no podían lógicamente invocar el criterio de industria naciente (Fajnzylber, 1983).

#### IV. El modelo de la CEPAL y teorías recientes sobre tecnología, comercio y estrategia industrial

##### 1. Progreso tecnológico y estrategia industrial

El problema del progreso tecnológico y de la transferencia de tecnología del centro a la periferia fue un elemento clave en la teoría de industrialización de la CEPAL, en general, y en la industrialización sustitutiva, en particular. Metodológicamente, el modelo de la CEPAL se entiende mejor como una crítica a la idea de que sólo las fuerzas del mercado generarán el desarrollo económico en América Latina,<sup>26</sup> más que como una teoría económica distinta. Para la CEPAL, la política debía tratar de racionalizar y encaminar el proceso de industrialización dirigido por el mercado cuando era gatillado por choques externos. Desde sus comienzos, estuvo claro que la promoción de las exportaciones (tanto de productos primarios como industriales) sería necesaria para el crecimiento económico sostenido, pero, para que esto tuviera algún efecto, debía acompañarse por una liberalización de las importaciones por parte de los países industrializados (Prebisch, 1962).

El argumento cepalino no era entonces el clásico de la industria naciente, que se basa en la teoría estática de la división internacional del trabajo en que en un esquema de libre comercio, sólo se justifica la protección de los sectores que pueden reducir sus costos a largo plazo. La tesis de la CEPAL se basa en un concepto dinámico: el desarrollo del esquema centro/periferia se da a diferentes tasas de crecimiento de la productividad, y como el trabajo no tiene movilidad internacional, esta condición lleva al deterioro de la relación de precios del intercambio y a la concentración de los frutos del progreso en el centro (Pinto, 1965). La protección debe mantenerse hasta que los diferenciales de productividad y salarios se eliminen, más bien que aceptar en la periferia los niveles bajos de salarios implícitos en su menor productividad (Prebisch, 1959).

Los problemas evidentes de la industrialización sustitutiva eran en la práctica el eje del análisis de la CEPAL a principios del decenio de 1960, pero las restricciones estructurales y el retraso tecnológico (más que las distorsiones de los precios internos o la intervención del gobierno) eran vistos como el problema fundamental para avanzar de la primera a la segunda etapa de la industrialización sustitutiva. Más aún, para industrializadores tardíos, hasta la primera etapa sería problemática: "la sustitución de importaciones tuvo lugar sólo en países que habían ya completado la fase inicial de industrialización, es decir, países<sup>27</sup> que ya tenían un núcleo importante de industrias de bienes de consumo no duraderos" (Furtado, 1970, p. 90) porque podían combinar eficientemente la capacidad instalada con la expansión de la demanda interna. Al avanzar la sustitución de importaciones, los costos de los insumos subieron —creando mercado para una sustitución adicional de importaciones—, pero "la industrialización inducida por la sustitución de importaciones es, en sentido estricto, un fenómeno del decenio de 1930 y el período de la guerra, esto es, cuando la caída de la capacidad para importar permitió la utilización extensiva de un núcleo industrial formado anteriormente" (*op. cit.*, p. 92). Los países que emprendieron la sustitución de importaciones en una fase posterior<sup>28</sup> no lo hicieron en forma aislada; el proceso estuvo dominado por empresas transnacionales, lo que llevó a altos coeficientes de importación de modo que "la industrialización mediante sustitución de importaciones es relativamente ineficiente como factor para promover el cambio estructural en países donde ha sido adoptada sólo después de los años 50" (*op. cit.*, p. 113).

En el enfoque de la CEPAL, que se basa en la economía industrial estándar aplicada a mercados imperfectos, hay una clara segmentación tecnológica por tipos de empresa. Los inversionistas locales evitan el sector de bienes de capital por ser demasiado competitivo y riesgoso. No obstante existir barreras tecnológicas y de costos para entrar a estos sectores, ellas no constituyen una protección natural por la facilidad de entrada de las empresas transnacionales. Las empresas extranjeras son líderes oligopolísticos en el centro y la periferia, pero son más eficientes en el primero y ahí tienen mercados más grandes, por lo que no desarrollan investigación y desarrollo en la periferia (Fajnzylber, 1983).

<sup>26</sup> En otras palabras, lo que hoy se conoce como "convergencia" en la teoría del crecimiento endógeno.

<sup>27</sup> Quiere decir Argentina, México, Brasil y Chile.

<sup>28</sup> Como Colombia, Perú y Venezuela.

La industrialización permanente requeriría una mayor —y no menor—intervención del gobierno, pero reorientada a promover la investigación local, la capacitación de la fuerza de trabajo y la penetración de los mercados de exportación, resolviendo los principales cuellos de botella de la energía y el transporte con acción pública.

## 2. Nuevas teorías de comercio

Los acontecimientos recientes en la teoría del comercio han ido más allá del conocido modelo neoclásico para examinar con mayor profundidad las consecuencias del comercio de manufacturas entre economías industriales, donde el comercio es mayoritariamente intrasectorial y no intersectorial. La teoría de sustitución de importaciones había sostenido que a medida que el producto y el comercio se alejan de actividades basadas en recursos naturales, los supuestos teóricos de que la función de producción es la misma para todos los países se derrumban —de modo que la eficacia de la industrialización sustitutiva sólo podía definirse en términos de aumento de la productividad inducida o de aceleración de las tasas de acumulación de capital y no por los costos comparativos estáticos (Bruton, 1968).

En las llamadas nuevas teorías del comercio, el cambio tecnológico se considera una fuerza dinámica fundamental: las dotaciones de capital y capacidad técnica se construyen como resultado de la acumulación de capital físico y humano, con grandes economías de escala y externalidades económicas, mientras que la formación de precios se basa en diferentes formas de poder monopolístico (Grossman y Helpmann, 1991). A primera vista, hay similitudes intuitivas con la teoría de la CEPAL, no obstante que los modelos cepalinos originales se basaban en el comercio entre una periferia —exportadora de productos primarios— y un centro —exportador de manufacturas— y no del comercio intraindustrial que preocupa a la nueva teoría del comercio. En particular, las propuestas de la CEPAL en cuanto al efecto de las barreras de entrada y el tamaño de la empresa en la competencia entre empresas transnacionales y locales reseñada, son claras precursoras de la formulación teórica más formal de la actualidad.

La creación cumulativa de dotación sectorial, que es la esencia de las nuevas teorías de comercio, endogeniza la productividad de los factores en un modelo dinámico que justifica diferentes formas de intervención del gobierno para apoyar la inversión y

la capacitación. En contraste, el modelo neoclásico supone que el crecimiento de la productividad es igual en todos los sectores (posiblemente cero), o que es aleatorio, o que al menos es mayor en el sector exportador que en los que compiten con las importaciones. Los dos primeros supuestos son claramente ilógicos, en tanto que el tercero es empíricamente contingente —por lo que el modelo teórico carece de validez general. Más aún, las teorías modernas de la formación de los precios como un margen monopolístico (u oligopolístico) sobre los costos, basada en la innovación tecnológica (nuevos productos) y las barreras de entrada, muestran que los mercados no se ajustan sobre la base de los costos marginales y la productividad de los factores. Esto también coincide con el modelo de la CEPAL.

En ningún caso queda claro, sin embargo, que las nuevas teorías del comercio vayan a mostrar que los aranceles son la mejor forma de apoyar la industrialización (Krugman, 1989), a menos que pudiera demostrarse claramente que promueven mayores tasas de formación de capital o conducen, de alguna forma intrínseca, a una mayor actividad de investigación y desarrollo o de capacitación de la fuerza de trabajo. Esto podría ocurrir en la industrialización sustitutiva, pero presumiblemente como resultado de políticas gubernamentales adicionales, y lo anterior podría ser igualmente aplicado a una estrategia de promoción de exportaciones. Lo que sí muestran las nuevas teorías del comercio es que los efectos de bienestar de la liberalización del comercio sobre el empleo y los salarios son técnicamente indeterminados, y posiblemente negativos.

Más aún, la convergencia de las tasas de crecimiento en el modelo neoclásico de comercio/crecimiento depende del supuesto crucial de que simultáneamente con el comercio se produce la difusión internacional del conocimiento. Si se abandona este supuesto y no hay propagación del conocimiento, el comercio de bienes puede llevar a una divergencia en las tasas de crecimiento. Aunque el comercio de insumos intermedios o por empresas transnacionales que facilitan la difusión del conocimiento pueden afectar este resultado, el efecto final sigue siendo indeterminado (Feenstra, 1996). De nuevo, este planteamiento teórico moderno parecería congruente con la visión intuitiva del modelo original de la CEPAL.

Londero y Teitel (1996) observaron que, en muchos países de América Latina, las manufacturas desarrolladas para el mercado local durante el período de industrialización sustitutiva fueron posteriormente ex-

portadas con tasas de crecimiento sólidas; atribuyen este resultado a los efectos externos de la industrialización, incluido el aprendizaje tecnológico, que compensan el bajo nivel de competencia. Este resultado se infiere del hecho de que los coeficientes de insumo-producto de las respectivas ramas para exportaciones de manufacturas indican que los productos son de uso relativamente intensivo de capital o de mano de obra especializada, y no reflejan una ventaja comparativa natural de dotación de mano de obra no calificada y recursos naturales.<sup>29</sup>

### 3. La teoría del crecimiento endógeno

Es esencial para la teoría de industrialización sustitutiva el crecimiento de la productividad, pero a la CEPAL le fue difícil formalizarlo. En el modelo estructuralista, implícitamente, la producción se explica por cambios en el acervo de capital, tanto del sector público como del sector privado, con un efecto positivo del primero sobre el segundo. Una restricción externa enlaza la acumulación a la capacidad de importar, y éstas a las exportaciones —las que son función principalmente del volumen del comercio mundial y de la relación de precios del intercambio—, así como el propio acervo de capital. Esto contrasta agudamente con el modelo de crecimiento neoclásico estándar (Dennison, 1967) en que la producción depende solamente de la oferta de capital y de trabajo, con rendimientos decrecientes a escala que implican un eventual agotamiento del proceso de crecimiento. Se dice que la productividad total de factores bajo el régimen de sustitución de importaciones es baja y decreciente: por un lado, la intensidad de uso de capital es demasiado alta, lo que lleva a un crecimiento menor con una dotación dada de capital y de trabajo porque la protección aumenta la rentabilidad más allá del punto óptimo y, por otro, la competencia es menor que en una economía abierta, de modo que las empresas no necesitan introducir nuevas técnicas para mantener su participación en el mercado. Sin embargo, estas proposiciones no se ven confirmadas por comprobaciones empíricas.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Concluyen que estos resultados podrían ser interpretados como que los incentivos a la producción manufacturera son exitosos cuando promueven actividades de uso relativamente intensivo de factores que el proceso de industrialización tiende a hacer más abundantes.

<sup>30</sup> Todos los estudios empíricos disponibles muestran que durante el período anterior a 1975, la mayor determinante del crecimiento de América Latina fue la tasa de acumulación de capital. El ejercicio más completo de contabilidad del crecimiento de América La-

Las teorías modernas del crecimiento endógeno fueron diseñadas para explicar la persistencia del crecimiento a largo plazo, lo que no debería suceder según el modelo neoclásico (Barro y Sala-i-Martin, 1995). La actividad de investigación (dentro de las empresas o en un 'sector de investigación' ajeno a ellas) se centra en productos nuevos, calidad o costos de elaboración. La actividad investigadora puede contribuir al acervo de capital de conocimiento público, lo que reduce el costo de investigación futura de todas las empresas. Se pueden aplicar argumentos similares a las externalidades que surgen de la capacitación de la fuerza de trabajo o a la provisión de infraestructura común. En este sentido, el modelo de la CEPAL puede ser visto como una variación del modelo 'AK' estándar (véase, por ejemplo, Romer, 1986) con rentabilidad creciente a escala, donde la tecnología se incorpora a la inversión por cambios en la productividad total de los factores y la constante (A) representa el efecto de los regímenes de política, las instituciones económicas y factores ambientales por el estilo. Sin embargo, en el modelo de la CEPAL, la inversión (y con ello K) en lugar de estar determinada por las tasas de ahorro, dependería de la restricción externa.

Lo que hace endógenas a estas teorías es la medida en que ellas modelan la forma como la propia estructura del mercado proporciona incentivos para que los agentes económicos inviertan en investigación (o capacitación o infraestructura) que conduce al crecimiento, inversión que está resguardada por patentes (u otras formas de renta). El poder monopólico conferido surge de una barrera de entrada impuesta por los competidores,<sup>31</sup> lo que a su vez genera la renta mono-

lina de la posguerra (Hofman, 1996) muestra que entre 1950 y 1973 la productividad conjunta de los factores creció a una velocidad razonable; de hecho, todos los países muestran un crecimiento de la productividad más rápido entre 1950 y 1973 que entre 1980 y 1994, período de la liberalización. No obstante, una vez que se consideran los cambios en la calidad del trabajo y del capital, la productividad total de los factores se reduce a niveles bastante bajos, lo que significa que la acumulación de los factores es realmente la principal fuente de crecimiento en la región. Más aún, la razón insumo-producto aumenta con el transcurso del tiempo, lo que refleja el patrón de crecimiento que predijo la teoría de la CEPAL. La tendencia más fuerte es la de capital por trabajador, que apoya la hipótesis estructuralista de que (a) la inversión es el motor del crecimiento y que (b) el desempleo está determinado tecnológicamente. En todo caso, el problema de por qué las tasas de inversión permanecen relativamente bajas sigue sin explicación a pesar del enorme esfuerzo para aumentarlas.

<sup>31</sup> Pueden surgir tanto de formas específicas de propiedad monopolística, como las patentes, como de rentabilidad no decreciente para ampliar el capital físico, organizacional, financiero, humano, infraestructura, etc.

polística. En otras palabras, el proceso de crecimiento óptimo no deriva de mercados de competencia pura, por lo que sólo se puede conseguir con intervención del gobierno. De esto no se desprende que la protección arancelaria a la industria manufacturera necesariamente engendrará un proceso de crecimiento endógeno creando rentas monopolísticas —porque éstas pueden no invertirse en investigación. Aun siendo razonable sostener que la inversión de capital tiene una rentabilidad constante, o hasta creciente, esto no significa necesariamente que la inversión pública generará más externalidades que las que se pierden por su propia ineficiencia interna. No obstante, estas visiones modernas parecen ser notoriamente congruentes con las visiones anteriores —aunque no formalizadas— de la CEPAL.

#### V. La industrialización y la crisis fiscal del Estado latinoamericano

Este trabajo ha pretendido revisar la teoría estructuralista de la sustitución de importaciones como base para una acumulación industrial conducida por el Estado. Es evidente que este tipo de concepto fue parte importante del proceso de industrialización acelerada de los países de desarrollo tardío como Alemania y Japón (Gerschenkron, 1969) así como para las economías dinámicas del Asia oriental en el pasado más reciente. Sin embargo, la teoría cepalina no estableció un argumento económico coherente para la intervención estatal —con su correspondiente doctrina fiscal—, lo que pudo haber apuntalado a largo plazo un clima favorable para la inversión privada, la expansión de las exportaciones y la capacitación de la fuerza de trabajo.

El problema central al evaluar la industrialización sustitutiva es la eficiencia dinámica, no la estática. El resultado de la protección y de la intervención gubernamental debería entonces medirse por las altas tasas de inversión productiva en la industria. Si la intervención estatal podía asegurar una rápida acumulación por las empresas privadas, parecía razonable esperar que a la postre las economías de escala y el aprendizaje por la práctica las haría capaces de competir internacionalmente. Los niveles de protección arancelaria y de distorsión de precios hacia 1970 eran similares a los de Asia oriental en esa misma época (Taylor, 1996), cuando la CEPAL ya había reconocido las limitaciones de la industrialización sustitutiva y ya hacía algún tiempo que se estaba virando hacia la promoción de las exportaciones en la región.

El problema estriba en explicar por qué el cambio generalizado hacia las exportaciones industriales como motor del crecimiento no se concretó sino hasta el desmantelamiento de la protección de las importaciones a fines de los años 80 (Bulmer-Thomas, 1994). No hay mucho en el pensamiento de la CEPAL o en la teoría estructuralista que explique esta demora, lo que probablemente impidió que la industria de América Latina conquistara una posición competitiva en los mercados mundiales y aumentara la tasa de inversión productiva a niveles capaces de absorber la fuerza de trabajo y reducir la pobreza en una base sostenible.<sup>32</sup> Por supuesto que los gobiernos latinoamericanos no aplicaron un modelo único y uniforme en respuesta a la doctrina de la CEPAL: períodos de liberalización en un país coincidían con períodos de nacionalización en otros; los tipos de cambio y los aranceles subían y bajaban. Más aún, “a mediados del decenio de 1970 comenzaron a dominar factores de corto plazo... al punto que no viene al caso hablar de ‘estrategia de desarrollo’ de ningún tipo” (Rodríguez, 1980, p. 175).

La teoría microeconómica reconoce ahora que la incertidumbre es el mayor desincentivo para que las empresas hagan inversiones fijas de largo plazo (Dixit y Pindyck, 1994); mientras la teoría económica destaca la importancia de un crecimiento estable de la demanda para explicar la inversión agregada del sector privado, así como la provisión de capital general en la forma de capacitación e infraestructura (FitzGerald, Jansen y Vos, 1994). La protección arancelaria y la inversión pública pueden ser vistas como medios para proporcionarle esta estabilidad al mercado. Para el paso siguiente al crecimiento industrial orientado por las exportaciones, la confianza empresarial en un régimen económico y reglas del juego estables son también indispensables. América Latina ha sufrido una serie de choques externos y frecuentes cambios de política económica, lo que ha menoscabado sin duda la eficiencia de la estrategia de industrialización.

En retrospectiva, es evidente que una de las causas fundamentales de la gravedad de esos choques externos y de los cambios frecuentes de política económica durante el período de la posguerra fue de naturaleza fiscal. Los déficit persistentes del sector público generaban presiones inflacionarias y niveles excesivos de deuda, que hacían extremadamente difícil

<sup>32</sup> La tasa de inversión ha sido históricamente baja en América Latina en comparación con otras regiones, pero parece haber subido en el período de la industrialización sustitutiva y luego haber vuelto a bajar después de la liberalización (Hofman, 1992).

el manejo macroeconómico y aumentaban inevitablemente la incertidumbre en los negocios. En esa época, la teoría estructuralista contemporánea sugería que los desequilibrios fiscales eran en gran medida endógenos, producto de sistemas tributarios históricamente débiles, de las exigencias de financiar el desarrollo económico y del costo del servicio de la deuda (CEPAL, 1973). En cambio, la crítica siguiente atribuye los crecientes déficit fiscales de este período a presiones populistas de mayor bienestar y a niveles de salarios y empleo poco realistas, combinados con el deseo de burócratas de aumentar el tamaño del Estado (Edwards, 1995).

La pregunta clave es entonces hasta qué punto esta crisis fiscal era intrínseca al modelo de industrialización sustitutiva. La cuarta parte del gasto corriente del gobierno en América Latina durante las décadas de la posguerra se dedicó a producir subsidios y servicios para la empresa privada; el resto, se dividía casi por partes iguales entre defensa y seguridad, salud y educación y administración general (CEPAL, 1973). Como el gasto en salud y educación se orientaba principalmente a los empleados del sector moderno, y en las fuerzas armadas para garantizar los derechos de propiedad, parece razonable suponer que una parte significativa del gasto corriente podía igualmente atribuirse a la promoción de la inversión privada. La inversión pública en el período de la industrialización sustitutiva<sup>33</sup> en vez de las obras de riego y caminos rurales, prefirió la infraestructura urbana y la industria pesada; parece razonable concluir que este cambio estuvo relacionado estrechamente con la estrategia de industrialización conducida por el Estado de la que la sustitución de importaciones formaba parte (Baer, 1974).<sup>34</sup>

La recaudación tributaria también creció a medida que se expandía el Estado en América Latina, pero mucho menos que el gasto.<sup>35</sup> Hubo una caída en la

proporción de la tributación correspondiente a la propiedad y al ingreso, por diferentes incentivos a la inversión establecidos como parte del programa de industrialización. En consecuencia, la participación de la tributación sobre los bienes salariales aumentó marcadamente en toda la región. Estimaciones de la CEPAL sugerían que en América Latina en su conjunto el sistema tributario de mediados del decenio de 1960 tenía alguna progresividad entre los pobres rurales y urbanos, pero que era fuertemente regresiva para los grupos de ingresos más altos.<sup>36</sup>

El resultado inevitable de estas dos tendencias divergentes fue una expansión sostenida del déficit fiscal en toda la región, a pesar de los frecuentes intentos de estabilización macroeconómica. Como en la región los mercados de capitales estaban limitados, sólo había una alternativa: monetizar el déficit fiscal con las presiones inflacionarias consiguientes, o endeudar al sector público en el exterior con la acumulación consiguiente de deuda pública. Las presiones inflacionarias eran enfrentadas con repetidos intentos de estabilización que tendían a deprimir la inversión privada a través del efecto de desaceleración. La acumulación de deuda pública llevaba inexorablemente a la vulnerabilidad a las tasas de interés mundiales, y tuvo efectos fuertemente negativos en la inversión privada, tanto en términos de mayores déficit fiscales como de una incertidumbre macroeconómica creciente.

En suma, bien puede ser que el mayor defecto del modelo de industrialización sustitutiva en América Latina haya sido de naturaleza fiscal, que llevó a bajas tasas de acumulación de capital —más que una crisis de crecimiento y productividad propiamente tal. A nivel de la doctrina económica, esta falta de una teoría fiscal positiva fue una debilidad central del modelo estructuralista de industrialización. La CEPAL tenía una visión clara de la necesidad de apurar el tranco de la inversión pero no de cómo financiarlo sin crear inestabilidad macroeconómica.

## VI. Conclusiones

La tesis principal de este trabajo ha sido que la teoría estructuralista de sustitución de importaciones, a pesar de sus fallas, era mucho más compleja y profunda

<sup>33</sup> La inversión pública cubría entre un tercio y la mitad de la formación total de capital —con una clara tendencia de esta proporción a aumentar entre 1950 y 1975: en consecuencia, el nivel promedio de gasto público en América Latina subió en algo más del 50%, de cerca del 17% del PIB en 1950 a alrededor del 28% en 1975 (FitzGerald, 1978).

<sup>34</sup> Furtado tiene una interpretación algo más radical: "como la inversión pública pretendía crear economías externas para la inversión privada, y dado que esta última está en manos de una minoría del 2% de la población cuyos ahorros representan una porción importante de sus ingresos, se puede deducir que tanto por la forma de financiamiento de los gastos como por su asignación, la acción del Estado sirve no sólo a consolidar el patrón existente de riqueza y distribución del ingreso, sino a promover uno de mayor concentración" (Furtado, 1970, p. 67)

<sup>35</sup> La recaudación tributaria se incrementó de aproximadamente el 12% del PIB en 1950 al 20% en 1975 (FitzGerald, 1978, basado en CEPAL, 1973).

<sup>36</sup> Furtado (1970, p. 66) argumenta persuasivamente que la resistencia a una mayor carga tributaria provenía abrumadoramente de los grupos de ingresos más altos a pesar de que el gasto público en este período estaba diseñado para apoyar la inversión privada.

de lo que sus críticos estaban dispuestos a reconocer. Los cepalinos comprendían que la sustitución de importaciones comenzaba como respuesta endógena a un choque exógeno, generando un proceso que podía racionalizarse por la acción pública bajo las permanentes restricciones al crecimiento de las exportaciones y del financiamiento externo que se registraron en las décadas de la posguerra. La teoría de la CEPAL puede incluso ser interpretada como un intento temprano de adaptar la economía ortodoxa a condiciones de falla sistémica del mercado.

El pensamiento de la CEPAL, sin duda, tuvo una influencia importante en los economistas de los gobiernos y en los académicos de la región en las décadas de la posguerra. Debido a que los administradores del Estado eran relativamente autónomos de la presión de intereses de grupos sectoriales y de instituciones financieras internacionales, estuvieron abiertos a una doctrina económica que parecía justificar la intervención estatal y que fortalecería a la nación en el ámbito internacional.<sup>37</sup> Doctrinas económicas similares se hicieron típicas en la industrialización tardía de Europa y Japón (Gerschenkron, 1969). En cambio, hay poca evidencia de que la teoría de la CEPAL en su conjunto haya

sido abrazada por industrialistas privados, a pesar de su constante justificación de la protección arancelaria en defensa de intereses particulares (Cardoso, 1971).

Como hemos visto, evaluar la crítica de los economistas ortodoxos presenta un problema metodológico serio porque no siempre está claro si lo que se critica es una teoría económica particular, un conjunto específico de recomendaciones de política o la experiencia histórica de un país determinado. Todas pueden erróneamente fundirse en una leyenda negra. Sin embargo, como hemos visto, la proposición de que la CEPAL veía a la industrialización sustitutiva como el mejor modelo de desarrollo económico no es del todo efectiva —la CEPAL veía la industrialización sustitutiva como un proceso forzado por el choque externo, el que debía ser racionalizado por la intervención del Estado, pero que, en esencia, era una solución subóptima. La proposición de que la CEPAL recomendó la industrialización sustitutiva como política a América Latina es verdadera hasta cierto punto, aunque estuvo consciente desde el principio de sus limitaciones prácticas. Sobre todo, la proposición de que los gobiernos adoptaron la industrialización sustitutiva por influencia de la CEPAL carece de exactitud histórica: incluso si la doctrina económica en América Latina hubiera estado fuertemente influenciada por el estructuralismo, su impacto en el proceso mismo de industrialización fue menos evidente de lo que se piensa porque no se pudo incorporar a una política eficaz (Ocampo, 1990, p. 169).

(Traducción del inglés)

<sup>37</sup> Un ejemplo interesante y significativo es la adhesión al ajuste estructural de las máximas autoridades del Estado a partir de la crisis de la deuda. Aquí también hay una doctrina que justifica la fuerte intervención del Estado (a menudo en oposición a grupos sectoriales privados), aunque en una dirección distinta al estructuralismo.

### Bibliografía

- Atkinson, A.B. (1969): "Import strategy and growth under conditions of stagnant export earnings", *Oxford Economic Papers*, vol. 21, N° 3, Oxford, Oxford University Press.
- Baer, W. (1974): "The role of government enterprises in Latin America's industrialisation", *Fiscal policy for industrialisation and development in Latin America*, D.T. Geithman (ed.): Gainesville, Florida, University of Florida Press.
- Balassa, B. (1980): *The process of international development and alternative development strategies*, Princeton, Princeton University Press.
- Banco Mundial (1987): *Informe sobre el desarrollo mundial, 1987*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1979): *Informe sobre el desarrollo mundial, 1979*, Washington, D.C.
- Barro, R.J. y X. Sala-i-Martin (1995): *Economic growth*, Nueva York, McGraw Hill.
- Bruton, H.J. (1970): "The import-substitution strategy of economic development: a survey", *The Pakistan Development Review*, vol. 10, N° 2, Islamabad, Pakistan Institute of Development Economics.
- \_\_\_\_\_ (1968): "Import substitution and productivity growth", *The Journal of Development Studies*, vol. 4, N° 3, Londres, Frank Cass.
- \_\_\_\_\_ (1967): "Productivity growth in Latin America", *The American Economic Review*, vol. 57, N° 5, Menasha, American Economic Association.
- Bulmer-Thomas, V. (1994): *The economic history of Latin America since independence*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Cardoso, F.H. (1971): *Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- \_\_\_\_\_ (1967): "The industrial elite", *Elites in Latin America*, S.M. Lipset y A. Solarí (eds.). Nueva York, Oxford University Press.
- Cardoso, F.H. y E. Faletto (1971): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1973): *Las tareas de la política fiscal y tributaria a la luz de la problemática de desarrollo*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1951): *Estudio económico de América Latina, 1949*, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951.II.G.1.

- Corden, W. (1984): "Booming sector and Dutch disease economics: a survey and consolidation", *Oxford Economic Papers*, vol. 36, Oxford, Oxford University Press.
- Dennison, E.F. (1967): *Why growth rates differ*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Dixit, A.K. y R.S. Pindyck (1994): *Investment under uncertainty*, Princeton, Princeton University Press.
- Dornbusch, R. (1980): *Open economy macroeconomics*, Nueva York, Basic Books.
- Dornbusch, R. y S. Edwards (eds.) (1991): *Macroeconomic populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press.
- Edwards, S. (1995): *Crisis and reform in Latin America: from crisis to hope*, Nueva York, Oxford University Press.
- Fajnzylber, F. (1983): *Industrialización trunca de América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen.
- Feenstra, R.C. (1996): "Trade and uneven growth", *Journal of Development Economics*, vol. 49, N° 1, Amsterdam, North-Holland.
- Fishlow, A. (1987): "The state of Latin American economics", *Economic and social progress in Latin America, 1987. 1987 Report*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- FitzGerald, E.V.K. (1994): "ECLAC and the formation of Latin American economic doctrine", *Latin America in the 1940s: war and postwar transitions*, D. Rock (ed.), Los Angeles, California, California University Press.
- \_\_\_\_\_ (1993): "Economic Commission for Latin America and the Caribbean", *Oxford companion to the politics of the world*, J. Krieger (ed.), New York, N.Y., Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1978): "The fiscal crisis of the Latin American State", *Taxation and economic development*, J.F.J. Toye (ed.), Londres, Frank Cass.
- \_\_\_\_\_ (en prensa): "ECLAC and the theory of import-substituting industrialization in Latin America", *La Leyenda Negra: industrialization and the State in Latin America*, Basingstoke, Macmillan Press.
- FitzGerald, E.V.K. y R. Vos (1989): *Financing economic development: a structural approach to monetary policy*, Aldershot, Gower.
- FitzGerald, E.V.K., K. Jansen y R. Vos (1994): "International constraints on private investment and economic adjustment in developing countries" en J.W. Gunning y H.L.M. Kox (eds.) *Trade aid and development*, London, Mac Millan, pp. 185-220.
- Flanders, M.J. (1964): "Prebisch on protectionism: an evaluation", *The Economic Journal*, vol. 24, N° 294, Cambridge, Massachusetts, Royal Economic Society.
- Floto, E. (1989): "El sistema centro-periferia y el intercambio desigual", *Revista de la CEPAL*, N° 39 (LC/G.1583-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Furtado, C. (1985): *Fantasia organizada*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_ (1970): *Economic development of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gerschenkron, A. (1969): "History of economic doctrines and economic history", *The American Economic Review*, vol. 59, N° 2, Menasha, American Economic Association.
- \_\_\_\_\_ (1962): *Economic backwardness in historical perspective*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Grossman, G.M. y E. Helpman (1992): *Innovation and growth in the global economy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Ground, R.L. (1988): "La génesis de la sustitución de importaciones en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G.1537-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Hirschman, A.O. (1968): "The political economy of import-substituting industrialization in Latin America", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, N° 1, Cambridge, Massachusetts, Harvard University.
- Hofman, A.A. (1996): "Economic perspectives in Latin America: a comparative quantitative analysis", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- \_\_\_\_\_ (1992): "Capital accumulation in Latin America: a six-country comparison for 1950-89", *The Review of Income and Wealth*, vol. 38, N° 4, New Haven, International Association for Research in Income and Wealth, diciembre.
- Krugman, P. (1989): "New trade theory and the less developed countries", *Debt, stabilization and development*, G.A. Calvo y otros (eds.), Oxford, Basil Blackwell.
- Little, I. T. Skitovsky y M. Scott (1970): *Industry and trade in some developing countries: a comparative study*, Oxford, Oxford University Press.
- Londero, E. y S. Teitel (1996): "Industrialisation and the factor content of Latin American exports of manufactures", *The Journal of Development Studies*, vol. 32, N° 4, Londres, Frank Cass, abril.
- Ocampo, J.A. (1990): "New economic thinking in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, vol. 22, parte 1, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pinto, A. (1965): "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El trimestre económico*, vol. 35(1), N° 137, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1964): *Nueva política comercial para el desarrollo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1962): "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Boletín económico de América Latina*, vol. 7, N° 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- \_\_\_\_\_ (1959): "Commercial policy in the underdeveloped countries", *The American Economic Review*, vol. 49, N° 2, Menasha, American Economic Association, mayo.
- Raj, K.N. y A.K. Sen (1961): "Alternative patterns of growth under conditions of stagnant export earnings", *Oxford Economic Papers*, vol. 13, N° 1, Oxford, Oxford University Press.
- Rodríguez, O. (1980): *Teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Romer, P.M. (1986): "Increasing returns and long run growth", *Journal of Political Economy*, vol. 94, N° 5, Chicago, University of Chicago Press.
- Sapsford, D., P. Sarkar y H.W. Singer (1992): "The Prebisch-Singer terms of trade controversy revisited", *Journal of International Development*, vol. 4, N° 3, Chichester, University of Manchester, mayo-junio.
- Sarkar, P. y H.W. Singer (1991): "Manufactured exports of developing countries and their terms of trade since 1965", *World Development*, vol. 19, N° 4, Oxford, Pergamon Press.
- Scott, M. FG. (1989): *A new theory of economic growth*, Oxford, Oxford University Press.
- Singer, H. (1950): "The distribution of gains between investing and borrowing countries", *The American Economic Review*, vol. 40, Menasha, American Economic Association.
- Taylor, A.M. (1996): "On the Costs of Inward-Looking Development: Historical Perspectives on Price Distortions, Growth and Divergence in Latin America from the 1930s to the 1980s", NBER Working Paper, N° 5432, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Thorp, R.T. (1984): *Latin America in the 1930s: the role of the periphery in world crisis*, Basingstoke, Macmillan Press.
- \_\_\_\_\_ (1971): "Inflation and the financing of economic development", *Financing development in Latin America*, K.B. Griffin (ed.), Londres, Macmillan Press.
- Villarreal, R. (1988): *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México: un enfoque neoestructuralista (1929-88)*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.



# Aprendizaje tecnológico

## *ayer y hoy*

Jorge Katz

Comisión Económica  
para América Latina, CEPAL

### I. Introducción

La liberalización del comercio, la desregulación de las actividades económicas, la privatización de activos públicos y un manejo mucho más cuidadoso de la política macroeconómica están produciendo grandes cambios en América Latina. Se está creando una atmósfera mucho más competitiva en diversos países de la región a medida que las empresas, los mercados y las instituciones<sup>1</sup> se adaptan al nuevo escenario macroeconómico y microeconómico.

Los economistas neoclásicos han presentado una visión algo derogatoria de los logros de las políticas de industrialización sustitutiva en América Latina durante el período de la postguerra. En su opinión, las políticas industriales activas beneficiaron sólo a funcionarios corruptos y a empresarios especuladores.

Para nosotros, esa conclusión proviene de un enfoque muy particular que han escogido los economistas ortodoxos para interpretar la economía mundial. Este enfoque no da cuenta de la compleja dinámica de aprendizaje subyacente al proceso de industrialización sustitutiva, particularmente en los países más grandes de la región (Brasil, México y Argentina). Paralelamente a la expansión de la industria se desarrolló en estos países una cultura manufacturera sofisticada, en la medida en que lograban absorber el vasto acervo tecnológico, hábitos de trabajo y normas de comportamiento. Un volumen masivo de "capital social" —frecuente-

---

□ Una versión preliminar de este artículo fue presentada a la Conferencia sobre Innovación y Competitividad en Economías de Industrialización Reciente (Seúl, Corea, mayo de 1997). Las opiniones expresadas aquí son de su exclusiva responsabilidad. El autor agradece los comentarios vertidos por R. Nelson, L. Kim y diversos otros participantes en ese seminario.

<sup>1</sup> El término "instituciones" lo usan los economistas por lo menos en tres acepciones. Primero, denota algunas veces las reglas y normas que enmarcan el comportamiento económico. En este sentido, la ley de patentes es una "institución" que regula el derecho de propiedad sobre el nuevo conocimiento tecnológico, fomentando así el gasto en investigación y desarrollo. En segundo lugar, el mismo término se utiliza para referirse a hábitos. En este contexto P. David habla de la costumbre de saludar a un extraño con la mano abierta, sin armas, indicando un acercamiento amistoso. Este hábito evolucionó con el tiempo y se convirtió en una convención universal de saludo. Por último, hablamos también de "instituciones" cuando nos referimos a organizaciones como la Universidad, el Banco Central, etc. Con relación a este tema, véase David (1994), Granovetter (1985) y Nelson y Sampat (1998).

mente dejado de lado en el análisis neoclásico— se acumuló conjuntamente con la expansión de la industria, y ese capital parece ser de importancia decisiva para el desarrollo capitalista futuro.

En el curso de este proceso, muchas empresas pudieron acumular especialidades tecnológicas y capacidad ingenieril propias que les permitieron aumentar significativamente su productividad y su competitividad, con lo cual estrechaban gradualmente la distancia hacia la frontera tecnológica internacional.

Luego de un análisis del período de industrialización mediante sustitución de importaciones (sección II) se concluye que la contracción y la transformación estructural que vició el sector industrial en Argentina, Brasil y México en el decenio de 1980 fue producto más de las circunstancias macroeconómicas —y de su impacto en la demanda agregada, el ahorro, la inversión, la incertidumbre y los “malos espíritus” empresariales— que de obvias fallas o errores de diseño de la estrategia de industrialización como tal. La contracción de ese período pudo haber sido mucho menos dramática si las políticas macroeconómicas de estabilización hubiesen sido mejor diseñadas y puestas en práctica en esos países.

En la sección III se analizan las características de orden macroeconómico y mesoeconómico del proceso de reestructuración, prestando especial atención a la forma como cada industria se ha adaptado al nuevo conjunto de señales e incentivos macroeconómicos. La apertura de la economía a la competencia externa y la desregulación y privatización de las actividades económicas se impulsaron en el decenio de 1980 y a principios del de 1990, en la esperanza de que la “mano invisible” del mercado acarrearía un mayor crecimiento del sector manufacturero que el registrado para esos países en los años 60 y 70 bajo la conducción del Estado.

En la sección IV se examina si se han cumplido o no esas expectativas.

## **II. El período de industrialización sustitutiva: su dinámica de aprendizaje, crecimiento de la productividad y exportaciones**

### **1. La dinámica del aprendizaje**

Al finalizar la segunda guerra mundial, Argentina, Brasil y México estaban aislados de las principales potencias mundiales y fuertemente influenciados por

la atmósfera de la guerra fría y por las ideas de planificación central tan en boga en el mundo. Esto explica por qué las políticas de los primeros años de postguerra estaban tan sesgadas a favor de la producción estatal en áreas como las telecomunicaciones, la energía, el transporte, etc., así como en la llamada industria pesada (acero, petróleo y petroquímica, carbón).

Por quiebre del comercio mundial provocado por la caída del multilateralismo y del patrón oro, no fue posible importar bienes de capital y de consumo duraderos en un período bastante largo, que había comenzado incluso antes de la guerra. Eran normales en toda América Latina largas listas de espera para importar bienes duraderos para el hogar y equipos de producción. Las empresas y las familias desplegaban esfuerzos prodigiosos de mantenimiento y reparación para que siguieran funcionando viejas maquinarias, vehículos, etc., que no había posibilidad de renovar. De esta forma, el exceso de demanda y la nueva política que garantizaba una elevada protección arancelaria y crédito barato para las empresas nuevas que entraran al mercado, lograron inducir rápidamente la creación de empresas pequeñas dedicadas a producir copias de viejos diseños de artefactos para el hogar, máquinas, partes y piezas de motores para vehículos, textiles, productos farmacéuticos, y otros. Como es evidente, estos productos eran exclusivamente para el mercado interno.

Se pensaba que estas nuevas políticas industriales serían transitorias, porque la mayoría de los funcionarios esperaba un rápido retorno al multilateralismo y al libre comercio después de la guerra, como había sucedido en los años 20. Esta vez, en cambio, no hubo un retorno al libre mercado de antes de la guerra. Por el contrario, una nueva política pública originada en Keynes, Beveridge y otros prominentes pensadores políticos y sociales de la época, destacaba el papel del Estado como “motor” del desarrollo y como proveedor de “bienes públicos” como la salud, la educación y la seguridad social. Una atmósfera institucional completamente nueva —en la que destacaba un fuerte grado de proteccionismo— se desarrolló en todo el mundo en esos años.

Por lo que toca a Argentina, Brasil y México, este clima internacional apoyó con fuerza la visión local, profundamente nacionalista, que atribuía a las empresas públicas un papel protagónico en el sector de defensa, y en los de energía, telecomunicaciones y transporte, y que promovía, mediante subsidios, la creación de miles de nuevas empresas, pequeñas y medianas,

para producir bienes de capital simples, de consumo duraderos, químicos finos, calzado, vestuario, etc., para el mercado local.

Dos actores principales del modelo de industrialización sustitutiva —las empresas medianas y pequeñas, y las públicas— se expandieron rápidamente a fines de los años 40 y comienzos de los 50 en estos tres países con el nuevo régimen de incentivos que surgió a partir de la crisis de 1930 y de la segunda guerra mundial.

El tercer protagonista —la empresa transnacional— apareció en la escena algo más tarde, hacia fines de los años 50. Esto no quiere decir que estuvieran ausentes de América Latina antes de esa fecha, sino tan sólo que en un plazo muy corto —menos de un decenio— cientos de empresas transnacionales construyeron plantas de producción integradas verticalmente gracias al incentivo de la protección arancelaria, los permisos de importación y el crédito subvencionado. Unas 200 subsidiarias de empresas transnacionales se establecieron en Argentina entre 1958 y 1964, y un número algo mayor en Brasil y México. A estas empresas les interesaba básicamente abastecer a los consumidores locales. Llegaron a esos países con diseños de productos y tecnologías de organización claramente superiores a las que se utilizaban en ese momento en las empresas locales. De esta forma, su entrada trajo consigo cambios importantes en la cultura industrial prevaleciente. El impacto de su llegada se sintió más intensamente en las industrias automotriz y farmacéutica (áreas en que las transnacionales participaban más activamente), pero las externalidades de la inversión extranjera se difundieron rápidamente a través de la estructura de producción por efecto de la movilidad del trabajo y de la utilización generalizada de nuevos procedimientos de control de calidad, principios de organización de la producción, etc.

Las plantas industriales locales tenían un tamaño no superior al 10% del de plantas equivalentes en un país desarrollado. El diseño de planta y la organización de la producción eran mucho menos sofisticados. Las empresas comenzaban a producir normalmente sobre la base de copias de productos extranjeros que estaban atrasadas en 10 ó 20 años respecto de la frontera de avanzada tecnológica mundial. Muchas de esas empresas se armaron utilizando maquinaria de segunda mano o de producción propia. Había un grado de integración vertical más elevado que en plantas comparables en países más maduros. Su abanico de producción era más amplio y el grado de especialización

en la producción más reducido que los de empresas industriales en países desarrollados. La fragilidad y escaso desarrollo de la producción local obligaban a muchas firmas a autoabastecerse de partes y componentes que en los países más desarrollados normalmente habrían adquirido de subcontratistas especializados.

La eficiencia —estática y dinámica— se vio afectada gravemente con estas características iniciales de organización de la producción. Al pequeño tamaño de las plantas, la elevada integración vertical, la pobreza de diseño de las fábricas, el conocimiento y comprensión imperfectos de los principios organizacionales de la producción, etc., se debía gran parte de la pérdida por tiempo de paro y rechazo de productos y, por lo tanto, una producción de altos costos unitarios de producción y de baja calidad. Aunque los salarios locales eran sólo una fracción de los de los países desarrollados, no estamos hablando de productos industriales que pudieran ser exportados fácilmente a mercados más sofisticados. El ambiente institucional era extremadamente pobre, y estas empresas no podían esperar gran cosa en términos de apoyo de empresas consultoras y de ingeniería, institutos públicos de investigación y desarrollo, escuelas técnicas o universidades.

Esas circunstancias llevaban a muchas empresas a establecer sus propios departamentos de ingeniería con el propósito principal de generar conocimiento técnico adicional para el mejoramiento de los diseños, los procesos de producción y las tecnologías de organización. Estas actividades dieron origen a una corriente incremental de conocimiento altamente idiosincrática y específica por empresa, por ejemplo, a un proceso de aprendizaje para solucionar cuellos de botella y problemas localizados de producción, así como al aumento de la tasa de utilización de partes y componentes de producción local o a la adaptación al medio local de procesos de producción traídos de países de industria más madura.

La dinámica de aprendizaje que está por debajo de estas circunstancias y el impacto siguiente de ese proceso de aprendizaje en la eficiencia y competitividad requieren un mayor examen. Muchos aspectos de esta dinámica han sido ignorados por la economía neoclásica debido a las hipótesis extremas que sirven de base a la teoría convencional relativas al acceso y utilización del conocimiento tecnológico por parte de las empresas.

Tomemos el caso de una empresa que, dado el conocimiento y comprensión imperfectas de la tecnología con que opera, y teniendo la sensación de que

podría hacerlo mucho mejor en términos de rebajar costos, tiempo ocioso, calidad del producto, demora de acceso al mercado, etc., decide embarcarse en la producción de unidades nuevas de conocimiento de ingeniería y organización como base para mejorar sus rutinas actuales.

La doctrina neoclásica jamás ha atribuido gran importancia a una operación evolutiva de este tipo, aunque ésta sea la práctica habitual de los ingenieros para el mejoramiento de las rutinas de producción (Box, 1990; Clark, De Forest y Stechely, 1971). El que la teoría convencional considere la tecnología como un factor de producción dado, perfectamente comprendido y completamente especificado, disponible libremente para todos, llevó a los economistas a adoptar un enfoque algo ingenuo a este respecto. Esa visión les impide comprender que aprovechar adecuadamente el conocimiento técnico general y organizacional —disponible en planos, patentes, libros de ingeniería, etc.— generalmente exige del usuario un gran esfuerzo para generar un conocimiento localizado y específico de la empresa. La búsqueda, los tanteos sucesivos y los cambios frecuentes de rutina son habituales a nivel de la fábrica.

Varios estudios realizados por el autor en los años 70 y 80 (Katz, 1976, 1986, 1987) muestran que muchas empresas de América Latina emprendieron actividades de ingeniería de este tipo en los años de la industrialización sustitutiva. Más aún, más de dos terceras partes del crecimiento de la productividad de las empresas examinadas en esos estudios podía atribuirse a esfuerzos propios de generación de conocimiento incremental de este tipo.<sup>2</sup> En muchos de estos estudios encontramos también que el aumento de productividad logrado por la empresa fue mucho mayor que el avance de la frontera tecnológica mundial, lo que permitió acercarse a los estándares de productividad internacionales.

*A priori*, cabría esperar que las dinámicas de aprendizaje de este tipo hubieran creado un fuerte incentivo para exportar de parte de las empresas. El conocimiento adicional generado por la empresa en su proceso de aprendizaje tenía un claro valor en el mer-

cado, ya que podía ser útil para empresarios de otros países en vías de desarrollo con limitaciones de mercado y de organización de la producción similares a las que enfrentó la empresa en la que se dio primitivamente el aprendizaje. No debe sorprender, por lo tanto, que muchas empresas argentinas, brasileñas y mexicanas se desarrollaran hacia actividades de exportación y licenciamiento hacia fines de los años 70, gracias al rápido crecimiento de su productividad y capacidad competitiva, particularmente dentro de los mercados latinoamericanos en los que gozaban de un tratamiento preferencial. Un creciente grado de sofisticación tecnológica permitió gradualmente a muchas empresas metalmeccánicas productoras de vehículos, máquinas-herramientas, equipos agrícolas, bienes de capital para la industria de alimentos, etc., penetrar otros mercados; comenzaron exportando una proporción pequeña de su producción, pero llegaron con el tiempo a proporciones del 10 al 20%. Además, no sólo lograron muchas empresas expandir sus exportaciones de productos industriales crecientemente sofisticados, sino que algunas se las arreglaron para exportar tecnología pura, bajo la modalidad de licencias, servicios de ingeniería y plantas industriales completas vendidas en la modalidad "llave en mano" a empresas de otros países en vías de desarrollo, mayoritariamente dentro de América Latina (*World Development*, 1984).

Esta reseña de la dinámica de aprendizaje subyacente al fenómeno de industrialización en Argentina, Brasil y México, y sus consecuencias en términos de la expansión progresiva a mercados externos, calza bastante bien con los datos observados al estudiar el desempeño a largo plazo de las empresas medianas y pequeñas y de diferentes subsidiarias de grandes empresas transnacionales en estos tres países.

Encontramos un proceso similar de desplazamiento sobre la curva de aprendizaje al estudiar empresas del sector público y sus subcontratistas durante los primeros años de la postguerra. Empresas como Pemex en México, YPF en Argentina o Petrobras en Brasil —o sus equivalentes en servicios de telecomunicaciones, generación de energía eléctrica, etc.— tuvieron sus propios departamentos de investigación e ingeniería y capacitaron a miles de subcontratistas y proveedores para mejorar sus rutinas de producción, sus procedimientos de control de calidad, etc. Puede decirse también que como resultado de estas actividades, tuvo lugar un proceso masivo de generación y difusión de conocimiento —aprendizaje— en las esferas públicas de la economía y que este proceso estuvo asociado

<sup>2</sup> Nuestra investigación a nivel de empresas muestra que la mayor parte del aumento de productividad proviene de los esfuerzos de optimización de los procesos, planificación de la producción y actividades de organización, y otras formas intangibles de desarrollo tecnológico. Se emprendieron esfuerzos de ingeniería propios para la adaptación y mejoramiento de maquinarias existentes, antes de reemplazarlas por equipos nuevos.

estrechamente con el funcionamiento de las empresas públicas.

Lo anterior no implica, de ninguna manera, que olvidemos las falencias y fragilidades fundamentales que caracterizaron el proceso de industrialización. A pesar del aumento gradual de las exportaciones, el esfuerzo, en su conjunto, seguía siendo básicamente hacia adentro. Por más que las empresas hicieron esfuerzos para generar tecnología propia, y que muchas de ellas tenían sus unidades de investigación, la mayor parte se limitó a mejoramientos tecnológicos menores y no aportaron mucho en términos de una investigación más básica en el ámbito del conocimiento tecnológico. La interacción entre empresas con escuelas técnicas, institutos públicos de investigación y desarrollo, universidades, etc., fue casi nula. Más aún, como en todas partes del mundo, la corrupción y la adopción de políticas públicas erradas hicieron su contribución a este proceso. Obviamente, no pretendemos que estas debilidades institucionales y macroeconómicas hubieran estado ausentes. Por el contrario, sostenemos que gran parte de la microdinámica de aprendizaje, que muchos autores relacionan con el proceso de industrialización de Corea y Taiwan, estaban también presentes en las empresas de Argentina, Brasil y México en los años 50 y 60. En nuestra opinión, hay pocas razones para creer que el proceso de acercamiento tecnológico a los estándares mundiales de las empresas del sudeste asiático sea muy distinto a lo que se observó en las empresas latinoamericanas. Sentado esto, creemos que la explicación del desempeño menos eficiente a largo plazo de las empresas latinoamericanas debe estar en otro lado, no en el proceso mismo de industrialización.

## 2. Crecimiento de la productividad y las exportaciones de manufacturas durante el proceso de industrialización sustitutiva

Los años del decenio de 1960 y de gran parte del siguiente fueron particularmente fructíferos para el sector industrial de Argentina, Brasil y México. La producción manufacturera, la productividad laboral y las exportaciones industriales crecieron a ritmo acelerado, como se aprecia en los gráficos 1 y 2 para el caso de Argentina. Se dispone de información similar para México (Casar y otros, 1990; Clavijo y Casar, 1994) y para Brasil (Suzigan y Villela, 1997).

En un proceso de carácter evolutivo, como el que se vio, las exportaciones manufactureras fueron cre-

GRAFICO 1

### Argentina: Producción manufacturera, empleo y productividad, 1960-1974

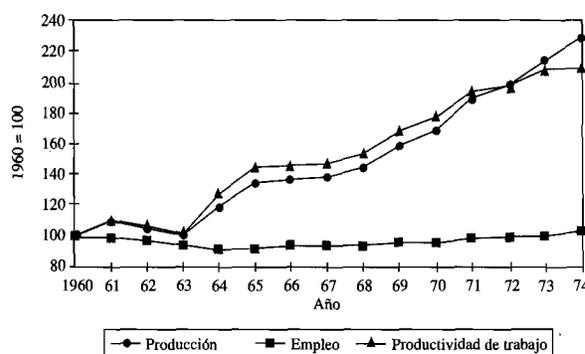
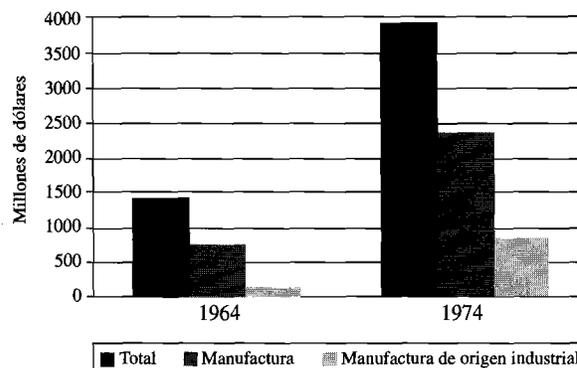


GRAFICO 2

### Argentina: Exportaciones manufactureras, 1964 y 1974



ciendo en sofisticación tecnológica. Las exportaciones de bienes de capital, servicios de ingeniería, etc., constituyen prueba fehaciente del mayor grado de madurez tecnológica.

El gráfico 2 muestra que las exportaciones totales de Argentina crecieron de 1 500 a casi 4 000 millones de dólares entre 1964 y 1974. Casi un 25% de esta última cifra corresponde a exportaciones de productos manufacturados de origen industrial. Unas 133 empresas manufactureras y de ingeniería lograron exportar 350 millones de dólares en bienes de capital, servicios de ingeniería, licencias y plantas "llave en mano" entre 1970 y 1974. Los principales destinatarios latinoamericanos de esas exportaciones fueron Cuba, Bolivia y Paraguay (Ablin y Katz, 1977).

Investigaciones de F. Sercovich (1984), de Brasil, y C. Dhalman y M. Cortés (1984), de México, muestran una evolución similar en esos dos países. S. Lall presenta un cuadro parecido para India (*World*

*Development*, 1984) y J. Molero lo hace para España (Molero, 1992).<sup>3</sup>

Sin embargo, y a pesar de los signos de éxito y del grado creciente de orientación hacia afuera, la industria manufacturera dejó de crecer a mediados de los años 70 en Argentina y en los 80 en Brasil y México. Se contrajo severamente después. ¿Por qué sucedió esto?

Creemos que la causa del decaimiento industrial de Argentina, Brasil y México en los años 80 radica, en gran parte, en el desequilibrio externo que siguió a la crisis de la deuda de fines del decenio de 1970—caída de la relación de precios del intercambio, falta de financiamiento externo y el alza abrupta de las tasas de interés internacionales— a lo que hay que sumar la adopción de políticas de estabilización mal diseñadas, que ayudaron a propagar las dificultades del sector externo y a transmitir las a los ámbitos fiscal y monetario de la economía, promoviendo un episodio de turbulencia macroeconómica de gran envergadura. En otras palabras, más que por una estrategia de industrialización mal concebida, los magros resultados de la industria en los años 80 parecen, en nuestra opinión, derivar de un mal manejo macroeconómico después de la crisis de la deuda a fines del decenio de 1970.

El deterioro del equilibrio externo de la economía llevó a Argentina, a Brasil y a México, a fines de los años 70 y principios de los 80, a desplegar esfuerzos de estabilización macroeconómica convencionales. Como no había disponibilidad de fondos externos para estos países, el sector público se vio obligado a endeudarse internamente, alejando a otros usuarios del crédito de los mercados locales. Esto fortaleció mucho el

<sup>3</sup> Ciento cuarenta y cinco empresas brasileñas —112 manufactureras y 33 de consultoría e ingeniería— exportaron 1 382 millones de dólares en plantas “llave en mano”, servicios de ingeniería y licencias, y bienes de capital fabricados a pedido en el período que va de 1976 a 1981. Dichas exportaciones fueron primariamente a Paraguay, Bolivia y Uruguay, pero también a Nigeria, Argelia e Irak (Sercovich, 1984). Para México, C. Dhalman y C. Cortés han mostrado que entre 1975 y 1979 las empresas de ingeniería y consultoría mexicanas exportaron millones de dólares para construcción de proyectos hidroeléctricos, ductos, instalaciones para salubridad, plataformas de exploración de petróleo, plantas de producción de vidrio, etc. En este tipo de expansión frecuentemente se usaban bienes de capital de producción mexicana, la que se traducían en exportaciones de maquinaria eléctrica, instrumentos de precisión, camiones, etc. (Dhalman y Cortés, 1984). Un estudio de S. Teitel y F. Sercovich para el Banco Interamericano de Desarrollo compara a estos tres países en relación con el incremento del grado de sofisticación tecnológica de sus exportaciones industriales (Teitel y Sercovich, 1984).

clima especulativo ya prevaleciente en la economía en pos de nuevas devaluaciones y aumentos de las tasas reales de interés internas. La economía entró en un período de turbulencia y desorden social que afectó gravemente el ahorro interno, la inversión en la industria manufacturera y el entusiasmo de los empresarios, como se puede apreciar en el cuadro 1.

CUADRO 1

**Argentina, Brasil y México: Inversión bruta fija, varios subperíodos**  
(Porcentaje del PIB)

	1970-1979	1980-1981	1982-1984	1985-1988	1989
Argentina	21.7	20.9	13.8	12.0	9.9
Brasil	24.5	22.0	17.5	17.6	17.6
México	23.0	25.7	18.6	16.8	17.9

Fuente: Roberto Bisang, Gustavo Burachik y Jorge Katz (eds.), *Hacia un nuevo modelo de organización industrial. El sector manufacturero argentino en los años 90*, Buenos Aires, Editorial Alianza, 1995.

Un grado mucho mayor de incertidumbre y episodios recurrentes de hiperinflación alentaron la fuga de capitales a principios de los años 80 en los tres países en estudio.<sup>4</sup>

Es poco realista culpar al proceso de industrialización de estos macroeventos. El PIB se contrajo significativamente como resultado de un esfuerzo de estabilización muy mal manejado, como también lo hicieron el ahorro interno y la inversión manufacturera a consecuencia de la incertidumbre macroeconómica. Una contracción dramática de la demanda agregada y un ambiente crecientemente especulativo explican por qué las empresas hallaron más atractivo dedicarse a las operaciones financieras que a actividades de ingeniería o tecnológicas de largo aliento. Muchas decidieron reducir o eliminar completamente sus esfuerzos de investigación e ingeniería, limitándose a actividades especulativas de corto plazo. Su horizonte de planificación se acortó ostensiblemente mientras la intensidad de la turbulencia aumentaba y la economía entraba en un régimen de alta inflación.

Fallaron sucesivos intentos de estabilización en cada uno de estos países, aumentando el grado de incertidumbre y de desconfianza de los agentes privados

<sup>4</sup> Cerca de 20 mil millones de dólares salieron de Argentina entre 1979 y 1982, en tanto que alrededor de 30 mil millones lo hicieron de México entre 1979 y 1983. En Brasil, la fuga tuvo lugar algo más tarde, llegando a 4 mil millones de dólares entre 1984 y 1987.

en la política pública. Es importante comprender que los intentos de estabilización invariablemente consistían en grandes devaluaciones, aumentos de la tasa de interés interna real e ingentes reducciones de los salarios reales, que de ninguna forma eran neutrales desde la perspectiva de su impacto en la estructura social y de producción. Por el contrario, esas medidas constituían un fuerte mecanismo de selección, que discriminaba en contra de la industria de uso intensivo de mano de obra y de ingeniería que abastecía el mercado interno y favorecía a la industria elaboradora de materias primas orientada a la exportación, la que ganó terreno rápidamente dentro del sector manufacturero. Además, los programas de estabilización macroeconómica tenían también un impacto diferente en las pequeñas y medianas empresas, por un lado, y en los grandes grupos económicos o subsidiarias locales de empresas transnacionales, por otro, ya que las últimas gozaban de un mayor grado de libertad al tener mayor acceso a los mercados de capitales que las empresas familiares de tamaño mediano y pequeño.

### III. El impacto de un nuevo régimen de incentivos macroeconómicos

#### 1. La reestructuración de la producción manufacturera hacia la elaboración de materias primas

El patrón de especialización que tuvieron Argentina, Brasil y México durante los decenios de 1950 y 1960 estaba orientado básicamente al sector metalmecánico, es decir, hacia industrias que producían bienes de capital, automóviles, bienes de consumo duraderos y equipos agrícolas. Como hemos visto, muchos de estos sectores lograron acumular un importante acervo de capacidades tecnológicas durante el período de industrialización sustitutiva y algunas, incluso, se expandieron hacia actividades de exportación. No obstante, muchas de estas industrias tuvieron grandes dificultades

para mantener su ritmo de crecimiento en el decenio de 1980. Primero, la contracción de la demanda interna y, luego, la llegada masiva de sustitutos externos, explican por qué muchas empresas metalme-cánicas, así como muchos productores de vestuario, zapatos y muebles no pudieron seguir creciendo en los años 80 como lo habían hecho en los dos decenios anteriores.

En abierto contraste con la experiencia de estas industrias, los sectores elaboradores de materias primas crecieron con bastante rapidez en esos años, tanto en producción como en exportaciones. A fines de los años 70 y comienzos de los 80 una gran cantidad de plantas modernas y altamente capitalizadas se instalaron en Argentina, Brasil y México para producir celulosa y papel, petroquímicos, acero, aluminio, aceite vegetal, harina de pescado, minerales, etc.

En Argentina, por ejemplo, la industria de aceite vegetal genera casi la cuarta parte de las exportaciones totales del país. El cuadro 2 muestra el cambio dramático que han registrado la estructura y producción de esta industria en las últimas dos décadas. Menos empresas, con una mayor producción por planta y persona/año, y un menor nivel global de empleo para el sector en su conjunto, caracterizan a la industria de hoy, en comparación con su estructura y comportamiento hace veinte años.

Un cuadro similar presentan la industria brasileña de la celulosa y el papel (Bercovich y Katz, 1997), el sector petroquímico mexicano y brasileño (Chudnovsky, 1997) y muchas otras industrias elaboradoras de recursos naturales de estos tres países.

La participación de las industrias elaboradoras de recursos naturales y alimentos aumentó en Argentina del 36.5 al 46.7% entre 1974 y 1979. En Brasil, esta participación subió del 36.9 al 39.7% y, en México, lo hizo del 18.3% en 1974 al 21.0% en 1990. Así, el vuelco hacia la industria elaboradora de materias primas y la transformación estructural de esas industrias dando de baja plantas obsoletas y reemplazándolas por

CUADRO 2

#### Número de plantas, empleo y productividad en la industria argentina de aceite vegetal, 1973-1974 y 1993-1994

Años	Plantas en operación (número)	Fuerza de trabajo (número)	Total toneladas (miles)	Toneladas por planta (miles)	Toneladas por trabajador
1973-1974	67	6 895	1 740	26	252
1993-1994	59	4 934	12 196	207	2 472

Fuente: E. Obstchatko, 1996, inédito.

nuevas, a la altura de los últimos adelantos tecnológicos y orientadas a la producción para exportar, son un fenómeno generalizado en los tres países estudiados.

Una clara excepción al deterioro generalizado del sector metalmecánico es la industria automotriz, la que, junto a las industrias elaboradoras de materias primas, creció significativamente en Argentina, Brasil y México en los últimos años. En ninguno de estos países creció el sector automotriz entre 1989 y 1995, lo que se atribuye a los esfuerzos de liberalización del comercio. Por el contrario, su expansión fue impulsada por políticas convencionales del tipo de la industrialización por sustitución de importaciones en Argentina y en Brasil, en tanto que en México lo fue por cambios de estrategia empresarial que abrían el uso del país como plataforma de exportación para el mercado de los Estados Unidos. Ford, General Motors y Nissan instalaron plantas automotrices de última generación en México de 1986 en adelante para exportar automóviles de alta categoría al mercado de los Estados Unidos. Esto se hizo para aprovechar los bajos salarios mexicanos —una fracción de los salarios por hora en Estados Unidos— y competir así con los productores japoneses instalados dentro de los Estados Unidos. En los casos de Argentina y Brasil, la expansión del sector automotriz constituye un fenómeno más reciente —a partir de 1991— y fue impulsado por el aumento de la demanda interna (luego de la reducción de las tasas de interés locales fruto de los esfuerzos de estabilización macroeconómica de principios del decenio de 1990) y por la adopción, por ambos países, de políticas de industrialización convencionales en 1991 y 1992. Dichas políticas —que incluían la acción concertada de sindicatos, empresas y el gobierno— permitieron que los precios de los automóviles bajaran en alrededor de un 30% luego, que el gobierno rebajó significativamente los impuestos y las empresas redujeron substancialmente sus utilidades. La anterior estrategia hacia adentro, en la que las empresas operaban con un alto grado de integración vertical, produciendo modelos antiguos en plantas antiguas, mayoritariamente para los mercados locales, ha sido descartada, y hoy las empresas han reestructurado sus operaciones orientándolas hacia afuera, produciendo vehículos de alta categoría en plantas de elevados estándares tecnológicos, con un cociente exportación/importación mucho más alto que antes.

No es sólo la estructura de la industria la que se ha afectado con el nuevo régimen de política macroeconómica que hoy prevalece en Argentina, Brasil y México. El nuevo ambiente económico, más competitivo

y menos regulado, ha actuado como un poderoso mecanismo de selección, separando a cierto tipo de empresas de las otras e induciendo un fuerte proceso de concentración económica a través de la estructura productiva. A las pequeñas y medianas empresas de propiedad local les ha sido difícil adaptarse a las nuevas reglas del juego. Miles cerraron en el decenio de 1980, y muchas enfrentan hoy esa posibilidad como resultado de graves imperfecciones en los mercados de factores, por ejemplo, las referidas al acceso al capital y la tecnología

## **2. Las empresas transnacionales, los grupos económicos y las pequeñas y medianas empresas de propiedad local**

Normalmente, en la estructura de producción de cualquiera sociedad se pueden identificar cuatro grupos de empresas: i) Las empresas pequeñas y medianas, muchas de propiedad familiar; ii) grandes empresas locales pertenecientes a grupos económicos integrados vertical u horizontalmente; iii) subsidiarias locales de empresas transnacionales; y iv) las empresas públicas. Es frecuente que existan diferencias grandes entre estos grupos de empresas en aspectos tales como el acceso a los mercados de factores, información tecnológica, procedimientos de administración, etc.

Las empresas pequeñas y medianas normalmente participan en sectores como artículos de cuero, vestuario, muebles o máquinas-herramientas. Debido a su acceso imperfecto a los mercados de capital y tecnología, así como por sus dificultades para adaptarse a un medio más competitivo, miles de estas empresas se vieron obligadas a abandonar el mercado en Argentina, Brasil y México en los años 80. Muchas tenían instalaciones pequeñas y obsoletas que no podían ser reacondicionadas fácilmente para competir con los sustitutos externos al reducirse la protección. Las que han logrado sobrevivir, lo han hecho a costa de reformar su estrategia de producción, concentrándose más en operaciones de armadura final a base de partes y componentes importados y abandonando la manufactura local de partes intermedias. Otras han sobrevivido convirtiéndose en subcontratistas de grandes empresas locales o de empresas internacionales (Posthuma, 1995), o especializándose en pequeños nichos de mercado. Sólo unas pocas prosperan después de haber modernizado significativamente sus tecnologías de producción y organización, importando bienes de capital, licenciando nuevos diseños de productos y recapitando a sus recursos humanos.

Hay también un grupo de grandes grupos económicos nacionales que se concentran principalmente en la industria elaboradora de materias primas. Al revés de la experiencia de las empresas medianas y pequeñas, los grupos económicos locales crecieron rápidamente en los años 80 (Bisang, 1996). Una gran cantidad de plantas para la elaboración de materias primas, de uso altamente intensivo de capital, se levantaron en estos años, la mayor parte de ellas de propiedad de grandes grupos económicos locales. La mayoría se dedicaba a abastecer el mercado interno pero posteriormente comenzaron a exportar al contraerse la demanda interna como resultado de las medidas de estabilización macroeconómica (Stumpo y Bielchowsky, 1996). En épocas más recientes, los grandes grupos económicos han emprendido alianzas estratégicas con bancos y operadores de servicios públicos de primer orden (como Telefónica de España y Gas de France) participando en los procesos de privatización de las empresas públicas de telecomunicaciones, energía, producción y distribución, servicios postales y de transporte. Esas alianzas han fortalecido mucho el poder político y de mercado de estos grupos económicos locales.

Un tercer grupo de empresas son las subsidiarias locales de las grandes transnacionales, que tienen gran presencia en las industrias automotriz, petroquímica y farmacéutica. La corriente de inversión extranjera directa se redujo en Argentina, Brasil y México durante el decenio de 1980, como resultado de la turbulencia macroeconómica y de la incertidumbre. Esta corriente ha vuelto a tomar impulso desde comienzos de los años 90, pero las inversiones más recientes responden a estrategias de comercialización y producción bastante distintas y de orientación más internacional. La privatización de activos públicos y la compra de títulos de deuda en los mercados secundarios (Fuch, 1990) abrió una gran variedad de oportunidades de inversión para las empresas transnacionales en América Latina a principios del decenio de 1990. Con la liberalización del comercio, muchas empresas transnacionales redujeron su mezcla de productos, abandonaron las actividades locales de ingeniería y se concentraron en la armaduría de partes y componentes importados y en la comercialización de versiones importadas de los productos que solían producir localmente.

Un cuarto y último grupo está compuesto por las grandes empresas públicas, muchas de las cuales habían participado en la producción de acero, petróleo, servicios de telecomunicaciones, energía, etc. Muchas

de ellas fueron privatizadas en los últimos años en los tres países. En algunos casos, la privatización se realizó por motivos fiscales, cuando existía por parte del gobierno necesidad urgente de recursos, sin que hubiera un marco regulatorio aceptable que asegurara un funcionamiento macroeconómico eficaz y la protección de los consumidores después de la transferencia de los activos al sector privado. En otros casos, un manejo más cuidadoso del programa de privatización ha permitido establecer escenarios de competencia regulada y derivar de la privatización más beneficios para los consumidores.

Después de haber sido protagonistas económicos de primer orden en décadas anteriores, las empresas públicas han visto decrecer su participación en la generación del PIB y han cedido su papel de liderazgo en la generación de tecnología y en la capacitación del capital humano.

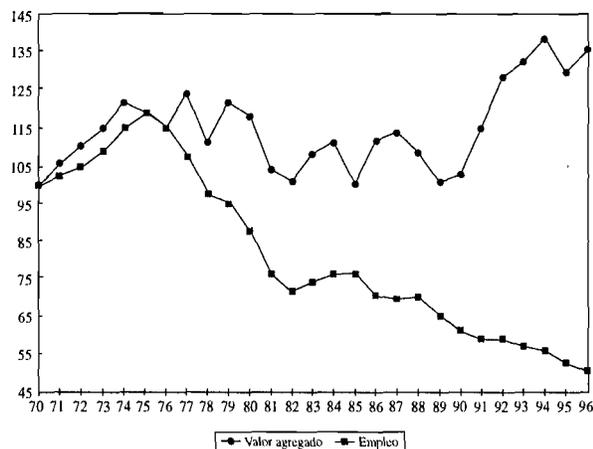
La liberalización del comercio y la desregulación y privatización de las actividades económicas han constituido un mecanismo de selección natural, poderoso y no neutral, o un colador cuyos efectos se extienden a todo el universo de las empresas manufactureras. La participación de las empresas públicas y las pequeñas y medianas en la producción manufacturera ha caído significativamente, mientras que la de los grupos económicos y las subsidiarias locales de empresas transnacionales ha crecido rápidamente. El acceso imperfecto a los mercados de capital y tecnología es la explicación más probable del desempeño declinante de las empresas medianas y pequeñas en el curso del último decenio.

### **3. La tendencia de los cambios estructurales recientes a ahorrar factores**

Sostuvimos antes que muchas empresas reaccionaron a la defensiva a la apertura y desregulación de las actividades económicas. Frecuentemente, esta reacción se ha traducido en cambios en la organización de la producción que han permitido a las empresas producir el mismo volumen físico con dos tercios a tres cuartos de la fuerza de trabajo original. En muchos sectores, —típicamente en las industrias textil y metalmeccánica— el empleo global ha caído en forma abrupta, a la mitad, o menos, de la planilla de los años 70. Sin duda, Argentina es el caso más extremo de los tres analizados. Tomando al sector industrial en su conjunto, el empleo total en el sector manufacturero argentino es hoy aproximadamente el 60% de lo que fue hace veinte

GRAFICO 3

**Argentina: Producción manufacturera y empleo, 1970-1996**



años. El gráfico 3 muestra antecedentes a este respecto. Nótese la aguda diferencia que hay entre los años 70, cuando la expansión de la producción trajo consigo una rápida absorción de trabajo, y la situación de los años 90, en que ambas variables se mueven en direcciones claramente opuestas. El efecto ahorrador de trabajo de los cambios estructurales recientes se relaciona con la transición masiva a principios de organización de la producción más intensivos en su uso de capital y de informática. Miles de empresas parecen haberse comprometido en transiciones de este tipo.

Aunque hasta ahora el problema de absorción de trabajo es menos grave en Brasil y México que en Argentina, el debate económico de hoy en esos dos países refleja el hecho de que los responsables de formular las políticas dan por sentado que el sector manufacturero no será fuente significativa de creación de empleos en los próximos años. En ambos países, como en Argentina, las empresas están empeñadas en reemplazar trabajo por capital y en evolucionar hacia la adopción de principios de organización de la producción manufacturera más flexibles.

Nuestra discusión hasta aquí resume algunos de los cambios estructurales recientes que derivan de la transición a un nuevo régimen macroeconómico de incentivos. La liberalización del comercio y la desregulación y privatización de las actividades económicas se hicieron con la esperanza de que se traducirían en un mayor crecimiento del sector manufacturero en el largo plazo que el que había tenido en el período de industrialización sustitutiva. ¿Se ha cumplido esta expectativa?

#### IV. Diferencias de la productividad del trabajo en la producción manufacturera

Al examinar las diferencias relativas de productividad del trabajo entre distintas actividades manufactureras en Argentina, Brasil y México, por una parte, y el sector industrial de los Estados Unidos, por la otra, cabe preguntarse si está aumentando esta diferencia o se está estrechando con el tiempo. ¿Ha mejorado la dinámica industrial de América Latina como producto de la liberalización de su comercio y la desregulación de los mercados? ¿Hay diferencias interindustriales significativas a este respecto? Hemos tratado de dar alguna luz en cuanto a estas preguntas examinando series cronológicas de crecimiento de la productividad del trabajo en los países mencionados, en el período 1970 a 1996 (ambos a nivel agregado), y para 27 ramas de la industria al nivel de tres dígitos según la clasificación de la cuu.

##### 1. ¿Acercándose o quedándose atrás?

La información disponible indica que hacia 1970 las industrias argentina, brasileña y mexicana habían alcanzado alrededor de la cuarta parte de la productividad del trabajo de la industria manufacturera de los Estados Unidos. Entre 1970 y 1996, la productividad se elevó en la industria argentina a un ritmo del 3.7% anual, 2.9% en México y 2.8% en Brasil, mientras que en los Estados Unidos la productividad del trabajo en el sector industrial crecía a una tasa del 2.3% anual. Para la industria en su conjunto, por lo tanto, los datos sugieren que la gran diferencia de productividad de 1970 se habría reducido entre ese año y 1996. Nuestras cifras indican que en el decenio de 1990 la productividad del trabajo en Argentina, Brasil y México está todavía en un tramo del 50 a 60% de la de los Estados Unidos.

El ritmo de acercamiento de estos países se ha ido acelerando en los últimos años, por ejemplo, en Argentina y Brasil, en el período 1990-1996 y en México, en el período 1985-1996. Ello se explica en parte por la gran cantidad de capacidad productiva ociosa que había en Argentina y Brasil en los años 1989 y 1990, antes de los esfuerzos de estabilización macroeconómica. En estos países, la tasa anual de crecimiento de la productividad del trabajo llegó a la cifra sin precedentes de 8.4 y 9.7%, en el período 1990-1996. Las cifras son mucho más bajas en México, aun cuando es cierto que el crecimiento de la productividad se intensificó después de la liberalización y desregulación de los mercados de mediados de los años 80.

En los tres casos hay evidencia de que un medio más competitivo y desregulado forzó a muchas empresas a tomar medidas a la defensiva, ahorrando mano de obra, lo que sin duda contribuyó al aumento de la productividad. En otras palabras, gran parte de la reducción observada de las diferencias de productividad respecto de los Estados Unidos se alcanzó en los últimos años, en los que la industria ha debido operar en un ambiente más competitivo y desregulado.

## 2. Una perspectiva interindustrial

Si examinamos el crecimiento de la productividad del trabajo en un nivel de agregación de tres dígitos encontramos una variabilidad interindustrial significativa, tanto dentro de cada uno de los países analizados, como en comparación con las respectivas industrias en los Estados Unidos. Algunas industrias han tenido éxito en el plano local y han sido capaces simultáneamente

de reducir su diferencia de productividad con sus congéneres de los Estados Unidos. Al revés, otras industrias han tenido malos resultados en el plano interno y han perdido terreno sistemáticamente respecto de la frontera internacional de productividad (véase el cuadro 3).

Se observan diferencias interindustriales considerables en cuanto a crecimiento de la productividad del trabajo en los tres países considerados. Los sectores de éxito crecieron dos, y hasta tres, veces más rápidamente que el conjunto del sector manufacturero.

Entre los sectores de éxito en estos tres países figuran los productos siderúrgicos, los vehículos automotores, el vidrio y los productos de vidrio y los instrumentos científicos. La productividad del trabajo en estos sectores creció más que el promedio general. También progresaron en reducir la distancia que los separa de la productividad del trabajo en las industrias de los Estados Unidos. Estas industrias, junto con las

CUADRO 3

**Crecimiento de la productividad del trabajo en Argentina, Brasil, México y los Estados Unidos en 1970-1996**  
**28 ramas del sector manufacturero**  
*(Tasas anuales medias para el período)*

CIU <sup>a</sup>		Argentina	Brasil	México	Estados Unidos
311	Fabricación de productos alimenticios	2.3	0.9	3.3	2.0
313	Industrias de bebidas	3.2	-0.6	1.6	3.9
314	Tabaco	3.0	-0.1	2.2	8.4
321	Textiles	3.0	2.8	0.7	1.5
322	Prendas de vestir	-0.9	0.5	4.6	1.2
323	Cuero	0.6	0.4	3.1	1.9
324	Calzado	-0.2	0.3	-0.2	1.5
331	Industrias de la madera	-0.9	-0.9	2.8	0.8
332	Muebles y accesorios	4.3	-0.4	1.5	0.9
341	Papel y productos de papel	1.1	2.2	3.7	2.4
342	Imprentas y editorial	2.1	-1.4	2.6	1.6
351	Sustancias químicas industriales	4.4	1.7	2.2	2.6
352	Otros productos químicos	5.8	0.6	0.8	3.0
353	Refinerías de petróleo	2.8	5.0	-2.4	2.0
354	Derivados del petróleo y el carbón	3.4	3.5	5.0	1.7
355	Productos de caucho	1.4	2.4	3.0	1.1
356	Productos plásticos	-0.7	-	3.1	1.1
361	Objetos de barro, loza y porcelana	0.6	0.2	7.4	1.7
362	Vidrio y productos de vidrio	3.5	2.9	3.8	1.5
369	Otros productos minerales no metálicos	2.6	-0.3	3.5	0.9
371	Hierro y acero	3.5	2.4	4.3	1.5
372	Metales no ferrosos	1.7	3.5	5.0	0.6
381	Fabricación de productos metálicos	3.9	1.1	2.8	0.5
382	Maquinaria (excepto eléctrica)	2.3	0.6	-0.5	1.4
383	Maquinaria eléctrica	5.7	2.8	4.5	2.4
384	Material transporte	3.2	1.0	4.5	1.9
385	Equipo profesional y científicos	3.6	3.5	7.0	1.9
390	Industrias manufactureras, n.e.p.	-0.7	-1.1	4.4	1.4

Fuente: Cálculos propios basados en el Programa PADI, CEPAL, Naciones Unidas

<sup>a</sup> Naciones Unidas, *Clasificación Industrial Internacional de Todas las Actividades Económicas*, Informes Estadísticos, Serie M. N° 4, Rev. 2.

de cerámica y del vestuario en México, la química, de maquinaria eléctrica y de muebles en Argentina, y la del petróleo, metales no ferrosos y textil en Brasil, conforman el grupo en que la productividad ha crecido sobre el promedio.

En agudo contraste con el grupo anterior, las industrias de bienes de cuero y calzado, junto a los sectores de plásticos y cerámica en Argentina y Brasil, así como las de maquinaria no eléctrica y textiles en México, mostraron incrementos de su productividad por debajo del promedio, y perdieron terreno sistemáticamente respecto de la frontera internacional de productividad.

¿Cuál es la explicación más probable de estas diferencias en el aumento de la productividad del trabajo? En la mayoría de los sectores de éxito —siderurgia, vidrio, cerámica, metales no ferrosos, textiles— participan los grandes grupos económicos locales que han crecido rápidamente en los últimos años gracias a la inversión en nuevas plantas de producción de uso intensivo de capital y con tecnología de punta. Las subsidiarias de las empresas transnacionales —también grandes— participan prominentemente en el sector automotriz y en la producción de instrumentos científicos, y muestran resultados igualmente sobre el promedio. Por otro lado, ninguna de las industrias de rápido crecimiento muestra un nivel de actividad importante para las empresas medianas y pequeñas. Estas tienden a concentrarse en las actividades del cuero y el calzado, vestuario, plásticos e imprenta, las que aparecen con un crecimiento de la productividad muy por debajo del promedio y han perdido terreno con relación a los estándares de los Estados Unidos.

En nuestra opinión, el tamaño de empresa constituye un indicador vicario que capta la influencia de los mercados imperfectos de factores, información incompleta y más generalmente, una percepción inadecuada de lo que se necesita para sobrevivir en el nuevo régimen de incentivos macroeconómicos. Por lo tanto, se correlaciona bien con las diferencias interindustriales observadas de crecimiento de la productividad del trabajo. La inversión en nuevas instalaciones industriales o el esfuerzo de ingeniería para reacondicionamiento de las plantas han sido mucho menores

entre las empresas medianas y pequeñas que entre las empresas de los grandes grupos económicos y las subsidiarias de empresas transnacionales. Desde este punto de vista, los programas recientes de estabilización macroeconómica han tenido el efecto de mecanismos de selección, que descartan a empresas e industrias (Nelson, 1995) a base de su acceso diferencial a la información tecnológica y a los mercados de capitales. Lamentablemente, no hay todavía una teoría microeconómica adecuada del crecimiento económico para explicar el hecho de que empresas de distinto tamaño tengan niveles muy distintos de acceso a los mercados de capitales y de tecnología y, por lo tanto, distintas probabilidades de éxito para adaptarse a cambios radicales en el medio global. Nos parece que los fracasos del mercado, la información imperfecta y una inadecuada percepción del significado de los cambios recientes en el régimen de incentivos han llevado a un deterioro del funcionamiento de las empresas medianas y pequeñas y, con ello, de las industrias en las que predomina ese tipo de empresas.

Con los datos presentados hasta ahora podemos llegar a una importante conclusión: el ritmo de crecimiento de la productividad del trabajo se ha acelerado en los últimos años, en el contexto de medidas de liberalización comercial y desregulación de los mercados, y la distancia con la frontera tecnológica internacional se está reduciendo, pese a que, en términos absolutos, todavía es bastante grande. El proceso de acercamiento, sin embargo, no ha sido ni con mucho parejo al interior de la estructura productiva. Las industrias de uso intensivo de la mano de obra y de ingeniería han tendido a quedarse atrás, y también las empresas medianas y pequeñas, muchas de las cuales son de propiedad y gestión familiar. Son fundamentalmente los grandes grupos económicos locales y las subsidiarias de empresas transnacionales de los sectores elaboradores de materias primas y de producción de automotores (y en armaduras maquileras en la industria electrónica, especialmente en México) los que han recibido mayores beneficios de la reciente transición a un sistema macroeconómico más abierto y desregulado.

*(Traducción del inglés)*

## Bibliografía

- Ablin, E. y J. Katz (1977): "Tecnología y exportaciones industriales", *Desarrollo económico*, vol. 17, N° 65, abril.
- Benavente, J. y otros (1997): "Nuevos problemas y oportunidades para el desarrollo industrial de América Latina", serie Desarrollo productivo, N° 31 (LC/G.1910), Santiago de Chile, CEPAL.
- Bercovich, N. y J. Katz (eds.) (1997): *Reestructuración industrial y apertura económica: la industria de celulosa y papel de Argentina, Brasil y Chile en los años 90*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Bisang, R. (1996): "Perfil tecno-productivo de los grupos económicos en la industria argentina", *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial: estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, J. Katz (ed.), Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Box, G.E. (1990): "Some general considerations in process optimization", *Journal of Basic Engineering*, N° 82, marzo.
- Casar, J. y otros (1990): *La organización industrial en México*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Chudnovsky, D. (1997): *Auge y ocaso del capitalismo asistido: la industria petroquímica latinoamericana*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Clark, M.E., E.M. De Forest y L.R. Stechely (1971): "Aches and pains of plant startup", *Chemical and Engineering Progress*, vol. 67, diciembre.
- Clavijo, F. y J. Casar (1994): "El sector manufacturero y la cuenta corriente. Evolución reciente y perspectivas", *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial*, F. Clavijo y J. Casar (comps.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Dahlman, C. y Mariluz Cortés (1984): "Mexico", *World Development*, vol. 12, N° 5/6.
- David, P. (1994): "Why are institutions the 'carriers of history'. Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions", *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 5, N° 2.
- Fuchs, M. (1990): Los programas de capitalización de la deuda externa argentina (LC/BUE/R.153), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Granovetter, M. (1985): "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", *American Journal of Sociology*, vol. 91, N° 3, noviembre.
- Katz, J. (1987): "Domestic technology generation in LDCs. A review of research findings", *Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries. Theory and Case Studies Concerning its Nature, Magnitude and Consequences*, J. Katz (ed.), MacMillan Press, Londres.
- \_\_\_\_\_ (1986): *Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana. El caso de la industria metalmeccánica*, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1976): *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Molero, J. (1992): La internacionalización de la industria española y el cambio tecnológico, *Cuaderno de relaciones laborales*, N° 1, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.
- Nelson, R. (1997): "How new is new growth theory?", *Challenge*, vol. 40, N° 5, septiembre-octubre.
- \_\_\_\_\_ (1996): "The concept of 'institutions' as an attractor, snare, and challenge", septiembre, inédito.
- \_\_\_\_\_ (1995): "Recent evolutionary theorizing about economic change", *Journal of Economic Literature*, vol. 33, marzo.
- Nelson, R. y B. Sampat (1998): "Making sense of institutions as a factor in economic growth", Nueva York, Columbia University, inédito.
- Obstchato, E. (1996): "Industrialización basada en recursos naturales", Santiago, Chile, CEPAL, inédito.
- Posthuma, A.C. (1995): Restructuring and changing market conditions in the Brazilian autocomponents industry (LC/R.1484), Santiago, Chile.
- Sercovich, F. (1984): "Brazil", *World Development*, vol. 12, N° 5/6.
- Stumpo, G. y R. Bielschowsky (1996): "Empresas transnacionales manufactureras en cuatro estilos de reestructuración en América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Chile y México después de la sustitución de importaciones", *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial: estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, J. Katz (ed.), Buenos Aires, Editorial Alianza.
- Suzigan, W. y A. Villela (1997): *Industrial policy in Brazil*, São Paulo, Instituto de Economía, Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP).
- Teitel, S. y F. Sercovich (1984): "Latin America", *World Development*, vol. 2, N° 5/6.
- World Development* (1984): Oxford, Pergamon Press.



## Relación del intercambio *y desarrollo desigual*

**Jaime Ros**

*Universidad de  
Notre Dame,  
Estados Unidos*

“¿Por qué un hombre que cultiva cacao gana la décima parte del salario que obtiene uno que fabrica lingotes de acero?”, preguntaba Lewis en 1969 en su ciclo de conferencias de Wicksell. La respuesta que uno se inclinaría a dar podría considerar el análisis de la dotación de capital por trabajador y los niveles generales de la tecnología en los países productores de cacao y de acero. Si la economía mundial estuviera compuesta de dos regiones que comercian respectivamente cacao y acero y producen un tercer bien en común, la respuesta de Lewis era muy original y sorprendente: las condiciones de productividad en los sectores de producción del cacao y del acero no vienen al caso para explicar la brecha de salarios entre ambas regiones. Sí importan, en cambio, los niveles de productividad relativos en la producción del tercer bien común.

Un par de décadas antes, Prebisch (1949) advirtió un problema importante y se hizo una pregunta parecida. Observó que el centro (o el norte) de la economía mundial se había enriquecido sobre la base de rápidos avances tecnológicos, pero que esos avances no habían beneficiado a la periferia (o sur) de la economía mundial en la misma medida. ¿Por qué estos aumentos de la productividad del centro habían sido incapaces de mejorar las condiciones de vida del sur en la forma de mejoramiento de la relación de precios del intercambio para la periferia? Prebisch planteó también que la relación de precios del intercambio de la periferia, de hecho, se había estado deteriorando, argumento que se conoció como la tesis Prebisch-Singer sobre la relación de precios del intercambio entre los productos industriales y los productos primarios. Estudios posteriores han demostrado que esta hipótesis es de dudosa validez empírica.<sup>1</sup> Nótese, sin embargo, que la pregunta de Prebisch no pierde con ello relevancia. Porque la pregunta importante, a nuestro juicio, no es por qué la relación de precios del intercambio ha caído, si de veras lo ha hecho, sino por qué el rápido progreso tecnológico del norte no ha provocado un mejoramiento de la mencionada relación de precios para el sur.

El propósito de este trabajo es reexaminar estos aspectos y estudiar la complementariedad que, no obstante sus claras diferencias, existe entre las respuestas

<sup>1</sup> Véase, al respecto, Haberler (1961), Meier (1963) y Spraos (1980).

de Lewis y Prebisch. El trabajo se organiza de la siguiente manera: la sección I expone el análisis de Lewis en sus supuestos iniciales de una tecnología ricardiana en la producción de acero, cacao y el tercer bien transados entre las dos regiones (alimentos, en su modelo). La sección II se introduce en el análisis de Prebisch alzando el supuesto de tecnología ricardiana en los sectores de producción de acero y cacao e introduciendo condiciones de demanda. Por último, en la sección III, se elimina el supuesto central de Lewis de productividades dadas en el sector de producción de alimentos y se investiga bajo qué condiciones el progreso técnico y la acumulación de capital pueden generar desigualdad.

### I. El modelo de comercio tropical de Lewis

Consideremos un modelo de dos países con tres bienes transados.<sup>2</sup> Los tres bienes se producen con tecnología ricardiana utilizando sólo mano de obra con rendimientos constantes. Ambos países producen alimentos (bien  $S$ ). Los otros dos bienes (acero y cacao), que se denotan con las letras  $M$  y  $N$ , se producen en los países 1 y 2 respectivamente. Los niveles de producción y tecnología pueden describirse como:

$$\begin{aligned} S_1 &= h_1 L_{S1} & M &= q_1 L_M \\ S_2 &= h_2 L_{S2} & N &= q_2 L_N \end{aligned}$$

Se supone que hay una tasa de salario uniforme en cada país. Medido en términos de alimentos, el salario ( $w/p_S$ ) es igual a la productividad media del trabajo ( $h_i$ ) en el sector productor de alimentos. Así:

$$(1) \quad w_1/p_S = h_1 \quad w_2/p_S = h_2$$

Adicionalmente, el salario en términos de producto de los sectores  $M$  y  $N$  debe ser igual a las productividades medias del trabajo ( $q_i$ ) en estos sectores:

$$(2) \quad w_1/p_M = q_1 \quad w_2/p_N = q_2$$

De las ecuaciones (1) y (2) se deduce que con dos países y tres bienes —uno de los cuales se produce en los dos países— los salarios relativos y la relación de precios del intercambio deben satisfacer dos condicio-

nes de equilibrio. Primero, igualados los precios de los alimentos, los salarios relativos deben ser proporcionales a la productividad media del trabajo en la producción de alimentos. De (1), se tiene que:

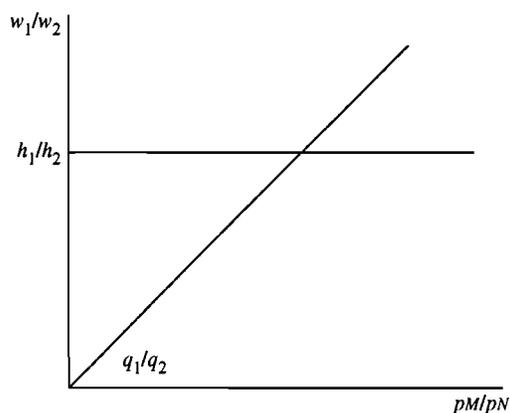
$$(3) \quad w_1/w_2 = h_1/h_2$$

Nos referiremos a (3) como la curva de salarios relativos. Esta es la línea horizontal en el gráfico 1. Segundo, los salarios relativos deben ser iguales al cociente del valor de las productividades medias del trabajo en los sectores capitalistas:

$$(4) \quad w_1/w_2 = (q_1/q_2) (p_M/p_N)$$

Llamaremos a (4) la curva de la relación de precios del intercambio. En el gráfico 1, es el rayo que parte de su origen con pendiente ( $q_1/q_2$ ). Evidentemente, en el planteamiento de Lewis, la pregunta tiene una respuesta simple. Como el precio de los alimentos es el mismo en ambos países, la igualdad entre salario y valor del producto medio del trabajo en el sector  $S$  implica que el cociente entre tasas de salario debe, en equilibrio, ser igual al de productividades en la producción de alimentos (ecuación 3). Un aumento de productividad en el sector  $S_1$  eleva los salarios en términos de alimentos en el país 1. En el país 2 el precio de los alimentos en términos de trabajo no varía, ya que éste depende sólo de las condiciones de productividad en el sector  $S_2$ . La tasa de salarios del país 1 debe entonces aumentar con respecto a la del país 2. Los salarios relativos están rígidamente atados a las productividades en los sectores  $S$  y, por ser exógenas, no hay otros factores —incluidas las condiciones de productividad y demanda en los sectores  $M$  y  $N$ — que puedan afectar los niveles de salarios relativos.

GRAFICO 1



<sup>2</sup> Véanse presentaciones y extensiones previas de Lewis (1969) en Findlay (1981) y Bardhan (1982).

Esto tiene otra consecuencia. Como los cambios en las productividades relativas de los sectores  $M$  y  $N$  no afectan a los salarios relativos, deben ocurrir cambios compensatorios en la relación de precios del intercambio ( $pM/pN$ ). Como lo establece Lewis en su explicación de por qué el salario de un productor de cacao en un país es tanto más bajo que el del productor de acero en el otro: "Ambos hombres tienen la alternativa de producir alimentos. Sus ingresos relativos están entonces determinados por sus productividades relativas al producir alimentos; y los precios relativos del acero y el cacao están determinados por estos ingresos relativos y por las productividades en el acero y el cacao" (Lewis, 1969, p. 17).

Esta es también la base de la explicación de por qué la producción tropical es tan barata y de su recomendación de política de promover el aumento de la productividad en los sectores de producción de alimentos en los países tropicales, más bien que en la agricultura comercial (sector  $N$ ).<sup>3</sup> Es evidente la consecuencia para la pregunta de Prebisch: el crecimiento de la productividad en el sector  $M$  puede no afectar a la relación de precios del intercambio si el progreso técnico en el norte es más equilibrado entre los sectores comercial y de alimentos que en la periferia.

## II. Una extensión hacia Prebisch

Ahora supongamos que los bienes  $M$  y  $N$  se producen en sectores capitalistas utilizando una tecnología Cobb-Douglas:

$$M = A_1 K_1^a L_M^{1-a} \quad N = A_2 K_2^a L_N^{1-a}$$

donde  $K$  y  $L$  son insumos de capital y trabajo en cada sector y, para simplificar, suponemos que el capital participa idénticamente en ambos sectores  $M$  y  $N$ . Los bienes  $M$  y  $N$  pueden ser consumidos o invertidos. La tecnología es tal que, cuando se invierte, el bien  $M$  sólo puede usarse en la producción del bien  $M$ ; lo mismo se aplica al bien  $N$ , que sólo puede utilizarse para producir  $N$ . Así, aun cuando hay comercio internacional en los tres bienes, no hay intercambio de bienes de capital, debido a que no existe un uso para el bien  $M$  como bien de capital en el país 2 e igual cosa con el

bien  $N$  en el país 1. Con estos supuestos, y despreciando los ahorros en salarios, la igualdad entre ahorro e inversión en cada país (condición de comercio equilibrado) implica:

$$(5) \quad \begin{aligned} pM (M - C_M) &= s_1 a pM M \\ pN (N - C_N) &= s_2 a pN N \end{aligned}$$

donde  $p$  y  $C$  representan los niveles de precios y de consumo de cada bien (consumido internamente o en el exterior),  $s$  denota las propensiones a ahorrar a partir de las utilidades en cada país y "a", de la especificación Cobb-Douglas, es la participación de los sectores  $M$  y  $N$  en las utilidades en el equilibrio competitivo.

Como se supone que las condiciones de producción en los sectores productores de alimentos no varían, la curva de salarios relativos todavía está representada por la línea horizontal ( $h_1/h_2$ ). La curva de relación de precios del intercambio se modifica porque ahora las condiciones de demanda van a determinar la relación de precios del intercambio. En efecto de las condiciones de primer orden para la maximización de la utilidad en los sectores  $M$  y  $N$ , las funciones de oferta relativa de productos de  $M$  y  $N$  son tales que:

$$(6) \quad \begin{aligned} M/N &= A_1^{-1/a} K_1 (pM/w_1)^{(1-a)/a} / \\ &A_2^{-1/a} K_2 (pN/w_2)^{(1-a)/a} \end{aligned}$$

Supone una elasticidad de sustitución unitaria en el consumo entre los bienes  $M$  y  $N$ ;<sup>4</sup>

$$(7) \quad C_M/C_N = B pN/pM$$

Junto con la ecuación (5), la ecuación (7) nos permite expresar la relación de precios del intercambio entre los bienes  $M$  y  $N$  como:

$$(8) \quad pM/pN = B' N / M$$

donde  $B' = B (1 - s_2 a) / (1 - s_1 a)$

Sustituyendo de (6) en (8), y resolviendo para la relación de precios del intercambio, queda:

$$(9) \quad pM/pN = B'^a (w_1/w_2)^{1-a} (A_2/A_1) (K_2/K_1)^a$$

<sup>3</sup> Este es también el quid del planteamiento de Lewis sobre la evolución a largo plazo de la relación de precios del intercambio entre los productos manufacturados (el bien  $M$ ) y los productos tropicales (el bien  $N$ ), como resultado del crecimiento más rápido de la productividad en los sectores de producción de alimentos de los países industrializados.

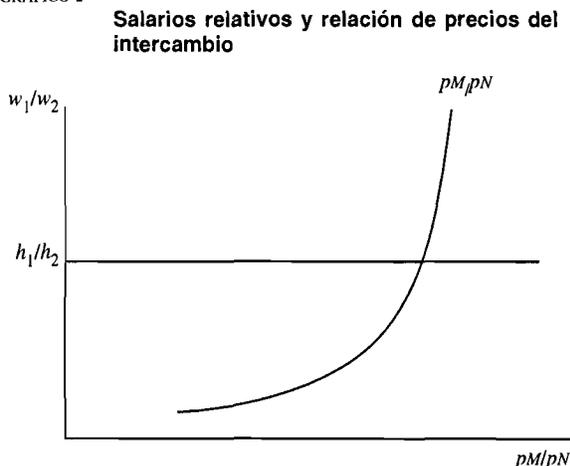
<sup>4</sup> Este supuesto no implica que los cambios en el precio relativo de los alimentos no afecten los niveles de consumo de los bienes  $M$  y  $N$ . Más bien, un aumento, por ejemplo, en el precio relativo de los alimentos aumenta (o reduce) las participaciones en el consumo de los bienes  $M$  y  $N$  en exactamente la misma porción.

La ecuación (9) muestra la relación de precios del intercambio entre los productos  $M$  y  $N$  como una función creciente de los salarios relativos. Define la curva de relación del intercambio del gráfico 2 como la curva de pendiente positiva ( $pM/pN$ ). Dadas las condiciones de producción y demanda en los sectores  $M$  y  $N$ , un aumento de los salarios relativos en el país 1 aumenta los costos relativos en el sector  $M$  y con ello aumenta el precio de  $M$  con respecto al de los bienes  $N$ . La línea horizontal ( $h_1/h_2$ ) muestra, como en el caso anterior, los salarios relativos ( $w_1/w_2$ ) determinados por las productividades relativas en la producción de alimentos. La relación de precios de intercambio de equilibrio está determinada por la intersección de esta línea con la curva de relación de precios del intercambio.

Consideremos en este escenario los efectos de la acumulación de capital y el progreso técnico en el sector  $M$ . En ambos casos (un aumento de  $K_1$  o de  $A_1$ ), el efecto es mover la curva de relación de precios del intercambio hacia adentro y aumentar el precio relativo ( $pN/pM$ ) del bien  $N$ , en tanto que los salarios relativos permanecen constantes. Los efectos del progreso técnico y de la acumulación de capital en el sector  $N$  son simétricos. Ninguno de estos cambios deja de afectar los salarios relativos. Por esta razón, y dado que el mejoramiento tecnológico, por ejemplo, en el sector  $M$ , aumenta los salarios en el país 1, lo mismo debe pasar con los salarios en el país 2. Los salarios en los dos países aumentan en la misma proporción (en términos de bienes  $M$ ). Los beneficios de la expansión de los sectores capitalistas en ambos países, aunque no sean iguales, se reparten sin embargo en forma equitativa.

Este es el caso en el tipo de progreso técnico y de condiciones de demanda supuestos hasta ahora. Supongamos que el progreso técnico en el sector  $M$  cambia el parámetro  $B$  —la demanda— reduciendo la demanda de importaciones provenientes del país 2. Este

GRAFICO 2



caso, la sustitución de productos naturales por sintéticos, fue referencia habitual de la literatura en torno a la tesis Prebisch-Singer sobre la relación de precios del intercambio. El aumento resultante del parámetro  $B'$  en la ecuación (9) tiende a desplazar hacia afuera la curva de relación del intercambio, con lo que la ganancia proveniente del progreso técnico se concentra en el sector  $M$ , más bien que diseminarse a través de un precio relativo inferior del bien  $M$ . En términos más generales, si los bienes  $M$  y  $N$  enfrentan diferentes elasticidades ingreso de la demanda (más baja para  $N$  que para  $M$ ), habrá un sesgo en la distribución de las ganancias derivadas de la expansión de los sectores  $M$  y  $N$  en favor de los productores de  $M$ . Ello, porque la diferencia de elasticidad ingreso de la demanda tenderá a producir una evolución desfavorable de la relación del intercambio para los bienes  $N$ .

Aun así, en estos casos, los movimientos desfavorables de la relación del intercambio no empeoran la brecha de salarios entre los dos países. Sólo los cambios en las productividades relativas de los sectores productores de alimentos pueden aumentar o reducir la brecha en los ingresos del trabajo. Esto ocurre porque los salarios relativos y la relación de precios del intercambio no se determinan simultáneamente: los salarios relativos afectan la relación del intercambio entre  $M$  y  $N$  pero no al revés. Pasamos ahora a analizar las circunstancias en las que variaciones de la relación del intercambio debido a diferentes condiciones de demanda, acumulación de capital y progreso técnico fuera de los sectores de producción de alimentos pueden alterar los salarios relativos.

### III. El desarrollo desigual: un modelo Prebisch-Lewis

Ahora levantemos el supuesto central hasta este punto de que las productividades relativas de la producción de alimentos están dadas exógenamente. Supongamos, entonces, que las condiciones de producción del sector  $S$  están dadas por:

$$S_1 = f_1 L_{S1}^{1-b} \quad S_2 = f_2 L_{S2}^{1-b} \quad b \leq 1$$

donde  $f_1$  y  $f_2$  reflejan los efectos de la tecnología y de la dotación de tierras en la producción de alimentos. Para simplificar, supongamos que los retornos del parámetro del trabajo ( $1 - b$ ) sean iguales en ambos países. Seguimos suponiendo que la producción de alimentos se lleva a cabo en sectores no capitalistas donde el trabajo gana la productividad media del trabajo. La igualdad entre el salario producto y la produc-

tividad media del trabajo en el sector *S* de ambos países implica que:

$$(10) \quad w_1/w_2 = (f_1/f_2) (L_{S2}/L_{S1})^b$$

El cociente  $(L_{S2}/L_{S1})$  está determinado por la demanda de trabajo en los sectores *M* y *N*, y la condición de pleno empleo en ambos países:

$$(11) \quad (L_{S2}/L_{S1}) = [L_2 - L_N(w_2/pN, K_2, A_2)] / [L_1 - L_M(w_1/pM, K_1, A_1)]$$

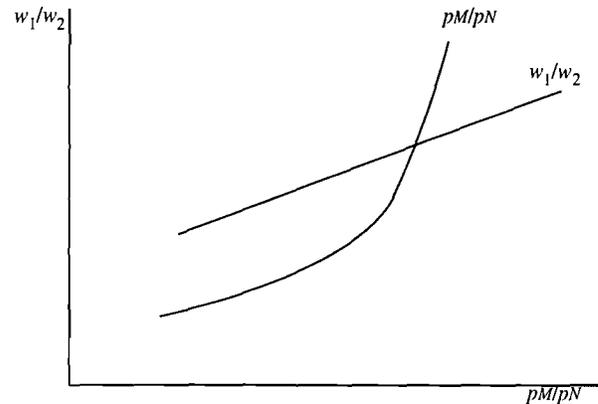
donde:  $L_{N1} < 0, L_{N2}, L_{N3} > 0$  y  $L_{M1} < 0, L_{M2}, L_{M3} > 0$

Las ecuaciones (10) y (11) definen una curva de salarios relativos que ahora tiene pendiente positiva (véase gráfico 3). La racionalidad subyacente es la siguiente: un aumento de *pM* (dado *pN*) aumenta la demanda de trabajo en el sector *M*. El equilibrio en el mercado de trabajo en el país 1 hace necesario que el empleo en el sector *S*<sub>1</sub> caiga para que  $w_1/pS$  aumente (debido a los rendimientos decrecientes del trabajo en el sector *S*). Al mismo tiempo, el empleo en *S*<sub>2</sub> debe aumentar para satisfacer el mercado de alimentos. De esta forma, el aumento en *pM* hace necesario que crezca  $(L_{S2}/L_{S1})$  y también lo hagan los salarios relativos ( $w_1/w_2$ ).

La curva de relación del intercambio sigue estando determinada por la ecuación (9). Como lo muestra el gráfico 3, la brecha de salarios relativos y la relación del intercambio se determinan ahora simultáneamente en la intersección de ambas curvas. Esto tiene algunas implicaciones novedosas. Pensemos en los efectos de un aumento del parámetro de la demanda *B* que desplaza la curva de relación del intercambio hacia afuera. Tal como en la sección 2, el precio relativo de los bienes *M* (*pM/pN*) aumenta. Ahora, los salarios relativos ( $w_1/w_2$ ), en vez de permanecer constantes, aumentan también remontando hacia arriba la curva de salarios relativos. Los mecanismos implícitos en el cambio de la relación de precios del intercambio explican por qué los salarios relativos deben moverse en la misma dirección. El cambio en la demanda en favor de los bienes *M* y en contra de los bienes *N* reduce el empleo en *S*<sub>1</sub> y lo aumenta en *S*<sub>2</sub>. Como resultado, el cociente de productividades del trabajo en la producción de alimentos aumenta y la brecha de los salarios relativos ( $w_1/w_2$ ) también.

Consideremos ahora los efectos de la acumulación de capital en el centro (país 1).<sup>5</sup> Una expansión del

GRAFICO 3



acervo de capital en el sector *M* tiene dos efectos en los salarios relativos. Como antes, el aumento de la oferta relativa de bienes *M* tiende a reducir el precio relativo *pM/pN* (en cada nivel de salarios relativos). Esto desplaza la curva de relación del intercambio hacia adentro y tiende a estrechar la brecha de salarios relativos debido a que estos últimos disminuyen a lo largo de la curva de salarios relativos. Este es el efecto igualador de la expansión del centro. Además, hay transferencia de fuerza de trabajo de *S*<sub>1</sub> a *M*, que ahora aumenta la productividad media del trabajo en la producción de alimentos. Este efecto pone a los salarios relativos en favor del país 1 y desplaza la curva de salarios relativos hacia arriba. ¿Puede este efecto desigualador neutralizar el efecto anterior, de modo que la brecha de salarios relativos aumente cuando hay acumulación de capital en el país 1?

Usando la igualdad entre salario producto y productividad media del trabajo en los sectores *S*<sub>1</sub> y *S*<sub>2</sub>, junto con las funciones de demanda de trabajo en los sectores *M* y *N*, podemos despejar la variación de la relación de precios del intercambio:

$$(12) \quad d\log(pM/pN) = -a d\log K_1 + [(1 + F)/F] d\log w_1/pS - \{[(1 + bL_N/aL_{S2})]/F\} d\log w_2/pS$$

donde  $\log$  corresponde al logaritmo natural,  $F = b L_M / a L_{S1}$ , y, como primera aproximación, hemos mantenido constante el precio de los bienes *N* en términos de alimentos (de modo que  $d\log(pS/pN) = 0$ ).

Sacando logaritmos en la ecuación (9), y diferenciando, resulta:

$$(13) \quad d\log(pM/pN) = (1 - a) d\log w_1/w_2 - [a(1 - a)] d\log K_1$$

Sustituyendo de (13) en (12), y resolviendo para  $d\log w_1/w_2$  se obtiene:

<sup>5</sup> El análisis del progreso tecnológico neutro es similar.

$$d \log w_1/w_2 = [aF/(1/a + F)] d \log K_1 + [b/a (a + aF)] [L_M/L_{S1} - L_N/L_{S2}] d \log ps/w_2$$

Dos efectos contribuyen al cambio de los salarios relativos. El primero es el "efecto directo" de la acumulación de capital (primer término en la RHS). Este efecto es positivo sin lugar a dudas y su fuerza depende de  $F$  y, por lo tanto, de la proporción de la fuerza de trabajo del país 1 empleada en el sector  $M$  ( $L_M/L_{S1}$ ). Como el análisis de los efectos de la acumulación de capital en el país 2 es simétrico al del país 1, esto implica que el país con una fracción mayor de fuerza de trabajo en el sector capitalista tenderá a apropiarse en mayor grado de los beneficios de su propia expansión.

El segundo término de la RHS se afecta por el cambio en el cociente precio de los alimentos a salarios en el país 2 ( $d \log ps/w_2$ ). Este cambio es claramente positivo: la reducción del empleo agrícola en el país 1 tiende a crear un exceso de demanda de alimentos y el equilibrio del mercado de alimentos necesitará la expansión compensatoria del empleo agrícola en el país 2. Frente a rendimientos decrecientes del trabajo, la productividad media del trabajo en el país 2 disminuye. El signo de este cambio depende entonces de si la expresión  $[L_M/L_{S1} - L_N/L_{S2}]$  es positiva o negativa. Cuando hay expansión en el centro, donde la mayor parte de la fuerza de trabajo está empleada en el sector capitalista, el efecto será positivo: la razón es que al compensarse la expansión del empleo en el sector  $S2$ , no se incrementarán los salarios en términos de bienes  $N$  y aumentará significativamente la relación de precios del intercambio para el país 2. El efecto positivo de la acumulación de capital en los salarios relativos tiende, entonces, a reforzarse por un efecto positivo (o menos negativo) en la relación de precios del

intercambio para los bienes  $M$ . En contraste, la expansión del sector  $N$  en la periferia generará una expansión compensatoria del empleo agrícola en el país 1, la que tiende a mejorar la relación del intercambio para el país 1 y a contrarrestar el mejoramiento de los salarios relativos para el país 2.

Este análisis tiene alguna afinidad con el énfasis de Prebisch en la rigidez relativa de los mercados de trabajo en los países desarrollados y en vías de desarrollo como un tercer factor (aparte de las diferencias de elasticidad ingreso de la demanda y el sesgo de progreso técnico) que afecta la evolución de los ingresos relativos y la relación de precios del intercambio entre las dos regiones. El análisis muestra también que con productividades relativas en la producción de alimentos determinadas endógenamente, la explicación de las grandes diferencias de salarios entre las economías desarrolladas y en vías de desarrollo depende, después de todo, de las dotaciones de capital y de trabajo en esos dos tipos de países. Las diferencias en dotación de factores determinan la gran brecha de productividad en la producción de alimentos y, en este sentido, el análisis es también congruente con los mecanismos que Lewis identifica como la fuente de las diferencias observadas en los salarios reales.<sup>6</sup>

(Traducción del inglés)

<sup>6</sup> La ecuación (12) se deriva despreciando un efecto secundario de la acumulación de capital y suponiendo constante el cociente  $ps/pN$ . El precio de los alimentos en términos de bienes  $N$  ( $ps/pN$ ) se puede expresar como el producto de  $ps/w_2$  y  $w_2/pN$ . Sabemos que el cociente  $ps/w_2$  aumenta. Para que el mercado de los alimentos se equilibre, el salario producto en el sector  $N$  ( $w_2/pN$ ) debe aumentar para liberar la fuerza de trabajo necesaria para expandir la producción de alimentos en el país 2. De esta forma,  $ps/pN$  debe aumentar. Este efecto tiende a reducir la oferta de bienes  $N$  y con ello moderar los efectos de la relación de precios del intercambio potencialmente favorables de  $K_1$  en los bienes  $M$ .

### Bibliografía

- Bardhan, P. (1982): "Unequal exchange in the world of Lewis", *The theory and experience of economic development. Essays in honor of Sir W. Arthur Lewis*, G. Gersovitz, C. Diaz-Alejandro, G. Ranis y M. Rosenzweig (eds.), Londres, George Allen and Unwin.
- Findlay, R. (1981): "The fundamental determinants of the terms of trade", *The world economic order: past and prospects*, S. Grassman y E. Lundberg (eds.), Nueva York, Saint Martin's Press.
- Haberler, G. (1961): "Terms of trade and economic development", *Economic development for Latin America*, H.S. Ellis (ed.), Nueva York, Saint Martin's Press.
- Lewis, A. (1969): *Aspects of tropical trade, 1883-1965*, The Wicksell Lectures, Estocolmo, Almqvist and Wicksell.
- Meier, G.M. (1963): *International trade and development*, Nueva York, Harper and Row.
- Prebisch, R. (1949): El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas (E/CN.12/89), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Spraos, J. (1980), "The statistical debate on the net Barter terms of trade between primary commodities and manufactures", *The Economic Journal*, vol. 90, N° 357, Cambridge, Royal Economic Society, marzo.

# Shocks externos en *economías vulnerables:* una reconsideración *de Prebisch*

Nancy Birdsall\*  
Carlos Lozada\*\*

\*Vicepresidenta ejecutiva,  
Banco Interamericano de  
Desarrollo  
\*\*Latin America  
Research Group,  
Banco de la Reserva  
Federal de Atlanta

*Si entendemos por crisis el punto de inflexión de un proceso, que puede conducir a su renovación o a su colapso, podremos comprender por qué ha habido tantas crisis a lo largo de la historia. Pero es necesario aprender las lecciones que se derivan de esas situaciones y esto requiere una actitud abierta.*  
(Iglesias, 1993, pp. 67 y 68)

Desde que existen las finanzas ha habido crisis financieras —en los Estados Unidos las hubo en todo el siglo XIX y el XX, y en Europa se remontan a una época tan antigua como la del auge y derrumbe del comercio de bulbos de tulipán en la Holanda del siglo XVII, citada en los textos de estudio. Promocionadas como las primeras crisis de la era de la globalización, la crisis del peso mexicano de 1994-1995 y la crisis asiática de 1997-1998 reflejan simplemente la vulnerabilidad permanente de las economías emergentes ante los choques financieros.

Durante el siglo XX, las economías de América Latina han mostrado una especial vulnerabilidad ante los choques desencadenados por las variaciones de precios de los productos básicos, los movimientos de las tasas de interés internacionales y las fluctuaciones del volumen y la dirección de las corrientes de capital. Estos factores han obrado recíprocamente y agudizado los cambios en la política económica interna, lo que se ha traducido en una alta volatilidad de los indicadores económicos claves como las tasas de consumo e inversión, el tipo de cambio real, la inflación, los equilibrios fiscales y externos y el ritmo de crecimiento del PIB.

La vulnerabilidad permanente de América Latina a los choques externos en la nueva era de la economía de mercado hace recordar la opinión de Raúl Prebisch de que, al formular la política económica interna, deben considerarse especialmente las fuerzas económicas internacionales. Por una parte, las recomendaciones originales de política de Prebisch, con el proteccionismo comercial que implicaban, han sido abandonadas en favor de los esfuerzos de reforma del mercado en curso en América Latina. Por otra parte, las viejas preocupaciones relativas a la vulnerabilidad ex-

□ Este artículo se basa en Birdsall y Lozada (1996). Las opiniones expresadas son las de los autores y no representan las del Banco Interamericano de Desarrollo o las de sus miembros, ni las del Banco de la Reserva Federal de Atlanta, o el Sistema de la Reserva Federal.

terna han vuelto a plantearse en los años 90, especialmente luego de las crisis mexicana y asiática. El nuevo desafío es descubrir cómo América Latina y otras regiones emergentes pueden enfrentar los choques externos en el marco de una economía de mercado global.

En las secciones siguientes se analiza la evolución de la política económica de América Latina durante los últimos cincuenta años, destacando el impacto de los choques externos y la reacción ante ellos. Concluimos señalando algunas falsas soluciones y nuevas enseñanzas que se pueden desprender de las últimas crisis de México y Asia oriental. El pensamiento sobre la política económica ha evolucionado desde la ideología de Prebisch al paradigma del mercado, para culminar con una nueva síntesis que reconsidera los nexos entre las fuerzas externas y las políticas y las instituciones internas.

## I. Prebisch y la sustitución de importaciones

La creencia de que el desarrollo impulsado por las exportaciones no era una opción correcta para América Latina estaba muy arraigada en la región durante la posguerra. La recesión internacional de los años 30, los disturbios económicos causados por la segunda guerra mundial y las políticas proteccionistas de las naciones desarrolladas —como el arancel Smoot-Hawley de Estados Unidos, de 1930— habían debilitado la demanda de productos básicos con la contracción consiguiente de las economías de América Latina. La división internacional del trabajo —con el norte que producía artículos manufacturados y el sur que abastecía de bienes primarios— parecía contraria al desarrollo a largo plazo de la región, debido a las fluctuaciones adversas de la relación de precios del intercambio y a la concentración de la tecnología en las industrias fabriles del norte. Esta dicotomía de “centro-periferia”, poderosamente descrita por Prebisch (CEPAL, 1951), dominó el pensamiento económico regional durante los primeros años de la posguerra.

En ese tiempo prevalecía la convicción de que las políticas económicas internas debían ajustarse para enfrentar las restricciones externas al crecimiento de la región. Prebisch sostuvo que la industrialización interna fomentaría la difusión de la tecnología, aumentaría el empleo, elevaría la productividad de la mano de obra y reduciría la vulnerabilidad de la región al sistema económico internacional. Esta tesis fue la base teórica de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones que procuraban fortalecer el

desarrollo industrial con la protección de los mercados internos aplicando aranceles, cuotas y otras restricciones, y con la promoción subsecuente de las industrias locales.

Aunque algunas de estas tendencias de política eran evidentes en América Latina antes de sus estudios, Prebisch proporcionó la base intelectual para la estrategia de desarrollo que dominó la región durante los decenios de 1950 y 1960. Prebisch evaluó más adelante el papel de su trabajo en este período y reconoció que su propuesta de política intentó dar una justificación teórica para la política de la industrialización que ya se seguía (especialmente en los países grandes de América Latina), a fin de animar a los demás a que también lo hicieran y proporcionar una estrategia ordenada para llevarla a cabo (Prebisch, 1984).

Desde 1950 hasta 1960, América Latina creció a una tasa media anual de casi 5%. La sustitución de importaciones logró impulsar la industria pesada en algunos de los países más grandes de la región y creó una modesta base para el crecimiento de la industria manufacturera interna. Sin embargo, la estrategia comenzó a toparse con puntos de estrangulamiento en los últimos años del decenio de 1960 y primeros del de 1970. La producción de bienes duraderos avanzados requirió insumos de bienes capital intermedios que no estaban disponibles nacionalmente; esta necesidad de insumos extranjeros agravó el propio problema que la región procuraba evitar: la dependencia estratégica del centro. Asimismo, para explotar economías de escala, los productos complejos necesitaban a menudo mercados más grandes que los internos. Ya en 1963, Prebisch reconoció que la época de la sustitución fácil había terminado (Prebisch, 1963).

La sustitución de importaciones tuvo también efectos no buscados en el mercado de trabajo. Las políticas de industrialización sustitutiva dieron lugar a la creación de industrias de uso intensivo de capital y no tuvieron éxito en generar una demanda importante de trabajo. Aunque se crearon algunos puestos de trabajo de alta productividad en la manufactura, no se produjo la conexión prevista entre la manufactura, la tecnología y la productividad creciente de la mano de obra, con el mejoramiento consiguiente de salarios y condiciones de vida.

Mirando hacia atrás, la industrialización sustitutiva aparece como un enfoque de corto o mediano plazo que se prolongó demasiado. A pesar de los defectos de la estrategia, la región en su conjunto experimentó tasas de crecimiento aún más altas en los años 60, con un promedio anual de 6% entre 1960 y 1973. Los resultados eran tan favorables que las tendencias del protec-

cionismo y la intervención del Estado en América Latina persistieron durante el decenio de 1970.

Para continuar el proceso de crecimiento estimulado por la sustitución de importaciones, muchos países latinoamericanos comenzaron a importar fuertemente, confiados en la entrada de capitales —facilitada en alto grado por los “petrodólares” de la crisis del petróleo de 1973— para complementar el ahorro interno en el financiamiento de la inversión. Entre 1975 y 1982, la deuda externa de largo plazo de América Latina aumentó de 42.5 mil millones de dólares a 176.4 mil millones (Edwards, 1993). Por la naturaleza asimétrica de la industrialización sustitutiva, el Estado y las empresas estatales recibieron la “parte del león” de los fondos y la afluencia de capitales financió un déficit cada vez mayor del sector público. Un ambiente internacional favorable, de bajas tasas de interés reales y una demanda renovada de exportaciones de América Latina ayudaron a los gobiernos de la región a servir su endeudamiento cada vez mayor con poca dificultad entre 1975 y 1979.

La segunda crisis del petróleo en 1979 alteró radicalmente la perspectiva de la deuda en América Latina. Los altos precios del petróleo coincidieron con la caída de los precios de los productos básicos. Para combatir la inflación, las autoridades de Estados Unidos elevaron abruptamente las tasas de interés internas, con lo que aumentó considerablemente la carga del servicio de la deuda para América Latina. Estos factores, junto con la fuga de capitales durante los últimos años del decenio de 1970, desataron la crisis regional de la deuda y marcaron el comienzo de la “década perdida” de América Latina.

## II. La década perdida y la vuelta al mercado

Enfrentados a una caída repentina y abrupta de las corrientes de capital, muchos países latinoamericanos restringieron las importaciones, impusieron aranceles más elevados, crearon sistemas de tipos de cambio múltiples y aplicaron impuestos ineficaces, en la esperanza de atenuar los crecientes déficit internos y externos. Como persistían los déficit y el financiamiento extranjero seguía bajando, los gobiernos recurrían a sus bancos centrales en busca de financiamiento, lo que provocaba inflación. A mediados de los años ochenta, algunos países experimentaron con estrategias heterodoxas, procurando combatir la inflación “inercial” mediante la congelación de los precios y los controles del tipo de cambio y los salarios. Estas medidas

alentaron finalmente la espiral inflacionaria, sobre todo porque no se reconoció el papel fundamental de la disciplina fiscal en la estabilización de los precios. La inflación alcanzó casi 7 500% en Perú durante 1990 y varios otros países —entre los que destacan Argentina, Bolivia, Brasil y Nicaragua— experimentaron episodios de hiperinflación en algún momento durante ese decenio. Estas condiciones contribuyeron al bajo ritmo de desarrollo económico durante la década. Luego de promediar 5.9% durante los años 70, las tasas anuales de crecimiento del PIB cayeron a 1% entre 1980 y 1990 y fueron negativas sobre una base per cápita (BID, 1996).

Hacia fines de los años 80 surgía un nuevo consenso en política económica. Las autoridades responsables de esa política comenzaron a reconocer que finalmente se había agotado el modelo de desarrollo conducido por el Estado que se había utilizado en las décadas anteriores. El evidente éxito de Chile —un ajustador temprano—, el derrumbe de las economías estatistas de Europa oriental y de la Unión Soviética y el crecimiento acelerado de las economías del Asia oriental, animaron a los gobiernos latinoamericanos a aplicar reformas basadas en el paradigma del mercado: apertura al comercio internacional, estricta disciplina fiscal y privatización de empresas de propiedad del Estado. El viraje de la política reflejaba también la influencia cada vez mayor de los economistas latinoamericanos con estudios en los Estados Unidos en la administración técnica y política de varios países y el apoyo de las instituciones financieras multilaterales, en forma de préstamos, de estudios empíricos y de diálogos de política. La magnitud de la crisis de los años 80 pudo también haber contribuido al cambio dramático en el foco de atención; las condiciones económicas y sociales calamitosas de la región habían ampliado el espacio político de maniobra para los dirigentes latinoamericanos, haciendo políticamente viables cambios radicales de política.

Aunque el alcance y el ritmo de la reforma variaron entre países (Rosenthal, 1996), es posible hacer algunas generalizaciones. Las reformas iniciales consistían en ajustes macroeconómicos importantes para estabilizar la economía, es decir, reducir la inflación. Incluían una estricta disciplina fiscal y una política monetaria restrictiva y, en algunos casos, la inamovilidad del tipo de cambio nominal. La importancia del Estado, prominente en América Latina en décadas anteriores, disminuyó en favor de los poderes del sector privado y del mercado. La desregulación y la privatización de las empresas del Estado fomenta-

ron una mayor competencia y contribuyeron a reducir distorsiones en la economía. Por último, muchos países redujeron unilateralmente los aranceles y eliminaron varias barreras al comercio, lo que ayudó a acelerar el crecimiento de la productividad regional.

Estas políticas estaban en abierta contraposición con el consenso de los primeros años de posguerra, según el cual los factores externos eran los impedimentos más relevantes para el crecimiento. Más que la solución a las restricciones externas, como lo planteaba Prebisch, las políticas internas proteccionistas y centradas en el Estado se consideraban la causa profunda de los problemas del desarrollo de la región. La idea de que se podían eliminar las trabas al crecimiento, eliminando las distorsiones de política interna pasó a dominar el pensamiento económico de la región y de las instituciones financieras multilaterales. Tanto el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como el Banco Mundial acentuaron la importancia de las políticas internas desde principios del decenio de 1990.

Según el BID: "Durante los próximos años el progreso de las economías latinoamericanas probablemente estará más bien impulsado por el éxito de los procesos de reforma internos que por el comportamiento de la economía mundial" (BID, 1992, p. 20), en tanto que el Banco Mundial afirmaba que "el futuro de los países en vías de desarrollo está en gran parte en sus propias manos... La estrategia correcta para los países en vías de desarrollo, sean las condiciones externas de apoyo o no, es invertir en la gente, en educación, salud y control demográfico; ayudar a que los mercados funcionen bien fomentando la competencia y la inversión en infraestructura; liberalizar el comercio y la inversión externa; evitar el déficit fiscal excesivo y la alta inflación." (Banco Mundial, 1991).

### III. Los flujos de capital y las crisis financieras

A mediano plazo, los resultados positivos justificaron las reformas de mercado de América Latina. Los esfuerzos de estabilización dieron como resultado una disminución significativa de la inflación regional; ya en 1997, la mayoría de los países de la región tenían inflación de un solo dígito y la tasa media había caído a 9%, la más baja desde 1977 (BID, 1998). Igualmente, el desarrollo económico regional se recuperó durante la primera mitad del decenio de 1990 y alcanzó 5.1% en 1994. Aunque en algunos países como Argentina, El Salvador y Perú el fuerte crecimiento fue posible gracias en parte al aprovechamiento de la capacidad

productiva previamente subutilizada, en la mayoría de los países el crecimiento rápido de principios de los años 90 fue alimentado por nuevas inversiones y aumentos de productividad (BID, 1996).

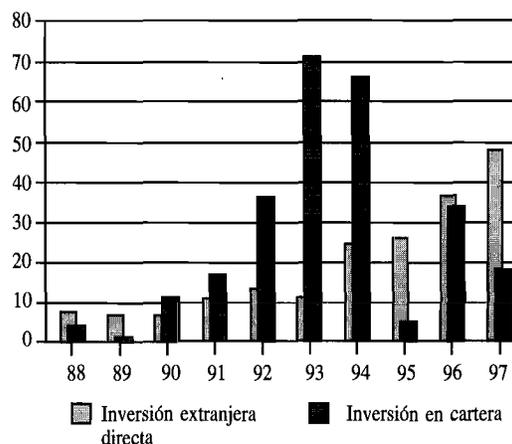
Gran parte de la nueva inversión en la región fue facilitada por las corrientes de capitales extranjeros, que reaparecieron con fuerza durante los años 90. Después de casi desaparecer entre 1983 y 1990, crecieron en forma pujante hasta llegar a representar 4% del PIB regional en 1991 y 6% en 1993 y 1994. El gráfico 1 muestra la evolución de las corrientes de capitales a la región desde fines del decenio de 1980 hasta 1997.

Varios factores contribuyeron a esta oleada de capitales. El aumento de las tasas de crecimiento y la menor inflación, resultado de las reformas de mercado —y también de la privatización y la desregulación de los mercados internos—, ofrecieron a los inversionistas nacionales e internacionales nuevas posibilidades de obtener una alta rentabilidad. La atracción de la alta rentabilidad y las oportunidades para diversificar el riesgo apuntalaron la participación creciente de las economías emergentes en los mercados internacionales de capital. Finalmente, las bajas tasas de interés en Estados Unidos durante los años 90 se sumaron al atractivo de la alta rentabilidad que ofrecían los mercados emergentes.

Por otro lado, los avances tecnológicos recientes han elevado en gran medida el ritmo y la eficacia con que el capital puede fluir desde y hacia mercados emergentes. Innovaciones de punta en el sistema financie-

GRAFICO 1

#### Afluencia de Inversiones a América Latina, 1988 a 1997 (miles de millones de dólares)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

ro internacional han facilitado la difusión casi instantánea de la información entre los agentes del mercado, lo que ha reducido sustancialmente los costos de transacción y permitido el desarrollo de nuevos instrumentos financieros. La integración de las economías emergentes en este sistema permite que las fuerzas del mercado recompensen rápidamente la actuación o las políticas económicas positivas, así como expone y castiga la mala gestión o inconsistencias económicas subyacentes. Los hechos ocurridos en los años 90 también han demostrado que la nueva tecnología del mercado internacional tiene la capacidad de difundir rápidamente el pánico financiero a través de los países y las regiones.

La afluencia de capital en el contexto de sistemas financieros cada vez más integrados presenta ventajas evidentes para las economías emergentes. En primer lugar, éstas pueden impulsar el desarrollo económico desligando las inversiones en la economía local de la disponibilidad de ahorro interno. La integración financiera también promueve el crecimiento al cambiar la composición de las inversiones de un país a favor de los proyectos de mayor rentabilidad, gracias a que es mayor la capacidad de los inversionistas para diversificar sus inversiones y evitar así algo del riesgo implícito normalmente en las inversiones más rentables (Banco Mundial, 1997).

Sin embargo, el aumento de las corrientes de capital y la integración financiera también presentan riesgos significativos. Las grandes entradas de capital, comunes en las etapas iniciales de la integración del mercado financiero, aumentan los costos potenciales de un vuelco repentino de esas entradas. Las salidas rápidas se desencadenan generalmente por una pérdida de confianza en las políticas o gestión macroeconómica de un país y pueden también difundirse rápidamente a otras economías que no presentan necesariamente las mismas debilidades del país que las originó. Los problemas de una economía emergente en particular pueden provocar un retiro temporal de capitales de varias o de todas las economías que se consideren en la misma clasificación de activos. Algunos observadores sugieren que tales salidas se producen por un comportamiento de "manada", es decir, los inversionistas institucionales y los administradores de fondos tenderán a copiar el comportamiento de sus pares, de modo que la calidad de sus carteras de inversiones no parezca peor que la del conjunto de la industria. La sanción por el bajo rendimiento es a menudo mayor que el premio al rendimiento extraordinario, especialmente si a los administradores de fondos de los mercados emer-

gentes se les exige una rentabilidad similar a la mediana de los fondos de su categoría o mercado (Banco Mundial, 1997). Esto puede conducir a situaciones en las que desequilibrios de menor importancia lleven a cuantiosos retiros de capital, o en las que el castigo a la economía sea mayor que el delito de haber causado el desequilibrio original.

Los riesgos asociados al aumento de los flujos de capital a una economía emergente pueden agudizarse cuando las afluencias son intermediadas por un sistema financiero local subdesarrollado o regulado inadecuadamente, que puede estar en ese momento experimentando un auge crediticio, como es típico en las primeras etapas de la recuperación económica después de la estabilización. En un ambiente de inflación reducida, desarrollo económico renovado y fuertes corrientes de capital hacia el país, los bancos locales tienden a expandir el crédito para gasto privado en consumo e inversión. A menos que las prácticas crediticias se supervisen rigurosamente, es probable que los fondos lleguen a personas o entidades que no serán capaces de cumplir sus obligaciones si ocurre repentinamente una caída de la actividad económica o un alza de la tasa de interés (Birdsall, Hausmann y Gavin, 1998). Desafortunadamente, esas debilidades financieras sólo se hacen evidentes después que el crecimiento económico o la afluencia de capitales —o ambos— comienzan a desacelerarse.

Este último escenario describe algunos elementos de la crisis mexicana de 1994-1995. Junto con los esfuerzos de estabilización del país que comenzaron a fines del decenio de 1980, las autoridades introdujeron reformas al sector financiero, que incluían la liberalización de las tasas de interés y la privatización y desregulación del sistema bancario. Estas condiciones se juntaron para desatar un auge de créditos bancarios a principios de los años 90. Mientras la corriente de capitales a México crecía a un promedio anual de 8% del PIB en el período 1990-1993, el crédito bancario al sector privado aumentaba de menos del 10% del PIB en 1989 a cerca de 40% en 1994 (Birdsall, Hausmann y Gavin, 1998).

La repentina devaluación del peso en 20% en diciembre de 1994 precipitó un retiro financiero masivo que obligó al gobierno a la postre a adoptar un régimen de cambio determinado por el mercado. Aproximadamente unos 22 mil millones de dólares salieron de México en tan sólo algunos meses, equivalentes a 6% del PIB del país. La crisis se acentuó por el hecho de que proporciones importantes de la deuda de corto plazo en dólares del gobierno vencían en momentos en

que los mercados de capitales internacionales estaban menos dispuestos a financiar a México. El impacto en el sector bancario fue devastador, pues la inflación, las altas tasas de interés, la actividad económica reducida, el alto peso del servicio de la deuda y el deterioro de la cartera de préstamos contribuyeron a la caída de los cocientes de capital de los bancos. El gobierno se vio obligado a intervenir mediante una serie de medidas de rescate urgente y de iniciativas de reforma del sistema bancario que todavía siguen en marcha en 1998.

Encabezada por los Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional, la comunidad internacional respondió a la crisis poniendo abundante ayuda financiera a disposición de México, lo que permitió al gobierno enfrentar sus obligaciones mientras que las autoridades mexicanas emprendían ajustes de política (tales como la austeridad fiscal y la política monetaria restrictiva) para tranquilizar a los agentes del mercado. Aunque el crecimiento económico en México se reanudó vigorosamente en 1996 y 1997, la crisis cobró un precio elevado en 1995, cuando aumentaron en forma dramática el desempleo y las bancarrotas y el PIB mexicano cayó en 7%.

La crisis mexicana también tuvo efectos de contagio regional, desatando salidas de capital en otras economías latinoamericanas, sobre todo en Argentina, país que debió soportar gran presión debido a su "plan de convertibilidad" (plan Cavallo) —régimen de tipo de cambio fijo que amarra el valor del peso local al dólar de los Estados Unidos y prohíbe la emisión de cualquier nueva moneda que no tenga respaldo de reservas internacionales. Durante tres meses, a principios de 1995, se sacó del país aproximadamente 18% de los depósitos del sistema bancario de Argentina, gran parte de los cuales fueron a parar al vecino Uruguay. Aunque más de dos tercios de estos depósitos habían retomado antes de terminar el año, Argentina también sufrió en 1995 una grave recesión, con una caída del PIB del 4.4%. A diferencia de México, Argentina mantuvo su régimen de cambio fijo, a pesar del costo en términos de crecimiento negativo y alto desempleo. Argentina fue la víctima principal del llamado "efecto tequila" es decir, el contagio de las dificultades de México.

Si la crisis mexicana demostró que el contagio —merecido o no— puede propagarse a otros países de la misma región, la crisis asiática en curso muestra que ese contagio puede amenazar a economías geográficamente distantes tanto en zonas desarrolladas como en vías de desarrollo.

El impacto de Asia en América Latina puede simplificarse destacando dos canales de contagio: las finanzas y el comercio. Algunos países latinoamericanos —especialmente Brasil— experimentaron retrocesos financieros inmediatos, debido a que percibían que también los afectaban algunos de los desequilibrios de Asia. El déficit importante en cuenta corriente y una moneda sobrevaluada convirtieron a ese país en blanco para el ataque especulativo; el Banco Central fue forzado a gastar unos 8 mil millones de dólares (cerca del 10% de las reservas totales) para defender el real a fines de 1997. Mientras tanto, el Gobierno del Presidente Cardoso tuvo que adoptar medidas fiscales estrictas que retardarán notablemente el ritmo de crecimiento del PIB del país al 1.5% estimado para 1998, comparado con la tasa de 3.1% de 1997.

Las corrientes de capital a la región también experimentaron una importante caída a fines de 1997. Las emisiones de bonos de América Latina cayeron a menos de 4 mil millones de dólares en el cuarto trimestre de 1997, comparados con los 20 mil millones del trimestre anterior (CEPAL, 1998). Asimismo, los índices bursátiles de la región tuvieron caídas en el cuarto trimestre de 1997 y en el primer trimestre de 1998, y a mediados de 1998 todavía no recuperaban sus niveles previos a la crisis asiática. Las acciones brasileñas cayeron abruptamente debido a los desequilibrios ya mencionados, mientras que al mercado argentino lo afectó su vulnerabilidad dual: un régimen de cambio fijo y su fuerte dependencia del Brasil como socio comercial. Las pérdidas en los mercados asiáticos pudieron también haber llevado a los inversionistas internacionales a hacer efectivas las ganancias obtenidas a principios de año en América Latina.

En tanto que el efecto financiero se percibió inmediatamente después de las devaluaciones asiáticas, el efecto comercial tardó levemente en aparecer. Las monedas debilitadas y el comienzo de períodos recesivos en las economías asiáticas afectadas están haciendo que las economías de esa región reduzcan sus importaciones. Entretanto, economías como las de Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela están siendo afectadas por un deterioro de la relación de precios de su intercambio. Los precios de productos primarios como el cobre y el petróleo —rubros de exportación vitales para muchos países de América Latina— han experimentado bajas significativas en 1998, debido en gran parte a la reducida demanda asiática. Corea del Sur, por ejemplo, es uno de los consumidores de cobre más grandes del mundo. Chile, en particular, está muy expuesto a los efectos negativos de la crisis asiática, ya que el 30.5%

de sus exportaciones están destinadas a esa región (incluido Japón). Le siguen Perú con 15.8% y Brasil con 13.2% (CEPAL, 1998). Los saldos de la cuenta corriente, afectados ya por el impacto de la corriente de El Niño en la agricultura y la pesca, se están deteriorando en varios países de la región y pueden alcanzar o aún sobrepasar los déficit equivalentes al 6% del PIB en Colombia, Chile, y Perú en 1998.

A pesar de estos síntomas de contagio, no parece que América Latina sucumbirá a un ataque agudo de la gripe asiática. No obstante, la crisis en Asia ha subrayado otra vez más la vulnerabilidad de América Latina a los choques externos, a través de ambos canales, el comercial y el financiero. Particularmente, la crisis ha puesto en evidencia la estrechez de la base de exportación de América Latina y la dependencia permanente de los productos primarios como fuente de divisas —otra forma de dependencia contra la cual Prebisch advirtió hace décadas. En parte como resultado de la crisis asiática, se espera que el crecimiento regional de América Latina se desacelere a cerca de 3% en 1998 después de una tasa de crecimiento de 5.1% en 1997.

#### IV. De vuelta a Prebisch

El breve examen anterior sugiere que la historia económica de América Latina en la posguerra se caracteriza por episodios recurrentes de vulnerabilidad a los choques económicos. La caída de la relación de precios del intercambio para los productos primarios luego de la gran depresión del año 30 sirvió de base para las políticas de sustitución de las importaciones en el período entre el fin de la guerra y hasta terminar el decenio de 1960. La abundancia de petrodólares en el sistema internacional en el decenio de 1970, junto con las crisis del petróleo y la posterior recesión internacional coadyuvieron en hacer estallar la crisis de la deuda en América Latina en el decenio de 1980. Las condiciones de la “década perdida” se agravaron en varios países por una mala elección de políticas internas. Finalmente, a pesar de haber transcurrido casi una década de las reformas del mercado en México y otras naciones de América Latina, las crisis de los años 90 muestran que sigue la vulnerabilidad de la región a las perturbaciones externas.

Esta vulnerabilidad externa ha demostrado ser recalcitrante a los distintos paradigmas económicos que han enarbolado los responsables de la política en la región. La crisis de la deuda de los años 80 golpeó a

América Latina cuando todavía estaba sumida en sistemas económicos estatistas. Por el contrario, las crisis mexicana y asiática suceden a un período de liberalización y reformas del mercado. El paradigma del mercado ha resultado hasta ahora (mediados de 1998) algo mejor que el modelo estatista para reducir al mínimo la vulnerabilidad de la región a los choques externos. Pero en ningún caso la ha eliminado como lo sugiere la caída prevista del crecimiento regional para 1998. De hecho, la actual vulnerabilidad de América Latina a las fuerzas externas sugiere que el conflicto centro-periferia que planteó Prebisch todavía está vivo y goza de buena salud.

Lo que Prebisch y sus contemporáneos no pudieron prever era la manera como, durante la última década del siglo veinte, la fluidez y la magnitud de las corrientes de capital ampliarían la integración financiera global. A comienzos del siglo las corrientes internacionales de capitales —principalmente la inversión extranjera directa y las corrientes oficiales de gobiernos u organismos— eran escasas o se orientaban de preferencia hacia el sector público. Hoy, cantidades masivas de capital fluyen en forma instantánea hacia adentro y hacia afuera de sistemas financieros altamente integrados, por medio de la privatización de los mercados de valores y crédito, y de un creciente arsenal de otros instrumentos de inversión, lo que aumenta las oportunidades a la par que las vulnerabilidades. En los mares cada vez más revueltos de los mercados de capitales internacionales, grandes y volátiles, las economías emergentes, como pequeños botes a remo, son cada vez más vulnerables, con sus cuentas de capital abiertas, en tanto que las grandes economías desarrolladas son los grandes cruceros marítimos del sistema internacional, suficientemente grandes para capear las tormentas relativamente indemes.

A pesar de algunas bajas recientes en el volumen de capitales que entra a las economías emergentes, parece que las entradas y salidas —y, por lo tanto, la vulnerabilidad— continuarán masivamente. Mientras las corrientes privadas a las economías emergentes cayeron de 304 mil millones de dólares en 1996 a alrededor de 233 mil millones en 1997, todavía se espera que alcancen unos 221 mil millones en 1998, de los cuales más de 90 mil millones estarían destinados a América Latina (Instituto de Finanzas Internacionales, 1998). Estas corrientes anuales representan casi cuatro veces el máximo alcanzado durante el auge crediticio de la banca comercial de 1978-1982 (Banco Mundial, 1997).

## V. Reducción de la vulnerabilidad: las falsas soluciones y las nuevas enseñanzas

La masificación de la afluencia de capitales y la mayor exposición resultante de las economías de mercado emergentes a las realidades económicas y financieras internacionales han aumentado claramente la vulnerabilidad de estas economías. ¿Cuál es la respuesta apropiada de política para enfrentar esa vulnerabilidad en América Latina y en otras regiones emergentes?

A principios de la posguerra se suponía que las políticas proteccionistas centradas en el mercado interno reducirían la vulnerabilidad externa. Como secuela de la crisis de la deuda, las políticas de sustitución de importaciones y de intervención estatal se convirtieron en los nuevos pecados capitales y la liberalización y la apertura del mercado en las nuevas tablas de salvación. En la crisis mexicana, por ejemplo, las autoridades respondieron señalando su compromiso permanente con los procesos de la liberalización y de reforma del mercado. México mantuvo sus mercados abiertos, restringió sus políticas fiscal y monetaria y empezó el proceso de fortalecer el sistema bancario. De la misma forma, las economías asiáticas están actualmente evolucionando —aunque muy lentamente— hacia una mayor transparencia y una mayor orientación del mercado.

Las crisis del mercado de los años 90 no han hecho más que consolidar el paradigma del mercado. Lejos de querer salirse del sistema económico internacional, América Latina y otras regiones emergentes están tomando todas las medidas necesarias para no quedar fuera de él. En este contexto, post-Prebisch, de fines del siglo veinte, sin embargo, las consecuencias de las crisis mexicana y asiática no pueden ser ignoradas. ¿Cuáles son algunas de las enseñanzas que nos dejan las crisis de los años 90? ¿Qué políticas podrían reducir los riesgos de la vulnerabilidad externa para las economías de América Latina y a la vez aprovechar los logros de la integración financiera internacional?

En primer lugar algunas soluciones falsas:

*No basta con una política fiscal prudente.* Comúnmente, las cuentas fiscales parecen sólidas en períodos de afluencia masiva de capitales, porque esas corrientes se asocian a menudo con aumentos rápidos del gasto que elevan temporariamente los ingresos fiscales. Sin embargo, cuando termina esa efervescencia, el déficit fiscal reaparece en el momento mismo en que el gobierno está menos preparado para financiarlo (Birdsall, Hausmann y Gavin, 1998). Por ello, la solidez fiscal

puede ser un fenómeno cíclico, y no necesariamente una condición sostenible. Por ejemplo, tanto México como Argentina tenían saneada la situación fiscal antes de la crisis de 1994-1995; de la misma forma, Indonesia, Corea, Malasia, Singapur y Tailandia tenían superávits fiscales en los años previos a la crisis financiera de esa región. De hecho, la ironía del desequilibrio fiscal subyacente es que cuando está terminando el período de auge y las corrientes de capital comienzan a reaccionar a la desaceleración económica, el gobierno a menudo se ve obligado a restringir más aún el gasto para convencer a los agentes del mercado que la política fiscal del país es prudente y sostenible. En efecto, en las economías emergentes a veces la política fiscal se fuerza para ser “procíclica” contrayendo cuando la economía se está desacelerando, en contraposición al comportamiento de las economías desarrolladas en las que se pueden emplear políticas fiscales expansivas para amortiguar los descensos económicos (Hausmann y otros, 1996).

*Las tasas de ahorro interno elevadas no inmunitizan a las economías contra el contagio financiero.* La baja tasa de ahorro interno de México (16% del PIB en 1993) fue citada como una de las condiciones subyacentes que habían ayudado a la crisis del peso de 1994-1995. El argumento era que los ahorros bajos llevan a las economías a confiar excesivamente en el ahorro externo para financiar la inversión interna, haciéndose así la economía vulnerable a un vuelco repentino de las corrientes de capital extranjero. Por el contrario, las tasas de ahorro comparativamente más altas de Asia se citaban como razón de su aparente invulnerabilidad a los choques financieros. En 1993 las tasas de ahorro de Indonesia (31% del PIB), Corea del Sur (35%), Malasia (38%), Singapur (47%) y Tailandia (36%) eran mucho más altas que la de México y que el promedio regional de América Latina (19%). Sin embargo, los acontecimientos recientes de Asia sugieren que, aunque son cruciales para el crecimiento económico de largo plazo, las altas tasas de ahorro por sí solas no garantizan la solidez de las inversiones y no son capaces de aislar a las economías de la turbulencia financiera internacional.

*Los controles de capital y la represión financiera no aíslan a las economías del pánico financiero.* Como el “efecto tequila” impactó más seriamente a México y Argentina, ambos países con sistemas financieros liberales y cuentas de capital abiertas, se dedujo que una liberalización financiera excesiva podría resultar peligrosa. Una lección de la experiencia asiática, sin embargo, parece ser que los controles de ca-

pital también son peligrosos; las restricciones de algunos gobiernos asiáticos a las corrientes de capital y su control sobre la actividad bancaria interna han socavado la disciplina del mercado, facilitando el desarrollo de sistemas bancarios que carecen de transparencia o supervisión adecuada y que invitan al deterioro de las carteras de préstamos en el corazón de la crisis económica de Asia. Esto no quiere decir que los esfuerzos de los gobiernos por reducir al mínimo la volatilidad de las corrientes de corto plazo —como lo han hecho Chile y Colombia al aplicar un impuesto efectivo sobre las afluencias de corto plazo (mediante mecanismos de encaje)— no sean una respuesta sensata, mientras estas políticas no se conviertan en un mal sustituto para mantener los fundamentos macroeconómicos y financieros en su lugar.

En segundo lugar, algunas nuevas enseñanzas:

*El problema real: sistemas bancarios débiles y épocas de bonanza.* La crisis financiera de Asia y su predecesora de América Latina son la demostración de que la combinación de bancos débiles y épocas de bonanza es peligrosa. En ambas regiones, las crisis fueron detonadas por el auge del crédito bancario en sistemas financieros débiles. Cuando el crecimiento es fuerte, todas las inversiones tienen elevada rentabilidad, y los bancos y otros financistas caen en la tentación de considerar solventes a todos los prestatarios. En México, la estabilización de la inflación y las fuertes entradas de capital de fines de los años 80 y principios de los 90 alentaron una peligrosa bonanza crediticia de este tipo. Los préstamos al sector privado aumentaron entre 1989 y 1994, mientras que la menor inflación aumentaba la demanda interna de depósitos bancarios nacionales y las corrientes de capital, intermediadas en parte por el sistema financiero, proporcionaban a los bancos fondos adicionales para conceder créditos. Al mismo tiempo, el gobierno redujo radicalmente su dependencia de la deuda bancaria interna. Todos estos hechos eran en sí mismos beneficiosos, pero la magnitud de la ola de préstamos resultante favoreció la crisis bancaria que siguió a la devaluación del peso en 1994.

De la crisis bancaria mexicana aprendimos que las autoridades responsables de la política macroeconómica deben mantenerse vigilantes sobre el sistema bancario, e “ir contra la corriente” de las bonanzas crediticias para asegurarse de que los préstamos bancarios no crezcan demasiado rápidamente y de que los

bancos sean suficientemente fuertes para resistir los choques a los que estarán inevitablemente expuestos. La crisis asiática ha reforzado esta lección.

Un sistema financiero débil puede ser el talón de Aquiles de una política de tipo de cambio fijo porque limita la política monetaria. México en 1994 y Tailandia en 1997 hicieron frente a una opción imposible. Tasas de interés más altas fortalecerían sus monedas pero amenazarían a los bancos sobreexpuestos; tasas de interés más bajas salvarían a los bancos pero pondrían en peligro las monedas. En ambos casos, los mercados comprendieron bien que la opción era imposible y, como se había perdido la confianza se comprometieron la moneda y los sistemas financieros.

La promesa de mantener un tipo de cambio puede alentar a los prestatarios locales (públicos y privados) a que se endeuden excesivamente a corto plazo en moneda extranjera —deuda que será muy desestabilizadora si el compromiso del tipo de cambio no es sostenible a la postre. Los *tesobonos* mexicanos (deuda a corto plazo del gobierno en dólares) —de los que los inversionistas comenzaron a huir en 1994—, se emitieron principalmente como un instrumento para “esterilizar” las corrientes masivas de capitales que llegaban a México en el período 1990-1994, a fin de evitar que estas afluencias generaran una expansión inflacionaria de la oferta monetaria interna. Estas corrientes de capital fueron intermediadas a través del sistema bancario dando por resultado que los pasivos de corto plazo en dólares fueran atados a activos no realizables de mediano y largo plazo. La deuda a corto plazo en dólares alentó la bonanza crediticia ya analizada y expuso al sistema financiero a la carga de una rápida proliferación de reembolsos (en pesos) de corto plazo cuando bajó el tipo de cambio.

Concentrar la atención en el sector bancario conduce a dos conclusiones para las economías emergentes:

a) *Consolidación del sector financiero en el largo plazo*

La crisis financiera de México ha inspirado esfuerzos concertados en toda la región para fortalecer el sector bancario. Chile, de hecho, había iniciado cambios radicales después de la turbulencia financiera de 1982. Allí, y en toda América Latina —incluidos México, Argentina, Venezuela y Perú—, el sistema bancario se ha abierto a inversionistas extranjeros que han aportado no sólo nuevos capitales, sino conocimientos técnicos de administración, mayor transparencia y adherencia del sistema a los estándares internacionales de auditoría y contabilidad. En Argentina se alentó la

consolidación, permitiendo la absorción de los bancos débiles por los bancos fuertes. A través de la región, se han extremado los estándares de prudencia y la capacidad de supervisión se ha fortalecido grandemente.

b) *Intervención agresiva ante una crisis*

La región también ofrece lecciones sobre cómo contener una crisis bancaria una vez que el problema estalla. Una de ellas es actuar con rapidez para evitar que los bancos con problema se comprometan en comportamientos de alto riesgo. En México y la Argentina en 1995, los bancos insolventes eran cerrados o reestructurados rápidamente para restablecer la confianza de los inversionistas y para que el sistema financiero pudiera volver a otorgar los créditos necesarios para la recuperación económica. Los dueños y los acreedores, beneficiarios de las operaciones arriesgadas de los bancos, asumieron por lo menos parte de los costos. En Argentina, la fuerza renovada del sector bancario se reveló durante los primeros tiempos de la crisis asiática. En vez de una salida masiva de capitales como ocurrió en 1995, la mayor parte de los depósitos en el sistema bancario han seguido siendo estables en medio de la crisis asiática.

*Manejo de la crisis: una respuesta macroeconómica integral y creíble.* La experiencia reciente de América Latina y las dificultades en algunos países asiáticos muestran que si una crisis obliga a revisar el marco de la política macroeconómica, esa revisión debe ser global y creíble. El conjunto de acciones internacionales de rescate no bastará para restaurar la confianza. Los mercados financieros deben recuperar la confianza en que la crisis se está tratando con un conjunto eficaz y coherente de políticas internas. En 1995, las autoridades mexicanas reforzaron su compromiso con las reformas del mercado que habían iniciado a fines del decenio de 1980. Anunciaron un conjunto de recortes del gasto fiscal, aplicaron una política monetaria restrictiva y mantuvieron sus mercados abiertos; las exportaciones crecieron rápidamente (más de 30% en 1995 y cerca de 17% en 1996), mucho más de lo que se contrajeron las importaciones. Gracias a la reforma tributaria anterior a la crisis, México tenía un impuesto de valor agregado relativamente eficiente que fue elevado para contener los desequilibrios fiscales potenciales creados por la crisis. Este aumento de la tributación era instrumento para contrarrestar las presiones inflacionarias desatadas por la crisis y, lo que es más importante, para restablecer la confianza en la viabilidad fiscal del país a mediano plazo. El manejo rápido y plausible de la crisis también propor-

ciona la base para diferenciar entre las economías atrapadas en una crisis "regional". Esa información es esencial para que los agentes del mercado puedan discernir entre economías que experimentan distintos desequilibrios o que emplean distintas políticas para manejarlos.

*Otras reformas institucionales.* Siendo alentador el vigor renovado con que las autoridades responsables de las políticas en América Latina continuaron el proceso de reforma y ajuste en la región, incluso haciendo frente a las crisis recientes, una solución integral ante los riesgos de la era de la globalización exige algo más que la simple profundización de las reformas en curso. Si bien es cierto que la liberalización del comercio, la desregulación de los mercados internos, la apertura al capital extranjero y la privatización de las empresas del Estado han demostrado ser un primer paso de importancia trascendental para América Latina, no lo es menos que las crisis de los años 90 sugieren que esas medidas no bastan si la región ha de emprender una trayectoria sostenible de desarrollo. En última instancia, para América Latina, el desafío de principios del siglo XXI será el de las llamadas reformas de "segunda generación" o institucionales. El mejoramiento ya mencionado de las estructuras de supervisión y regulación bancaria es apenas un ejemplo de esas reformas.

Esta importancia destacada de las reformas institucionales no es una consideración nueva. Cuando la industrialización sustitutiva comenzó a llegar a sus inevitables puntos de estrangulamiento, el propio Prebisch señaló una serie de restricciones institucionales que necesitaban ser abordadas para consolidar las reformas anteriores y continuar el proceso de crecimiento (Prebisch, 1963). La distribución sesgada del ingreso era una restricción al crecimiento en la medida que impedía la movilidad social ascendente; el sistema tributario, potencialmente un poderoso instrumento de desarrollo económico y de justicia distributiva tenía ínfimo desarrollo y estaba mal administrado (Prebisch, 1963). El clientelismo en el sector público constituía una rémora importante para el proceso de desarrollo (Prebisch, 1963). Finalmente, Prebisch abogó por la promoción del ahorro interno, advirtiendo que si los años venideros van a ser testigos de la transición a un ritmo de desarrollo aceptable, la inversión con recursos internos tendrá que aumentar. Permitir que una deuda externa considerable se acumule, sin promover enérgicamente la movilización de los recursos propios de la región hasta alcanzar el punto en que puedan satisfacer completamente los requerimientos de la

formación de capital, sería una invitación a consecuencias deplorables (Prebisch, 1971).

Prebisch planteó la necesidad de introducir las reformas institucionales necesarias para corregir las fallas de las políticas tradicionales de industrialización sustitutiva. Las crisis de los años 90 han demostrado que las reformas del mercado a fines del decenio de 1980 y principios del de 1990 son igualmente insuficientes para eliminar los obstáculos al crecimiento económico de América Latina y que, como en el caso de las bonanzas crediticias de los bancos, las reformas del mercado pueden producir consecuencias involuntarias graves que dificulten el buen desempeño económico. Para contrarrestar la vulnerabilidad permanente de

América Latina, la atención debe ahora fijarse en otras reformas institucionales —como una reforma más profunda del sector financiero, la consolidación y reforma de los sistemas judiciales, una nueva estructura del mercado de trabajo y la reforma de los sistemas tributarios y presupuestarios.

Diseñar y ejecutar estas reformas institucionales de segunda generación no es tarea fácil —ni en el plano técnico ni en el político. Sin ellas, el enorme potencial de América Latina para aprovechar plenamente las ventajas de la globalización sigue estando a merced de las vicisitudes externas —como lo advirtió Prebisch, en otro tiempo y a propósito de otros riesgos.

(Traducción del inglés)

### Bibliografía

- Banco Mundial (1997): *Private capital flows to developing countries: the road to financial integration*, Washington, D.C., Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1991): *Informe sobre el desarrollo mundial, 1991*, Washington, D.C., Oxford University Press.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998): *Informe anual, 1997*, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_ (1997): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*, Washington, D.C., septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1996): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1996*, Washington, D.C., noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1994): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1994*, Washington, D.C., octubre.
- \_\_\_\_\_ (1992): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1992*, Washington, D.C., octubre.
- Birdsall, N., R. Hausmann y M. Gavin (1998): "The Mexican crisis: getting the lessons right", *Mexico 1994: anatomy of an emerging markets crisis*, S. Edwards y M. Nafim (eds.), Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.
- Birdsall, N. y C. Lozada (1996): "Recurring themes in Latin American economic thought: from Prebisch to the market and back", *Securing stability and growth in Latin America: policy issues and prospects for shock-prone economies*, R. Hausmann y H. Reisen (eds.), París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998): *Impacto de la crisis asiática en América Latina (LC/G.2026(SES.27/23))*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1951): *Estudio económico de América Latina, 1949*, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951.II.G.1.
- Edwards, S. (1993): *Latin America and the Caribbean: a decade after the debt crisis*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hausmann, R. y otros (1996): "Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness", Working Paper Series, N° 326, Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Iglesias, E. (1993): "La búsqueda de un nuevo consenso económico en América Latina", *El legado de Raúl Prebisch*, E. Iglesias (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Instituto de Finanzas Internacionales (1998): *Capital flows to emerging market economies*, Washington, D.C., 30 de abril.
- Prebisch, R. (1984): "Cinco etapas en mi pensamiento sobre el desarrollo", *Pioneros del desarrollo*, Gerald Meier y Dudley Seers (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_ (1971): *Change and development: Latin America's great task*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Praeger Publishers.
- \_\_\_\_\_ (1963): "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano", *Suplemento de comercio exterior*, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.
- Rosenthal, G. (1996): "La evolución de las ideas y las políticas para el desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1943-P), Santiago de Chile, diciembre.



# Estructura, coordinación *intertemporal y fluctuaciones* macroeconómicas

Daniel Heymann

Oficina de la CEPAL  
en Buenos Aires

## I. Introducción

La relación entre la estructura de la economía y las características de las oscilaciones en el nivel de actividad ha sido un tema permanente de atención para la CEPAL y, en términos amplios, para la literatura macroeconómica latinoamericana. Ya en tempranos trabajos, Prebisch destacó la particularidad de los mecanismos cíclicos en economías de base exportadora primaria, expuestas a las variaciones de los precios internacionales y del financiamiento externo (Prebisch, 1944). Posteriormente, se desarrolló un conjunto de trabajos dirigidos a estudiar los ciclos de *stop-go* que se identificaban en economías de la región, marcados por fases de expansión del producto que se interrumpían abruptamente a raíz de desajustes del balance de pagos. Este cuerpo de análisis buscó, asimismo, aclarar algunos comportamientos tales como los efectos contractivos de depreciaciones cambiarias, que parecían paradójicos según teorías aceptadas usualmente en su momento, y que podían racionalizarse teniendo en cuenta rasgos específicos de la configuración de las economías originados, sea en su dotación de recursos, sea en atributos del régimen de políticas. Más recientemente, ha habido considerable actividad en la investigación de las fluctuaciones asociadas con vaivenes en los flujos de crédito del exterior, especialmente en el contexto de programas de reforma económica (CEPAL, 1995; Ffrench-Davis y Griffith-Jones, comps., 1995).

El interés por las posibles conexiones entre estructura y ciclos no es exclusiva al ámbito de la región. En particular, los recientes episodios de crisis en economías asiáticas han dado lugar a diversos argumentos que tratan de asociar esos quiebres en la evolución macroeconómica con elementos de las instituciones económicas o de los regímenes de política de los respectivos países (véase, por ejemplo, Krugman, 1998). Ahora bien, los razonamientos que interpretan las crisis como consecuencias directas de determinadas estructuras económicas plantean un problema analítico de índole general: hace falta entender por qué, en un momento dado (y, a veces, sin que medien “causas reales” inmediatamente aparentes), se modifica abruptamente

---

□ Se agradecen los comentarios de O. Altimir, B. Kosacoff, R. Martínez, E. Noya y A. Ramos. El autor es responsable de las opiniones expresadas en el artículo.

el comportamiento macroeconómico. Es decir, la cuestión consiste en entender cómo, y si, características relativamente durables del sistema generan inflexiones en la evolución período a período.

La naturaleza de los ciclos económicos es materia de discusión: una clase de modelos enfoca las fluctuaciones como fenómenos autogenerados en el sentido de que la actividad económica atravesaría períodos de alza y de baja independientemente de que reciba impactos desde afuera, mientras que otro conjunto emplea esquemas de impulso-propagación, en los cuales el producto oscila como respuesta a perturbaciones de distinto tipo<sup>1</sup> (Woodford, 1992). Resulta claro que, en cualquier caso, las características de las variaciones del nivel de actividad dependerán de la estructura de la economía. Esto es así porque, naturalmente, el comportamiento dinámico de un sistema está condicionado por el valor de parámetros que pueden variar de una instancia a otra, y también porque economías distintas pueden diferir apreciablemente en cuanto a su sensibilidad a determinados impulsos.

Sin embargo, ello no establece una asociación precisa entre ciertas configuraciones económicas y fluctuaciones de la actividad, especialmente cuando éstas se asocian con repentinos cambios de comportamiento del tipo de las crisis. El significado que normalmente se le asigna a tales fenómenos es el de eventos que de algún modo perturban los planes previamente trazados por los agentes y cambian sorpresivamente las condiciones en que se desenvuelve la economía. De hecho, en la discusión de casos concretos, es común encontrar menciones acerca de la ausencia de señales previas que alertaran con nitidez sobre los acontecimientos subsiguientes y a la falta de previsión aun para actores presumiblemente bien informados. Tales episodios suelen ser considerados como eventos de relevancia histórica (en el sentido, por ejemplo, de servir como hitos en cronologías sobre la evolución de determinadas economías), y en diversas instancias han dado lugar a corrientes de análisis orientadas a extraer lecciones de las experiencias. Pero, si ello es así, se está reconociendo implícitamente que ciertas fluctuaciones generan información sobre mecanismos del funciona-

miento económico que no eran comprendidos en forma plena con anterioridad. Con una lógica parecida, se desprende que el estudio de esos episodios debería reconocer que los agentes se encuentran en contextos de aprendizaje (así como lo están los analistas). Esto dirige la vista hacia la forma en que se definen las expectativas, y hacia las condiciones en las cuales ellas pueden verse desmentidas. Al mismo tiempo, se plantea una alerta sobre la utilización de modelos mecánicos de interpretación de esos episodios: de algún modo, la aparición de crisis es contradictoria con la existencia de formas sencillas para definir previsiones certeras.<sup>2</sup>

La coordinación de los planes intertemporales, y los problemas que pueden surgir si esa coordinación no se realiza, son temas de larga tradición en el campo macroeconómico. Los análisis que ponen en foco la coordinación intertemporal (Leijonhufvud, 1968 y 1981; Minsky, 1975) forman una clase heterogénea, pero comparten algunos elementos centrales. Entre ellos se cuenta la noción según la cual los agentes deciden sobre la base de un conocimiento incompleto del funcionamiento y de los mecanismos de evolución de su entorno y, por lo tanto, pueden en ocasiones generarse inconsistencias en los planes, que no necesariamente se revelan de inmediato. En ciertas situaciones, estas inconsistencias pueden ser de poca monta (por ejemplo, una empresa específica que expande su capacidad en una línea de producción que los consumidores no programan demandar), pero en otras resultarían de significación macroeconómica, como cuando un grupo importante de agentes toma (y recibe) crédito más allá de lo que corresponde a su futura capacidad de reembolso.

Los argumentos de esta clase de modelos, en sus diferentes variantes, suponen que es posible que se generen errores de pronóstico difundidos. Al mismo tiempo, es razonable suponer (como lo expresa la opinión común) que los agentes no formulan expectativas equivocadas en forma sistemática. Esta última proposición puede interpretarse como afirmando que, en un ambiente estacionario (es decir uno en el cual el esquema de operación del sistema permanece inalterado), las previsiones que formulan los agentes acaban correspondiendo al proceso que genera efectivamente las variables de interés. Pero hay instancias en las que las economías atraviesan períodos de cambios no repeti-

<sup>1</sup> En ambos tipos de modelos se encuentra una apreciable diversidad en cuanto a las teorías económicas empleadas. Lo que distingue, formalmente, a las dos clases de enfoques es que en los análisis de impulso-propagación los modelos se reducen a sistemas dinámicos con atractores no oscilatorios; por contraste, los modelos de ciclo endógeno generan fluctuaciones autosostenidas (no necesariamente periódicas) a partir de algún tipo de no linealidad.

<sup>2</sup> De ahí que, en estos términos, resulte curiosa la difusión de modelos que buscan entender las crisis (y, más todavía, inferir lecciones de ellas) utilizando hipótesis como la de previsión perfecta, que implica que no queda nada por saber.

tivos, en las que pierden relevancia los patrones de comportamiento observados en el pasado o, al menos, los individuos pueden suponer que ése es el caso. En tales circunstancias, no hay razones para postular *a priori* que las expectativas se forman de manera óptima (vistas retrospectivamente) y que serán siempre insesgadas. La cuestión ha sido incorporada (a veces de forma implícita) en los análisis del problema de coordinación intertemporal: éstos suelen tomar como punto de partida un acontecimiento que modifica el sendero de crecimiento que ha venido siguiendo la economía y pone a los agentes ante un escenario novedoso, en el que ellos deben reevaluar sus oportunidades futuras sin un conocimiento certero de cómo se determinan las trayectorias de las variables. Las dificultades para la toma de decisiones que surgen entonces estarían en la raíz de fluctuaciones en el gasto y el nivel de actividad.

Habría entonces una relación entre los esquemas analíticos que enfocan el tema de la coordinación intertemporal y aquellos que vinculan estructura y ciclos económicos, tal que ambos pueden considerarse complementarios. Esta complementariedad entre ambas tradiciones constituye el tema central del presente trabajo. El nexo se encuentra a través de la formación de expectativas referidas al sendero futuro de las oportunidades de gasto y de inversión. Las alteraciones o las discontinuidades en los parámetros estructurales (inducidos sea por acciones de política o por modificaciones en la conducta de agentes privados, locales o externos) abren la posibilidad de que aparezcan fluctuaciones en las cuales el sistema se aparta de la secuencia de equilibrio intertemporal. Recíprocamente, las fallas de coordinación constituyen un canal mediante el cual los cambios en la configuración de la economía generan fenómenos de tipo cíclico. A continuación se exploran brevemente esas conexiones.

## II. Percepciones de tendencia, sustentabilidad y fluctuaciones económicas

Está bien establecido que pueden generarse fluctuaciones (es decir, variaciones no monótonas) en la demanda agregada y el volumen de producción sin que necesariamente existan desajustes en la formación de precios ni en las expectativas. De hecho, un amplio conjunto de trabajos ha venido desarrollando las hipótesis del ciclo real de equilibrio, que buscan representar los movimientos macroeconómicos como respuestas bien coordinadas de la economía a impulsos

exógenos,<sup>3</sup> particularmente desplazamientos en las funciones de producción (Kydland y Prescott, 1982; Long y Plosser, 1983; Plosser, 1989). En economías que intercambian bienes y crédito con el exterior, estas hipótesis se pueden utilizar para el estudio de patrones de respuesta de equilibrio de la producción, el gasto y los flujos de comercio y endeudamiento ante impulsos de origen interno o externo. De este modo, estados con características cualitativas bien distintas son racionalizables, en principio, como efectos bien ajustados de desplazamientos de variables del entorno.<sup>4</sup>

Los análisis de este tipo son útiles como generadores de marcos de referencia de equilibrio, basados en un tratamiento explícito de las decisiones intertemporales; asimismo, sirven para señalar que una simple observación del comportamiento presente de una economía (abstracción hecha de las percepciones de los agentes sobre la evolución futura y del juicio del analista sobre esa evolución) no será en general suficiente para identificar la presencia o no de desajustes o fallas de funcionamiento. Sin embargo, a menudo se utilizan los modelos de equilibrio intertemporal, no como punto de partida, sino de manera excluyente, o sea, suponiendo que cualquier trayectoria macroeconómica

<sup>3</sup> En este punto conviene señalar que la exogeneidad de una variable no es una propiedad intrínseca, sino que depende del modelo de referencia: una variable que se considera dada desde afuera para un determinado esquema de interpretación puede ser explicada en un análisis más inclusivo. De acuerdo con el supuesto de expectativas racionales, los agentes actúan como si sus previsiones aprovecharan todas las propiedades potencialmente inferibles sobre el comportamiento del sistema y estas propiedades incluyen el conjunto relevante de los procesos de decisión de los demás individuos. Por lo tanto, estrictamente hablando, las conductas económicas serían endógenas. Esto tiene implicaciones no triviales cuando se consideran economías abiertas: en un análisis de expectativas racionales, las variables económicas definidas por el contexto externo, aunque se determinen independientemente de las decisiones de los residentes, no por ello califican automáticamente como exógenas o fuentes de *shocks* desde el punto de vista del modelo que emplean los agentes para efectuar las previsiones que incorporan en sus planes hacia el futuro.

<sup>4</sup> Considérese, por ejemplo, una economía en la que se observa un aumento del consumo (con reducción del coeficiente de ahorro), una expansión del producto y de la inversión sesgada hacia los sectores que producen bienes no transables, una apreciación real del tipo de cambio y un déficit en la cuenta corriente del balance de pagos. Esas variaciones podrían reflejar reacciones apropiadas a una caída en la tasa de interés internacional importante o a un aumento futuro de la producción de transables. Claro está que en el primer caso los planes de los agentes deberían incluir la previsión de que en algún momento se reducirá el consumo de transables con respecto al sendero inicial, previo a la perturbación (dado que ésta lleva a anticipar el consumo), mientras que, en el segundo, el incremento esperado de la producción debe verificarse efectivamente para que los planes de gasto y financiamiento se vean validados (Heymann, 1994).

mica puede interpretarse dentro de ese esquema. Esto implica postular que siempre y en cualquier caso los individuos evalúan correctamente su restricción intertemporal de presupuesto. Cada uno, entonces, sería capaz de prever con precisión cómo se determinarían sus oportunidades futuras; si tales oportunidades tienen un elemento estocástico, las correspondientes distribuciones de probabilidades incorporadas en las proyecciones coincidirían con las verdaderas distribuciones y, de cualquier modo, los *shocks* aleatorios resultarían de realizaciones del "estado de la naturaleza",<sup>5</sup> de carácter exógeno. Es claro que estas hipótesis dejan de lado, desde un principio, la posibilidad de que aparezcan problemas de coordinación intertemporal. De modo similar, se descartan preguntas acerca de la sustentabilidad de la trayectoria del gasto, dado que plantear esas cuestiones supone que, en determinadas circunstancias, el cumplimiento de las condiciones de solvencia puede requerir un cambio de los planes trazados previamente en la forma, por ejemplo, de un brusco ajuste ante señales de que los ingresos no alcanzarán a sostener los niveles de erogaciones que se había programado realizar.<sup>6</sup> En todo caso, para discutir la cuestión de la sustentabilidad de los senderos macroeconómicos parece necesario aceptar que, más allá de la aparición de *shocks* exógenos al sistema económico, puede haber decisiones que en algún momento revelan ser subóptimas teniendo en cuenta la evolución efectiva de las variables.

Estos temas no son meramente de interés analítico, sino que tienen una clara importancia, en especial para la discusión de interrogantes como las que suelen plantearse sobre las consecuencias previsibles de

los déficit en cuenta corriente. El financiamiento del exterior es un mecanismo para reasignar producto y consumo en el tiempo. Es claro que, para que se satisfaga la condición de solvencia (y, por lo tanto, para que exista oferta de crédito), la deuda contraída en un momento requiere como contrapartida la perspectiva de generación de futuros superávit comerciales. A su vez, si estos superávit van a ser compatibles con un nivel sostenido del gasto interno, debe ocurrir un aumento del producto. Se desprende que los flujos de comercio y de crédito están asociados con las expectativas de los agentes acerca de los ingresos futuros, y que la sustentabilidad de las trayectorias de los agregados de demanda se vincula con el cumplimiento de las previsiones en las que se fundamentan los planes que generan esos flujos. Por lo tanto, la calidad de las decisiones (y, consecuentemente, el potencial para el surgimiento de fenómenos del tipo de las crisis) depende de cómo se forman las expectativas de los agentes acerca de la trayectoria del producto. Puede notarse que se establecería entonces una conexión bien definida entre la evolución tendencial de la economía y sus movimientos de corto plazo, dado que cambios en las percepciones sobre la primera repercutirían en los segundos: en términos generales, previsiones más optimistas repercutirían en elevación del gasto y, posiblemente, en incrementos del déficit comercial. Aquella conexión, por otro lado, se determina a través de variaciones de la oferta y la demanda de crédito, porque de ese modo los ingresos esperados en el futuro se reflejan en la capacidad de gasto en el presente.

A menudo resulta difícil identificar, y más aún proyectar, el sendero de tendencia del ingreso, ya sea individual o agregado. La dificultad varía según la economía y según el momento.<sup>7</sup> En América Latina han sido frecuentes las marcadas inflexiones del crecimiento y los virajes radicales de políticas, que en muchos casos han buscado redefinir las formas de funcionamiento de las economías e inducir una elevación acentuada y persistente del ritmo de expansión. Esos cambios de política suelen generar alteraciones importantes en la configuración de los incentivos para distintas actividades e, independientemente de su contenido específico, colocan a los agentes en situación de revisar sus expectativas con un conocimiento limitado de los proce-

<sup>5</sup> En este contexto, el término tendría un significado casi literal, es decir, indicaría el efecto de variables externas a los procesos de decisión de todos los agentes relevantes para un individuo dado, porque el esquema de análisis supone que las previsiones del individuo están formadas como si tuvieran ya en cuenta a esos mecanismos de decisión. Por otro lado, las mencionadas hipótesis tienen como consecuencia que los agentes toman óptimamente las precauciones apropiadas ante la eventualidad (correctamente percibida) de que se produzca un *shock*.

<sup>6</sup> El argumento interpreta la sustentabilidad como propiedad de los planes de algún conjunto de individuos. Esta propiedad está asociada con las perspectivas de reembolso de las deudas contraídas, pero no de manera unívoca. Son concebibles situaciones en que los compromisos de deuda se cumplan estrictamente y, aún así, la contratación de esos compromisos ha sido parte de decisiones no sustentables (por ejemplo el reembolso se realiza a base de una caída no prevista del gasto del deudor). Recíprocamente, pueden existir planes sustentables tales que en ciertos estados aumenta la posibilidad de que el reembolso sea sólo parcial (por ejemplo, si hay una perturbación que reduce el ingreso corriente del deudor), lo cual sería reconocido por las partes en los contratos de crédito e incluido entre sus condiciones.

<sup>7</sup> A veces, la propia terminología empleada para tratar los fenómenos de crecimiento refleja, elocuentemente, el carácter sorprendente de algunas dinámicas: se encuentran frecuentes menciones a "milagros" o "fin del milagro" para describir las experiencias de diversos países.

sos que definirán sus oportunidades futuras.<sup>8</sup> Al margen de que las reformas induzcan efectivamente una aceleración del crecimiento, la transición de un sendero a otro puede dar lugar a fenómenos de tipo cíclico, debidos a problemas en la formación de expectativas.<sup>9</sup>

En una instancia concreta, los planes intertemporales de un individuo determinan acciones en función de la trayectoria esperada de variables que se refieren, sea a su entorno cercano (y sobre las cuales puede tener información especialmente detallada), sea a la futura evolución macroeconómica. Al mismo tiempo, esas expectativas se forman a través de algún mecanismo que involucra la actualización del modelo que utiliza el agente sobre la base de la información que va recibiendo, es decir, de un proceso de aprendizaje. A su vez, esos flujos de información están influidos por decisiones de otros agentes, que también realizan su propio aprendizaje. El problema de decisión parece de alta complejidad, en un planteamiento general. Sin dudas, hay circunstancias en las que el problema se simplifica, en la medida en que se mantengan las regularidades de comportamiento observadas en el pasado. En otros momentos, particularmente cuando se producen quiebres de tendencia, afloran las consecuencias de la complejidad. El reconocimiento de la incertidumbre de las proyecciones aconseja conductas precautorias, en el sentido de restringir el gasto y reducir (todo

lo demás constante) el volumen de financiamiento ofrecido y demandado. Sin embargo, el propio grado de incertidumbre incorporado en las decisiones depende de las percepciones de riesgos de los agentes y es función de las experiencias que ellos hayan acumulado y procesado. Por otro lado, es posible que aparezcan sesgos (en una u otra dirección) en las expectativas individuales, sin que necesariamente sus efectos se cancelen entre sí.<sup>10</sup>

Aunque no existen procedimientos sencillos y aceptados para representar las conductas de aprendizaje en contextos económicos, es posible experimentar con esquemas que implican un aprovechamiento "razonable" por parte de los agentes de la información que reciben (Sargent, 1993; Evans y Honkapohja, 1993; Kirman y Salmon, 1995). Puede ser útil resumir un ejercicio específico (véase Heymann y Sanguinetti, 1996). Considérese una economía abierta que produce dos bienes; uno de ellos es transable y, además de ser consumido, constituye el bien de capital; el otro es un bien de consumo no transable. Por simplicidad se postula que la oferta de crédito externo es perfectamente elástica (o sea que el ingreso de capitales depende sólo del financiamiento demandado por los residentes). La economía recibe un impulso que promete elevar permanentemente el nivel de la productividad en el sector de transables. Se supone que existe algún tipo de externalidad en la producción, de manera que la rentabilidad para un agente dado depende de la evolución de la economía en su conjunto. A efectos de determinar su demanda de capital, evaluar su riqueza y decidir sus niveles de consumo, los individuos deben proyectar los movimientos del producto y del gasto totales. En el ejercicio, los agentes reconocen que ha ocurrido un *shock* positivo, pero ignoran el valor numérico del nuevo estado estacionario del producto y la velocidad de convergencia a ese estado; por lo tanto, tienen que formular conjeturas sobre la trayectoria que seguirá la producción agregada.

En el abanico que va desde la hipótesis de que los individuos conocen sin esfuerzo la estructura del sistema y las que suponen un comportamiento ingenuamente extrapolativo, existen algunas alternativas intermedias. Desde la perspectiva del ejemplo planteado, una de ellas sería suponer que los individuos perciben que el producto total se moverá gradualmente a un

<sup>8</sup> El punto se relaciona con las señales que generan directamente las políticas, en cuanto a su diseño y perspectivas de durabilidad, pero de ningún modo se reduce a esta clase de información: a efectos de delinear las decisiones de producción y gasto, cada individuo no debe simplemente prever el curso de las políticas, sino de las consecuencias que éstas tendrán sobre las variables asociadas con sus actividades. Un indicador de la dificultad para determinar el nivel permanente del poder de compra de los ingresos en América Latina está dado por la gran variabilidad del producto por habitante expresado en moneda extranjera. En Heymann y Sanguinetti (1998) se presentan algunos ejercicios basados en datos de la Argentina en años recientes, que sugieren que las variaciones de la tasa de crecimiento real de la economía han sido tales que pueden haber inducido amplios desplazamientos en las estimaciones de ingreso permanente o riqueza de los agentes.

<sup>9</sup> Por cierto, esos problemas no se asocian necesariamente con desplazamientos de políticas y pueden surgir en economías de diversas características y en distintas etapas de desarrollo. Esto se puede ilustrar, por ejemplo, con el comentario de Krugman (1994) sobre algunas economías de Asia: "... el crecimiento se ha basado en buena medida en cambios de comportamiento de una sola vez, que no pueden repetirse... Se podría concluir inmediatamente que es improbable que las tasas de crecimiento futuras resulten comparables con las del pasado." Al margen de la validez de la predicción, el argumento (que está planeado como contrapunto de otros que sostenían la continuidad de las tendencias previas) muestra cómo se presentan instancias en que la determinación de expectativas de largo plazo se vuelve problemática y en las que no resulta apropiado extrapolar mecánicamente la evolución observada.

<sup>10</sup> Asimismo, en períodos de transición es de esperar que las percepciones y las conductas sean especialmente heterogéneas (Kosacoff, 1998), lo cual también tiene posibles repercusiones macroeconómicas.

nuevo nivel, y que a partir de un conjunto de creencias iniciales acerca del punto de llegada y de la velocidad de ajuste, van modificando sus estimaciones sobre esos parámetros mediante un esquema de corrección de errores (al modo en que opera un algoritmo de regresión recursiva), según la discrepancia entre la expectativa del producto total resultante de los parámetros estimados en el período previo y el valor observado. Simulando la evolución de un sistema especificado del modo descrito, puede verse que, aunque el aprendizaje lleve con el tiempo a hacer coincidir los parámetros estimados con los verdaderos (o sea, las expectativas tienden asintóticamente a ser racionales), el proceso es posiblemente no monótono, es decir, que, por algunos períodos, los errores de pronóstico se amplifican en lugar de ir disminuyendo. Sea por ejemplo el caso en que, inicialmente, los agentes sobreestiman el producto en el estado estacionario final (son excesivamente optimistas sobre su nivel de largo plazo) pero exageran en su estimación del tiempo que llevará el tránsito a ese estado. Puede ocurrir así que, al tiempo que los individuos tienen expectativas sobredimensionadas sobre el valor presente de sus ingresos (sobrevalúan su riqueza), en lo inmediato el producto crezca más de lo que ellos habrían esperado; esas sorpresas favorables llevarían a modificar hacia arriba el valor proyectado del producto de largo plazo, haciendo mayor la sobreestimación.

En un caso como el mencionado, los errores de pronóstico inducen ciclos en algunas variables. En particular, las percepciones demasiado altas de la riqueza elevan los gastos de consumo por arriba de los niveles sostenibles, que corresponderían a expectativas correctas. Esto repercute sobre el déficit comercial y sobre el precio relativo de los no transables, que crecen por encima de los valores de equilibrio intertemporal.<sup>11</sup> Pero ese comportamiento, generado por estimaciones erróneas de la restricción intertemporal de presupuesto, debe necesariamente revertirse. Las sucesivas revisiones de expectativas conducen a una corrección hacia abajo de la riqueza percibida y, en consecuencia, de la demanda de consumo, de modo que finalmente se produce un ajuste. Es decir, que, si bien el producto y el gasto de largo plazo se han elevado, el proceso de aprendizaje puede dar lugar a fluctuacio-

<sup>11</sup> Puede notarse aquí que, de hecho, ese valor depende de las decisiones de acumulación tomadas por el conjunto de agentes, o sea, indirectamente, del efecto agregado de los aprendizajes individuales. El esquema usado en el ejemplo es tal que cada agente se abstiene de formar "conjeturas de segundo orden" sobre las expectativas de los demás, y se limita a buscar una aproximación de las propiedades de serie de tiempo del producto.

nes (de carácter episódico) asociadas con fallas de coordinación.<sup>12</sup>

Una de las principales simplificaciones para desarrollar el argumento reseñado es la que se refiere a la tasa de interés, que se supuso exógena y fija a lo largo de toda la transición. Es claro, sin embargo, que la oferta de crédito tiene una importancia clave en las fluctuaciones y, especialmente, suele representar un papel protagónico en las inflexiones cíclicas. El análisis de la determinación de la disponibilidad de financiamiento es cuestión para nada trivial y sobre la cual existe una extensa literatura (cf. por ejemplo, Calvo, 1995; Obstfeld y Rogoff, 1996; Sachs, Tornell y Velasco, 1996). Sin embargo, la discusión anterior puede ser útil para indicar que hace falta tener en cuenta los comportamientos de los agentes en ambos lados de los mercados de deuda; en otros términos: no hay entrada de capitales a un país a menos que los residentes estén dispuestos a tomar crédito en las condiciones en que se les ofrece. Por otro lado, parece posible sugerir algunas extensiones del razonamiento hecho antes, que permiten incorporar de algún modo los efectos de la oferta de fondos (cf. Heymann, Kaufman y Sanguinetti, 1997). Un ejemplo sería el siguiente. Supóngase que existen dos posibles estados futuros: uno en el que el ingreso de un deudor potencial es alto, y el otro en el cual es bajo; por hipótesis, las conductas planeadas son tales que en el estado favorable las deudas se cancelan por su valor pactado, y que en el estado desfavorable el reembolso es parcial.<sup>13</sup> Sea entonces un caso

<sup>12</sup> Sobre una trayectoria de equilibrio, también se habrían registrado elevaciones del consumo, déficit comerciales y una apreciación real, pero de menor magnitud. Este ejemplo muy simple subraya la ausencia, en general, de formas simples para inferir por observación directa si una economía se encuentra o no en un sendero sostenible. Una cuestión que debe destacarse es que en el ejercicio la dinámica resultante de un determinado cambio de parámetros depende de las creencias iniciales de los individuos. Es decir, que, en principio, la riqueza percibida puede estar tanto subvaluada como sobrevaluada (en el primer caso, los agentes desaprovechan oportunidades para aumentar el consumo presente). Esta indeterminación no es necesariamente una debilidad del argumento: si hubiera una manera obvia de detectar sesgos en una dirección u otra, sería difícil entender por qué los individuos no revisan sus expectativas para corregirlos.

<sup>13</sup> En este caso, la descoordinación aparece porque, implícitamente, cuando los individuos sobrevalúan su riqueza, están representando equivocadamente las acciones futuras de los demás, de manera tal que (en términos de valor presente) tienen expectativas demasiado altas sobre las externalidades positivas que recibirán de los otros (a efectos de su producción de bienes transables) y sobre la demanda que enfrentarán para su producción de no comerciables. Puede notarse aquí que, en el ejercicio resumido en el texto, la revisión de expectativas se produce de modo gradual; es decir, la sobrevaluación de la riqueza, si es que ocurre, se corrige paulatinamente, y lo mismo vale para el ajuste del consumo.

en que, por algún motivo, mejoran las perspectivas de los ingresos del prestatario. Las consecuencias serían asimétricas según que suba el ingreso esperado en el estado desfavorable o en el otro (manteniendo, a efectos del argumento, las probabilidades respectivas). Si ocurre lo primero, no se modifica la demanda de crédito a una dada tasa de interés, pero sí se desplaza la curva de oferta.<sup>14</sup> Entonces, se observaría una expansión de la demanda, que aparece liderada por una ampliación del financiamiento, que está disponible a costos más bajos. De modo simétrico, un mayor optimismo respecto de las características del estado favorable generaría también un aumento del gasto, pero ahora con una mayor tasa de interés (porque, a efectos de ampliar el crédito que otorgan, los acreedores reconocen que, si se realiza el estado de bajo ingreso, se reduciría la amortización por unidad de deuda).

Al margen de su naturaleza esquemática, el argumento esbozado sugiere que, detrás de desplazamientos de diverso tipo en la oferta y la demanda de crédito, es posible identificar como elemento común las expectativas que se forman los participantes del mercado sobre los ingresos de los potenciales deudores. Esto no implica negar la relevancia de variaciones autónomas en la oferta (por ejemplo, cambios en la tasa de interés internacional) ni la posibilidad de que se generen fenómenos de coordinación en las conductas de los acreedores (los efectos de "manada" frecuentemente mencionados en la literatura reciente). Pero, a menos de suponer que estos fenómenos surjan en forma puramente espontánea (en cuyo caso resulta difícil ver cómo podrían formarse expectativas racionales sobre su aparición), seguiría planteada como cuestión básica en la interpretación de los ciclos del crédito cómo procesan información los agentes —tanto los que prestan fondos como los que producen y utilizan recursos en una determinada economía— para evaluar el crecimiento futuro.

### III. Algunos comentarios

El análisis de los temas asociados con la identificación de la evolución tendencial tiene algunas implicaciones para las políticas macroeconómicas, especialmente en lo que se refiere a su manejo en el ciclo. Las decisiones de política, tanto como las de los agentes priva-

dos, se toman a partir de un juicio sobre las perspectivas económicas, aun si sus objetivos están delimitados de manera estricta: el conjunto de oportunidades definido por la restricción intertemporal de presupuesto depende sin duda de acontecimientos futuros. La sustentabilidad de las políticas se vincula con la validación o no de las expectativas. De ahí que, por ejemplo, cuando se discute si la gestión fiscal ha sido o no procíclica, convenga distinguir entre una evaluación *ex ante* y *ex post*: concentrarse exclusivamente en esta última puede llevar a confundir intenciones con resultados.<sup>15</sup> De todas maneras, el reconocimiento de que en ciertas circunstancias se dificulta la formulación de previsiones del sector privado subraya la importancia de la estabilidad de los criterios de política, como forma de moderar la complejidad de los problemas de decisión de los individuos. Al mismo tiempo, si la dinámica de la economía varía según cómo vayan moviéndose las percepciones de los agentes, las acciones de política dirigidas a un cierto objetivo dependerían de una opinión acerca de la calidad de esas expectativas. Por caso, las medidas apropiadas en una expansión serían diferentes si se cree que los aumentos del gasto privado prevén correctamente el crecimiento esperable de los ingresos que si se piensa que hay riesgos apreciables de que esos planes se vean frustrados<sup>16</sup>. En este contexto, aparece también la conocida tensión entre la previsibilidad deseable de las políticas, y la flexibilidad para adaptarse a las circunstancias.

Desde un punto de vista analítico, el estudio de las relaciones entre los cambios en la estructura económica y las fluctuaciones de la actividad se conecta con la preocupación sobre las conexiones entre microeconomía y macroeconomía (CEPAL, 1996; Fanelli y Frenkel, 1996; Katz, 1996). La interacción de múltiples agentes tal como ocurre en sistemas con una elaborada división del trabajo plantea de inmediato la cues-

<sup>15</sup> Esto es así porque, suponiendo, por ejemplo, que en el estado desfavorable los acreedores se apropian de todo el excedente del ingreso del deudor por encima de un nivel de consumo mínimo, un ingreso más elevado en ese estado (dados el monto de la deuda y la tasa contractual de interés) no modifica las oportunidades del deudor, pero sí incrementa el reembolso esperado por los acreedores (Stiglitz y Weiss, 1981; Jaffee y Stiglitz, 1990).

<sup>16</sup> En este sentido, se ha encontrado frecuentemente que las políticas en América Latina suelen ir en la dirección del ciclo, más bien que en la contraria. Aceptando que se trata de un comportamiento subóptimo, no se deduce sin más que la raíz esté siempre y necesariamente en problemas de incentivos, antes de haber establecido si la evolución que se observa correspondió con la que los agentes de decisión esperaban, o bien las inflexiones cíclicas constituyen algún tipo de sorpresa para ellos.

<sup>14</sup> La eventualidad de que las deudas no se cancelen en su totalidad está por supuesto incorporada en los términos del financiamiento ofrecido.

tión de cómo y hasta qué punto se coordinan los planes individuales, especialmente cuando (como es el caso de las decisiones a futuro) los mecanismos de mercado operan en forma incompleta para señalar a cada uno las decisiones que adoptan los demás y hacer que esas decisiones sean compatibles entre sí. Cuando las fallas de coordinación intertemporal inducen fluctuaciones agregadas, estos fenómenos macroeconómicos se derivan, a su vez, de características del comportamiento microeconómico. Sólo que en este análisis, a diferencia de los modelos que aplican literalmente la hipótesis del agente representativo (en los que se considera una proposición válida, y de conocimiento común, que los individuos son análogos a réplicas del agregado), la atención se dirige a la capacidad del sistema para hacer coherentes las acciones de numerosos individuos, que se vinculan en una intrincada red de transacciones observadas y esperadas. Pero esta misma complejidad (que da lugar a que emerjan efectos macroeconómicos) implica que es irrealizable una representación detallada a escala microeconómica, y que en cualquier caso la interpretación de los comportamientos de conjunto del sistema tendría que basarse en modelos con fuertes simplificaciones.

Suele afirmarse que se ha acelerado la velocidad de los cambios de configuración de las economías, y que la rapidez de los cambios no disminuirá en el futuro. En la sección anterior se trató de argumentar que las transiciones entre estados de largo plazo inducen potencialmente dinámicas macroeconómicas no triviales y de importancia práctica. La evolución de los sis-

temas económicos puede encararse de dos maneras polares. Según la primera, existirían leyes generales de comportamiento, lo suficientemente simples para haber sido incorporadas a los modelos de predicción de los agentes; el sistema económico variaría entonces de un modo autoconsistente, porque las expectativas generarían desplazamientos observados idénticos a los que se desprenden de los modelos que originaron las previsiones. En el otro extremo, se podría sostener que cada acontecimiento o episodio es único e incomparable con los demás. Aunque radicalmente diferentes, esos dos enfoques coinciden en algo: el aprendizaje es irrelevante; en un caso porque no queda nada por aprender, en el otro, porque no es posible. Por contraste, se ha sugerido aquí que los procesos de aprendizaje de los agentes que operan en el sistema están posiblemente en el núcleo de fenómenos macroeconómicos significativos.

Análogamente, también hay aprendizaje en la actividad de individuos y de instituciones dedicados al estudio de los sistemas económicos. La identificación de patrones de comportamiento es un proceso de persistente elaboración y revisión de conjeturas, capaz de generar avances analíticos, pero difícilmente certezas. A lo largo de su evolución, la CEPAL ha tenido particularmente en cuenta las especificidades de las economías de la región, y ha tratado de incorporarlas en proposiciones que reflejan la observación de experiencias concretas y la propia discusión de hipótesis y teorías. Ese esfuerzo y la actitud abierta que tiene aparejada parecen particularmente válidos en estos días.

### Bibliografía

- BCRA (Banco Central de la República Argentina) (1938): *Memoria anual*, Buenos Aires.
- Braun, O. y L. Joy (1968): "A model of economic stagnation. A case study of the Argentine economy", *The Economic Journal*, vol. 78, N° 312, Cambridge, Royal Economic Society, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996): *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía* (LC/G.1898/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (1995): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.6.
- Calvo, G. (1995): "Varieties of Capital-Market Crises", serie Documentos de trabajo, N° 306, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Díaz-Alejandro, C. (1969): *Devaluación de la tasa de cambio en un país semi-industrializado. La experiencia de la Argentina 1955-1961*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Edwards, S. (1989): *Real exchange rates, devaluation, and adjustment: exchange rate policy in developing countries*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Evans, G. y S. Honkapohja (1993): "Adaptive Forecasts, Hysteresis and Endogenous Fluctuations", Documento de trabajo, San Francisco, Banco de la Reserva Federal de San Francisco.
- Fanelli, J. y R. Frenkel (1996): "Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico", *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial: estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, J. Katz (comp.), Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Ffrench-Davis, R. y S. Griffith-Jones (comps.) (1995): *Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina: fuentes, efectos y políticas*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Fernández López, M. (1996): "Ciclo económico periférico: los alumnos argentinos de Juglar", serie Seminarios, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Heymann, D. (1994): "Sobre la interpretación de la cuenta corriente", *Desarrollo económico*, vol. 34, N° 135, Buenos Aires,

- Instituto de Desarrollo Económico y Social, octubre-diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1984): "Precios relativos, riqueza y producción", *Ensayos económicos*, N° 24, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina, marzo.
- Heymann, D. y P. Sanguinetti (1998): "Quiebres de tendencia, expectativas y fluctuaciones económicas", *Desarrollo económico*, vol. 38, N° 149, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, abril-junio.
- \_\_\_\_\_ (1996): "Business Cycles from Misperceived Trends", serie Seminarios, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Heymann, D., M. Kaufman y P. Sanguinetti (1997): "Learning about Trends: Spending and Credit Fluctuations in Open Economies", Buenos Aires, inédito.
- Jaffee, D. y J. Stiglitz (1990): "Credit rationing", *Handbook of Monetary Economics*, B. Friedman y F. Hahn (eds.), Amsterdam, North-Holland.
- Katz, J. (1996): "Régimen de incentivos, marco regulatorio y comportamiento microeconómico", *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial: estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, J. Katz (comp.), Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Kirman, A. y M. Salmon (eds.) (1995): *Learning and rationality in economics*, Oxford, Basil Blackwell.
- Kosacoff, B. (ed.) (1998): *Estrategias empresariales en tiempos de cambio*, Buenos Aires, CEPAL/Universidad Nacional de Quilmes.
- Krugman, P. (1998): "What happened to Asia?", Nueva York, inédito.
- \_\_\_\_\_ (1994): "The myth of Asia's miracle", *Foreign Affairs*, vol. 73, N° 6, Nueva York, Council on Foreign Affairs, noviembre.
- Kydland, F. y E. Prescott (1982): "Time to build and aggregate fluctuations", *Econometrica*, vol. 50, N° 6, Evanston, Econometric Society, noviembre.
- Leijonhufvud, A. (1981): *Information and coordination*, Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1968): *On Keynesian economics and the economics of Keynes*, Oxford, Oxford University Press.
- Long, J. y Ch. Plosser (1983): "Real business cycles", *Journal of Political Economy*, vol. 91, N° 1, Chicago, Chicago University Press, febrero.
- Minsky, H. (1975): *John Maynard Keynes*, Nueva York, Columbia University Press.
- Obstfeld, M. y K. Rogoff (1996): *Foundations of international macroeconomics*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Plosser, Ch. (1989): "Understanding real business cycles", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, N° 3, Nashville, American Economic Association.
- Prebisch, R. (1991): "Fenómenos monetarios y crediticios del ciclo económico", *Obras, 1919-1948*, vol. 3, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch.
- \_\_\_\_\_ (1944): "El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países", *Revista de ciencias económicas*, N° 272, Buenos Aires, Colegio de Graduados en Ciencias Económicas, marzo.
- Sachs, J., A. Tornell y A. Velasco (1996): "The Mexican peso crisis: sudden death or death foretold?", *Journal of International Economics*, vol. 41, N° 3-4, Amsterdam, North-Holland, noviembre.
- Sargent, T. (1993): *Bounded rationality in macroeconomics*, Oxford, Oxford University Press.
- Sidrauski, M. (1968): "Devaluación, inflación y desempleo", *Económica*, vol. 14, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, enero-agosto.
- Stiglitz, J. y A. Weiss (1981): "Credit rationing in markets with imperfect information", *The American Economic Review*, vol. 71, N° 3, Menasha, American Economic Association, junio.
- Woodford, M. (1992): "Equilibrium models of endogenous fluctuations", *Macroeconomics: a survey of research strategies*, A. Vercelli y N. Dimitri (eds.), Oxford, Oxford University Press.



# La reconstrucción del *Estado en América Latina*

**Luiz Carlos Bresser Pereira**

*Ministro de Estado,  
Ministerio de Administración  
Federal y Reforma del Estado,  
Brasil*

Después de la gran crisis de los años 80, llegó el momento de la reconstrucción del Estado en América Latina. En realidad, en todo el mundo, porque, en mayor o menor grado, la crisis fue universal. Para lograr esa reconstrucción es necesario pensar cuál será la naturaleza del capitalismo y del Estado, de la sociedad civil y de la sociedad política en el siglo veintiuno que se avecina. En el siglo diecinueve tuvimos un capitalismo competitivo y un Estado liberal, en el siglo veinte, un capitalismo monopolista y, en diversa medida, un Estado social-burocrático. ¿Cómo serán el capitalismo y el Estado en el siglo veintiuno?

La gran crisis de América Latina en los años 80 fue la mayor de su historia. Fue ante todo una crisis del Estado, y no una crisis de mercado, como la gran depresión de los años 30: una crisis fiscal, una crisis del modo de intervención y una crisis de la forma burocrática de administrar el Estado. Fue, asimismo, una crisis estructural del proceso de desarrollo anterior. No fue una mera consecuencia del proteccionismo, del estatismo y del populismo que prevalecían en América Latina, como pretende la interpretación neoliberal. Ni fue tampoco una crisis causada por políticas de los países desarrollados que provocaron y que enfrentaron la crisis de la deuda de los años 80, como pretende la interpretación populista. En realidad, la gran crisis fue consecuencia de la propia dinámica del significativo desarrollo económico que hubo en América Latina entre los decenios de 1930 y de 1970. Este desarrollo ocurrió en el marco de una interpretación y de una estrategia nacional-desarrollista, al amparo de una fuerte intervención del Estado.

Sin embargo, esta dinámica es cíclica. Para promover el desarrollo, el Estado creció excesivamente, se endeudó, y terminó en una crisis de deuda externa que fue esencialmente fiscal; por otro lado, intervino agresivamente en el sistema económico con la estrategia de sustitución de importaciones y no fue capaz de advertir que, hacia el decenio de 1960, este modelo de industrialización ya había agotado sus posibilidades; finalmente, el proceso de intervención fue víctima creciente del proceso de "privatización del Estado", en la medida en que las elites políticas y burocráticas en sentido amplio (capitalistas, clase media, burócratas del Estado) emprendían actividades rentistas. De esta manera, el mismo crecimiento provocó las distorsiones cíclicas que determinaron no sólo la reversión del ciclo económico, sino también del ciclo de intervención.

## I. Las soluciones propuestas

Las respuestas variaron según la filiación ideológica de cada grupo frente a la crisis. La izquierda, arcaica y populista —definida aquí como aquellos que no quisieron admitir la superación del nacional-desarrollismo—, se quedó paralizada. No podía haber ocurrido otra cosa ya que diagnosticaron erróneamente que la crisis había sido provocada por intereses externos, en este caso, por la “globalización”.

La centroderecha pragmática —formada por el *establishment* capitalista y burocrático en los países centrales y en América Latina— determinó, primero, (1982) acatar los fundamentos macroeconómicos, principalmente a través del ajuste fiscal y de la liberalización de los precios para garantizar el equilibrio de los precios relativos; y, segundo (a partir de la segunda mitad del decenio de 1980), acometer reformas orientadas al mercado (liberalización comercial, privatización, desregulación), que deberían ser apoyadas políticamente por programas sociales compensatorios dirigidos.

La derecha neoliberal —formada por quienes glorifican el mercado y aspiran con vehemencia a un Estado mínimo— entendió que las reformas traerían consigo automáticamente el desarrollo, siempre que estuvieran firmemente dirigidas al objetivo del Estado mínimo y del pleno control de la economía por el mercado.

La centroizquierda moderna, socialdemocrática o social-liberal, diagnosticó con claridad la crisis como una crisis del Estado, delineó la “interpretación de la crisis del Estado” para América Latina, en remplazo de la interpretación nacional-desarrollista y adoptó las propuestas del centro pragmático de obediencia a los fundamentos macroeconómicos y las reformas orientadas al mercado. Sin embargo, alertó que estas políticas no bastaban porque el mercado —el mercado autorregulable del equilibrio general neoclásico y de la ideología neoliberal— no garantiza ni el desarrollo, ni el equilibrio y la paz social.

Para garantizar estos objetivos, propuso la reconstrucción del Estado, para que éste pueda nuevamente —en un nuevo ciclo— complementar y corregir las fallas del mercado, aunque manteniendo un perfil de intervención más bajo que el prevaleciente en el ciclo anterior. Una reconstrucción del Estado que implica: superación de la crisis fiscal, redefinición de las formas de intervención en lo económico y en lo social, y reforma de la administración pública.

La centroderecha pragmática y, más ampliamente, las elites internacionales, luego de un breve período de incertidumbre, percibieron que esta línea de acción era correcta y adoptaron la tesis de la reforma o de la reconstrucción del Estado. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo pusieron los créditos para la reforma del Estado en los casos prioritarios. Las Naciones Unidas promovieron una asamblea general resumida sobre la administración pública. Muchos países crearon ministerios o comisiones de alto nivel encargados de la reforma del Estado. El Informe sobre el desarrollo mundial de 1997 tenía originalmente por título “La reconstrucción del Estado”.<sup>1</sup> La reforma del Estado se transformó en el lema del decenio de los noventa, sustituyendo al de los años 80: el ajuste estructural.

## II. Cambio en el capitalismo: del capitalismo monopolista al capitalismo globalizado

Mientras ocurrían estos hechos en las relaciones de América Latina con el primer mundo y consigo misma, el capitalismo evolucionaba. En el siglo diecinueve el modo de producción dominante fue el capitalismo competitivo a nivel nacional. En el siglo veinte, lo fue el capitalismo monopolista que se internacionalizaba. En el siglo veintiuno ya está claro que el capitalismo será el de la globalización. Estos cambios históricos corresponden también al predominio mayor o menor del Estado o del mercado como mejores coordinadores de los recursos de la sociedad.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Al final, el *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997* recibió el subtítulo de *El Estado en un mundo en transformación*, pero conservó su inspiración básica: la reforma o la reconstrucción del Estado. En su introducción, el documento afirma: “En su ausencia [del Estado eficaz], no puede alcanzarse un desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el social. Aunque hace cincuenta años muchos hablaban en términos muy semejantes, entonces esas ideas en general involucraban el protagonismo del Estado en el proceso de desarrollo. Lo que la experiencia nos ha enseñado desde entonces es bastante diferente: el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso”.

<sup>2</sup> Przeworski (1996) organiza el debate sobre la eficiencia de la intervención del Estado en la economía como una pelea de boxeo: debates circulares en los cuales los argumentos sobre los defectos del mercado son respondidos con argumentos sobre los fracasos de los intentos de reglamentación; venció el mercado el primer round como el más eficiente asignador de recursos, perdió el segundo al lograrse un consenso respecto de sus fallas (bienes públicos, externalidades y monopolios) y ganó el tercero al acusar al Estado de haber excedido sus funciones de corregir esas fallas y afirmar que nada garantiza que el Estado no presente fallas peores. Sin embargo, según Przeworski, el mercado equilibrado y eficiente de

La globalización —un cambio cuantitativo gradual que al final se transformó en un cambio cualitativo de la mayor importancia— derivó de la reducción radical de los costos del transporte y de las comunicaciones. Significó un aumento de la competitividad internacional en niveles jamás pensados y una reorganización de la producción mundial patrocinada por las empresas multinacionales. Es decir, representó un nuevo espacio para el imperio libre del mercado que tuvo sus consecuencias, como ocurre siempre cuando prevalece el mercado: por una parte, una mejor asignación y el aumento de la eficiencia de la producción; por otro, una pérdida relativa de la autonomía de los Estados nacionales, que no debe ser confundida con la crisis del Estado, aunque obviamente represente un nuevo desafío para el Estado en cada país o Estado nacional; y la concentración del ingreso entre países, más o menos competitivos, y entre ciudadanos de un mismo país, cuando la importación de bienes de alto contenido de mano de obra barata rebaja los salarios de los trabajadores locales (este fenómeno está ocurriendo principalmente en el país desarrollado más abierto, los Estados Unidos).

Los mercados ahora globalizados presentan nuevos defectos mucho más nocivos que los determinados clásicamente (principalmente la información imperfecta o asimétrica de los agentes y la falta de algunos mercados). Por otro lado, el Estado desarrollista, proveedor de todos los beneficios, se mostró en quiebra. La relación que se establezca entre el Estado y el mercado en el siglo veintiuno debe ser cada vez menos antagonica y más complementaria, a medida que se vayan revelando los sectores en los que cada uno es más eficiente.

### III. Un Estado social-liberal para un capitalismo globalizado

La crisis del Estado en América Latina —realmente en casi todo el mundo— en este fin de siglo apunta a un nuevo Estado; el surgimiento del capitalismo globalizado apunta en la misma dirección. Pero ¿cuál será ese nuevo Estado? ¿Cuál será el Estado del siglo veintiuno?

El nuevo Estado de la América Latina será muy probablemente muy semejante al Estado del primer

mundo. Aunque las diferencias de ingresos y de cultura sean enormes, el factor homogeneizador representado por una tecnología semejante, por un sistema de comunicaciones universalizado, y principalmente por la existencia de un capitalismo único en todo el mundo —el capitalismo global— nos lleva a esa convicción.

Cabe por lo tanto, y en primer lugar, preguntar cuál será ese Estado en sus rasgos más generales. Para responder a esa pregunta necesitamos una perspectiva histórica. En el capitalismo mercantilista de los siglos diecisiete y dieciocho prevaleció el Estado patrimonialista, caracterizado por la confusión entre el patrimonio del príncipe y el del Estado que, no obstante, comenzaba a ser cuestionada. En el capitalismo competitivo del siglo diecinueve fue dominante el Estado liberal, garante de la propiedad y de los contratos: productor apenas de bienes estrictamente públicos.

En el capitalismo monopolista de este siglo el Estado social burocrático asumió tres formas: el Estado benefactor, en los países desarrollados, el Estado desarrollista, en los subdesarrollados, y el Estado burocrático, en los países estatistas. Estas tres formas de Estado, aunque muy diferentes, tuvieron en común tres rasgos que justifican su carácter social y burocrático: el compromiso con los derechos sociales, la responsabilidad por el desarrollo económico del país y la ejecución directa de las nuevas tareas consiguientes a través de la contratación de burócratas: profesores burócratas, médicos burócratas, enfermeros burócratas, asistentes sociales burócratas, artistas burócratas, para encargarse de los derechos sociales; administradores e ingenieros burócratas para construir y operar obras de infraestructura, empresas de servicios públicos monopolistas, y hasta empresas industriales y comerciales.

Este fenómeno aconteció en diversos grados en los tres tipos de Estado social burocrático, sin excepción. El Estado del siglo veintiuno no podrá ser la repetición del Estado liberal del siglo diecinueve como quieren los neoliberales. El mundo no tiene vuelta atrás. Tampoco es posible la continuidad del Estado social burocrático de este siglo que termina, porque fue ese Estado el que entró en crisis. Al fin de este *round*, el Estado y el mercado están empatados.

Sugiero que el Estado del capitalismo globalizado del siglo veintiuno será un Estado social-liberal. Será social, porque seguirá siendo responsable de la protección de los derechos sociales en materia de educación, salud y previsión básica. Los intentos de eliminar el carácter social del Estado ocurridos en la Gran Bretaña de Thatcher y en los Estados Unidos de Reagan y

---

los neoclásicos ya fue herido de muerte y son inevitables algunas formas de intervención estatal, porque la economía de mercados incompletos e información imperfecta abre campo para que el Estado desempeñe un papel mucho más amplio.

Gingricht dejaron este hecho muy en claro. Y porque, aun reduciendo su acción en esta área, continuará promoviendo el desarrollo económico.<sup>3</sup>

Será liberal, porque realizará estas tareas de forma mucho más competitiva, dejando de ofrecer a la burocracia estatal el monopolio de las partidas presupuestarias para la educación, la salud y la cultura. La construcción de obras de infraestructura será tercerizada. Por lo demás, este cambio fue el primero en suceder, aun antes de que el Estado social-burocrático entrara en crisis. Las empresas productoras de bienes serán privatizadas. Las empresas productoras de servicios públicos serán objeto de concesiones a empresas privadas. Estos dos fenómenos empezaron a ocurrir con gran intensidad a partir del decenio de 1980, como una respuesta a la crisis del Estado. Y finalmente, la oferta de servicios sociales se entregará, también en forma competitiva, no a empresas privadas, sino a organizaciones públicas no estatales. Este es un fenómeno que está empezando a ocurrir en todo el mundo, aunque todavía la gran mayoría de los analistas no haya dado cuenta de él.

En síntesis, el Estado social-liberal será financiador y no productor de los servicios sociales no exclusivos del Estado, que el mercado no puede remunerar adecuadamente en función de las economías externas que generan, como en el caso de la educación, de la salud, de la cultura, de la protección del medio ambiente y del desarrollo científico y tecnológico. Será complementario del mercado y no sustituto del mercado.<sup>4</sup> No producirá bienes ni servicios, ni concentrará su política económica en proteger el mercado nacional, pero desempeñará un papel importante en la promoción de la competitividad externa del país. Cardoso (1995: 15-16) muestra criterios que nos ayudan a pensar sobre el problema, a partir de una combinación de las ideas de mayor eficiencia y mejor distribución de la renta: "El problema que se presenta es doble: el de la eficiencia y el de la equidad... En ese sentido, el dilema Estado-mercado es falso. El papel del Estado, como regulador, por ejemplo en las cues-

tiones ecológicas, sólo va a crecer. De esta forma, la proposición correcta, que debemos estudiar, es el papel del Estado en el mercado. El problema es cómo aumentar la competitividad (que lleva al incremento de la productividad y a la racionalización de las actividades económicas) y cómo hacer más públicas las decisiones de inversión y las que afectan al consumo. Es decir, cómo hacerlas transparentes y controlables por la sociedad... y no solamente por las burocracias (del Estado o de las empresas). (Paréntesis del autor)".

El Estado social-liberal será también un Estado democrático. El régimen democrático es una forma de gobierno que se consolidó en el primer mundo en la primera mitad de este siglo, y se está consolidando en el mundo en desarrollo hacia finales de siglo. No hay razón alguna para prever un retroceso en esta materia. En verdad, el único régimen político compatible con el capitalismo, a largo plazo, es la democracia. El capitalismo recurre siempre al autoritarismo en su fase inicial, cuando se trata de promover la acumulación primitiva. Y puede recurrir a él en momentos de crisis extrema. Pero en el capitalismo, al contrario de lo que sucedía con las formaciones precapitalistas, las clases dominantes no necesitan usar la fuerza para apropiarse de una parte considerable del excedente social. Los mecanismos del mercado, la propiedad del capital y del conocimiento técnico y organizacional bastan por sí solos. Por otro lado, la clase dirigente es suficientemente grande y no necesita encontrar mecanismos institucionales de división y acceso al poder político. La democracia es exactamente este mecanismo institucional.

#### IV. Un Estado social-liberal para América Latina

En el comienzo de este artículo me referí a la interpretación de la crisis del Estado como la nueva forma de ver y comprender los problemas de la región. Originada en la teoría de la nueva dependencia, da un paso más adelante —habla de interdependencia en un mundo globalizado— no partiendo de la existencia de un Estado que asumiría el papel de superar la dependencia y promover el desarrollo.

La primera tarea que se desprende de la teoría de la crisis del Estado es la de la reconstrucción de un nuevo Estado en América Latina —de un Estado que podemos llamar social-democrático o social-liberal—. Para mí, las dos expresiones son prácticamente sinónimas. La social-democracia está asociada al Estado

<sup>3</sup> Como mínimo, todavía según Przeworski (1996) "la economía sólo puede funcionar si el Estado ofrece alguna seguridad a los inversionistas (responsabilidad limitada), a las empresas (quiebras) y a los depositantes (sistema bancario de reaseguro)."

<sup>4</sup> Bob Jessop (1994: 103) afirma que el *welfare State* keynesiano será sustituido en el siglo veintiuno por el *workfare state* schumpeteriano, que promoverá la innovación en las economías abiertas y subordinará la política social a las necesidades de flexibilización de los mercados y las exigencias de la competencia internacional. Hay una clara relación entre el concepto de Estado social-liberal y el *workfare State* schumpeteriano.

benefactor. La expresión social-liberal es relativamente nueva —fue introducida por un socialista italiano en el decenio de 1920<sup>5</sup>— y tal vez sea más apropiada. En rigor, lo importante no son los nombres, sino la propia reconstrucción de un Estado verdaderamente nuevo. De un Estado democrático y fuerte. Con nuevos papeles y nuevas formas de responsabilización de sus gobernantes frente a la sociedad.<sup>6</sup>

La implantación de un Estado social-liberal en América Latina enfrentará dificultades enormes. No sólo las dificultades derivadas de la oposición: de los sectores patrimonialistas, que todavía están muy presentes en la región a través del clientelismo y del nepotismo; de los sectores populistas, que no se conforman con la superación del Estado populista; de los sectores corporativistas de la izquierda y la derecha que afirman intereses sectoriales como si fueran generales y se dedican pragmáticamente al rentismo (captación de rentas fuera del mercado a través del control del Estado); de los sectores internacionalistas que no tienen ninguna capacidad crítica con relación al primer mundo e insisten en la copia directa de sus políticas e instituciones; y de los grupos neoliberales, que afirman dogmáticamente la necesidad de reducir el Estado al mínimo y dejar todo por cuenta del mercado.

Tal vez más importante que esos opositores sea la propia heterogeneidad estructural de los países de América Latina, cuyas sociedades están marcadas por una distribución del ingreso extraordinariamente desigual. Esta heterogeneidad estructural pone en riesgo permanentemente los dos objetivos intermediarios fundamentales de la reconstrucción del Estado en América Latina: la gobernabilidad y la gobernación en los Estados latinoamericanos.

Existe gobernabilidad cuando el gobierno tiene legitimidad asegurada por instituciones políticas capaces de representar e intermediar intereses sectoriales legítimos. Existe gobernación cuando el Estado tiene capacidad financiera y administrativa para ejecutar las políticas decididas por el gobierno.

La gobernabilidad se alcanzará cuando tengamos un Estado democrático políticamente fuerte. Ella está siempre en peligro en América Latina porque, dada su heterogeneidad, no existe un contrato social básico, un

contrato hobbesiano o rousseauiano, como aquel que existe en los países desarrollados. En su defecto, la formación de pactos y coaliciones de clase orientadas al desarrollo ha sido una alternativa utilizada por las elites latinoamericanas. Estos pactos son siempre relativamente excluyentes. Pero en la medida en que van incorporando sectores crecientes de población a los beneficios del desarrollo, se pueden transformar en un instrumento efectivo de legitimación de los gobiernos.

Además, la creación de nuevas instituciones políticas capaces de representar e intermediar intereses, así como aumentar la gobernabilidad será un desafío permanente para la reconstrucción del nuevo Estado. Siempre que estos dos hechos estén presentes, los Estados latinoamericanos contarán con gobiernos fuertes, con legitimidad para gobernar.

La gobernación de los Estados latinoamericanos, por su parte, se alcanzará cuando esos Estados se vuelvan financieramente fuertes, con deuda pública bajo control y ahorro público positivo; estratégicamente fuertes, dotados de elites políticas, empresariales y burocráticas capaces de formular políticas, de crear y desarrollar empresas, de mantener la estabilidad de los precios y promover el desarrollo económico y social; y administrativamente fuertes, con un cuerpo de funcionarios competente y motivado, y con instituciones administrativas cuya acción esté fundada en el interés público.

Las reformas económicas que se están llevando a cabo en América Latina no deben calificarse de neoliberales; están simplemente orientadas al mercado, de forma de hacerlo menos dependiente de la intervención para realizar con eficiencia sus funciones de asignación de los recursos privados. Estas pueden ser adecuadas o inadecuadas en cada caso, y pueden ser aplicadas en forma competente o no. Autojustificarse, más allá de garantizar el funcionamiento del mercado, conducirá a la superación de la crisis fiscal que inmoviliza al Estado, aumentará la seguridad de la propiedad y de los contratos, estimulando a los empresarios a invertir. Y las reformas administrativas y políticas que crecientemente se incorporan a la agenda latinoamericana serán legítimas si conducen al surgimiento de instituciones políticas y administrativas que hagan al Estado más gobernable, a la administración pública más eficiente y eficaz en la conducción de las políticas públicas y a los políticos y burócratas más responsables frente a la sociedad, para que el Estado desempeñe con eficiencia sus nuevas funciones. Son reformas que apuntan al nuevo Estado del siglo veintiuno y no de vuelta al pasado.

*(Traducción del portugués)*

<sup>5</sup> Me refiero a Carlo Rosselli.

<sup>6</sup> Una presentación sistemática de esa perspectiva se encuentra en Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (1993). En términos prácticos, el golpe de timón hacia políticas económicas de ajuste fiscal y de reforma del Estado en gobiernos social-democráticos, como en Francia (1981), en España (1983), en el Brasil (1995), es manifestación de esa nueva posición de centroizquierda social-liberal.

*Bibliografía*

- Banco Mundial (1997): *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997: el Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C.
- Bobbio, Norberto (1984): *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1996): *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*, São Paulo, Editora 34.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, José María Maravall y Adam Przeworski (1993): *Economic reforms in new democracies*, Cambridge, Cambridge University Press. [Publicado también en portugués en 1996 por Editora Nobel].
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Yoshiaki Nakano (1997): "The missing social contract", *What kind of democracy? What kind of market? Latin America in the age of neoliberalism*, Graciela Ducatenzeiler y Philip Oxhorn (comps.), Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Cardoso, Fernando Henrique (1996): "Ideologías no pós-guerra fria", Cadernos do PSDB, N° 1, *Os caminhos da social-democracia*, Brasília, Partido da Social-Democracia Brasileira, abril. [Discurso en la Universidad de Coimbra, al recibir el título de doctor *honoris causa*, el 19 de julio de 1995].
- Delorme, Robert y Kurt Dopfer (comps.) (1994): *The political economy of diversity*, Aldershot, Edward Elgar Publishing House.
- Jessop, Bob (1994): "Changing forms and functions of the State in an era of globalization and regionalization", *The political economy of diversity*, Aldershot, Edward Elgar Publishing House.
- Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado (1995): *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*, Brasília, Imprensa Nacional, noviembre.
- Przeworski, Adam (1996): "On the design of the State: a principal-agent perspective", documento presentado en el Seminario "Reforma del Estado en América Latina y el Caribe" (Brasilia, 16 y 17 de mayo de 1996), patrocinado por el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (1991): *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Rosselli, Carlo (1997): *Socialismo liberal*, Rio de Janeiro, Instituto Teotônio Vilela/Jorge Zahar Editor. [Escrito en italiano en 1930].

# Globalización, *moneda y finanzas*

David Ibarra

*Sede Subregional  
de la CEPAL en México*

## I. Antecedentes y visión general

El mundo ha experimentado transformaciones enormes en los terrenos de la economía y la política en el medio siglo que sigue a la posguerra. En particular, el desmoronamiento del socialismo y la convergencia ideológica subsecuente se traducen en la esfera de la política y del mercado, en predominio de la democracia liberal como mecanismo de coordinación de la esfera económica.

Junto al desmoronamiento del bloque socialista, el hecho más trascendente está constituido por la globalización económica, con la desaparición paulatina de fronteras y del proteccionismo que antaño dividían en compartimentos estancos a la economía mundial. La magia de los mercados integrados se ofrece como vía de elevar la eficiencia en el uso de los recursos, corregir los males del gigantismo burocrático y ensanchar los derechos o capacidades de elección de los agentes económicos y consumidores, en tanto individuos.

Sin duda, la interdependencia entre los países del mundo, con su intercambio floreciente de bienes, servicios y fondos de inversión, se ve como fundamento de una prosperidad siempre próxima sustentada en el aprovechamiento de las oportunidades de comercio e inversión en un mundo sin trabas recíprocas. Y hay razones para esperar tales resultados si se examinan algunos datos empíricos. Uno está dado por la experiencia cercana de los países del sudeste asiático que con estrategias decididamente exportadoras —aunque también intervencionistas, cuando no autoritarias— han abordado procesos espectaculares de modernización económica apenas empañados por algunos acontecimientos recientes. Otro, deriva de la observación frecuentemente citada de que el comercio mundial viene creciendo a tasas que duplican (6.3% anual entre 1989 y 1997) las de la producción también universal (3.3% en los mismos años).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A lo anterior podría agregarse el que algunos países en desarrollo participan de manera ascendente en el comercio de manufacturas, mientras desciende el peso de los productos primarios en sus exportaciones. Por ejemplo en el promedio de Taiwan, Hong Kong, Corea, Malasia, Singapur y Tailandia, las ventas foráneas de manufacturas rebasan el 90% del total de las colocaciones de mercancías. Al propio tiempo, mientras el intercambio entre los países de la OCDE creció al 4.4% anual entre 1990 y 1995, el realizado con otras naciones lo hizo a razón del 8.1% (OCDE, 1997).

Con todo, esos hechos esperanzadores de largo plazo quedan desdibujados por otros efectos, acaso de más corto término, de la integración universal de mercados e ideologías. La primera interrogante que surge se relaciona con la disparidad evolutiva entre intercambio y producción mundiales. El comercio se fortalece, a juzgar por la comparación de las tasas medias de crecimiento de las últimas dos décadas (4.3% y 6.5% de expansión anual respectivamente), en tanto que el ritmo de ensanchamiento del producto global mantiene una tendencia al estancamiento o la contracción (apenas 3.3% de crecimiento anual entre 1975 y 1997), incompatible con las exigencias insatisfechas del empleo de la fuerza planetaria de trabajo.

La combinación de los hechos señalados acaso apunta a explicar la vitalidad del intercambio como expresión temporal de los cambios institucionales registrados en el mundo, sin que ello se haya traducido en reanimación generalizada de las bases productivas, sustentada en el ensanchamiento de la demanda efectiva, sobre todo del consumo. Adviértase sobre el particular la presencia de fenómenos generales y de otros de ámbito más restringido. La integración de mercados ha llevado a la remodelación a escala universal de los eslabonamientos interindustriales, no sólo debido a la supresión de trabas al comercio, sino también a la revolución tecnológica y de comunicaciones que torna ubicuas a la producción y el ensamblaje. Ello implica un proceso finito y doble de reconstrucción de las nuevas vinculaciones productivas globalizadas y de destrucción de muchos de los antiguos encadenamientos nacionales. Hay, en consecuencia, creación y desaparición de fuentes productivas y de empleo que afectan de modo muy distinto a países y capas sociales.

Se ha afirmado que las consecuencias del cambio institucional son temporales, finitas, en cuanto a imprimir dinamismo permanente al intercambio en tanto la producción y el consumo mundiales sigan comparativamente deprimidos o estancados.<sup>2</sup>

Hasta ahora parece gestarse un equilibrio keynesiano, subóptimo, a escala internacional. En general, los ganadores han sido pocos y los perdedores muchos. Todavía es limitado el número de naciones del Tercer Mundo que han podido insertarse exitosamente en la nueva economía universal; además, tanto en los países en transición como en aquellos donde el libre cambio ha tomado el lugar de políticas sustitutivas de larga data, se efectúan reacomodos masivos de sus siste-

mas productivos e institucionales que afectan negativamente a grandes segmentos del empresariado y de la población, mientras los beneficios resultan concentrados en los pocos conglomerados modernos, sean locales o de mayor escala.

La transnacionalización del comercio y las mudanzas en la naturaleza de las ventajas corporativas quedan plenamente demostradas en el hecho de que los grandes conglomerados planetarios controlan más del 40% del intercambio y alrededor de un tercio de la producción mundial. Poco a poco las ventajas comparativas de los países se transforman en ventajas comparativas de las grandes empresas transnacionales, cuyos productos dejan de ser propiamente europeos, japoneses, americanos o de cualquier otra nacionalidad (Ibarra, 1994). De aquí que, aun sin las proclividades librecambistas de las instituciones financieras internacionales o de los gobiernos de la OCDE, los países del Tercer Mundo enfrentan el dilema de incorporarse a las redes transnacionalizadas de producción y comercio o quedar marginados de la revolución tecnológica y de la dinámica del nuevo orden económico internacional.

La concurrencia entre empresas globalizadas lleva a producir e intercambiar donde más se abaratan los costos o se obtengan ventajas especiales, independientemente de los efectos que produzcan en el ingreso, el empleo o el crecimiento de las economías nacionales. Así se abre una brecha difícil de salvar entre el dominio de una economía universal y las exigencias político-democráticas acotadas a los ámbitos nacionales.

La dramática caída en los salarios mínimos reales o del salario medio por hora en los Estados Unidos (Lawrence, 1994; Wood, 1994; Gottschalk y Smeeding, 1997; Levy y Marnane, 1992, y Richardson, 1995) (45% y 14%, respectivamente, entre 1973 y 1992), el no menos preocupante problema del desempleo abierto europeo (10-12%) o la expansión desmesurada de los sectores informales y de la marginación en América Latina, constituyen llamadas de atención sobre procesos que pueden dañar el tejido social de los países. Ya sea que esos fenómenos concentradores del ingreso y empobrecedores de los mercados nacionales de consumo se atribuyan a la transnacionalización de la competencia por mano de obra barata o a una revolución tecnológica que desplaza el trabajo no calificado por mano de obra capaz de usar los sistemas modernos productivos y de computación, las consecuencias son las mismas: marginación, disparidades distributivas crecientes, mayores presiones migratorias en sentido Sur-Norte y debilitamiento de la confianza en los gobiernos y en las propias instituciones democráticas.

<sup>2</sup> Los efectos dinámicos de esas mudanzas institucionales seguramente persistirán por algún tiempo, impulsados por la incorporación plena de China, Rusia o la India al comercio mundial o por el acrecentamiento del intercambio liberalizado de servicios.

Quizás a muy largo plazo los procesos que tornan ubicua a la producción alteren la división internacional del trabajo y favorezcan el acercamiento de los salarios y de las oportunidades de mejoramiento social en beneficio de los países pobres que resulten capaces de educar a su mano de obra y atraer a la inversión extranjera. Sin embargo, en el corto plazo, las dos premisas en que parece asentarse el paradigma dominante —libertad de mercados y modernización democrática— parecen caminar en sentidos encontrados.

La fusión planetaria de las economías viene creando valores, instituciones, reglas, prácticas que trascienden los espacios nacionales y obligan o limitan la acción de los más diversos gobiernos. En tales circunstancias, se debilita el poder del Estado-Nación en tanto núcleo básico de la organización política de los países. Adviértase que la democracia se articula precisamente dentro del Estado-Nación, dando por supuesta una soberanía que al monopolizar los medios coercitivos es capaz de servir fielmente a las demandas de su población sin interferencias ajenas. Por eso, al debilitarse la soberanía del Estado-Nación por aceptar reglas, intereses o compromisos foráneos, se segregan funciones cada vez más amplias de lo que antes constituía jurisdicción propia del juego democrático de los países.

En consecuencia, la democracia, vista como empresa colectiva que busca objetivos fundamentalmente relacionados con la justicia y la igualdad, resulta empobrecida, formalizada, frente a la explosión avasalladora de las libertades económicas individuales. En el lenguaje de la eficiencia y de los mercados libres, no tienen posibilidad de expresión los reclamos sociales de los desempleados o de las clases medias depauperadas. Tal vez, a largo plazo un sucedáneo equilibrador de las polarizaciones provocadas por el libre cambismo quede constituido por estatutos universales sobre los derechos humanos.

Hoy por hoy, sin embargo, los Estados nacionales no pueden abdicar a la función de equilibrar las diversas fuerzas sociales. De aquí que frente al darwinismo de los mercados liberados, los gobiernos hayan debido incrementar sustancialmente el gasto compensador dedicado a las redes de protección social. Así, en los últimos veinte años, los países de la OCDE han acrecentado las erogaciones de ese tipo, del 10% al 20-25% del producto. Y otro tanto ocurre en las naciones latinoamericanas donde el grueso del gasto público —del 40% al 50%, con pocas excepciones— se dedica precisamente a ese propósito.<sup>3</sup> Con todo, ante

los apremios competitivos universales, más que del lado de los impuestos, la función redistributiva de los gobiernos ha llevado a elevar las asignaciones destinadas a las redes de seguridad social o al combate a la pobreza.

Como es fácil apreciar, ya se llega a límites difíciles de rebasar, lo mismo en términos de las resistencias de las sociedades al aumento de la tributación o de las exigencias de la concurrencia entre países por reducir costos y atraer inversionistas. Por eso, las tensiones políticas en torno a los Estados de bienestar en las naciones desarrolladas empujan acotamientos en los beneficios sociales expresados en flexibilización de los mercados laborales, revisión de los sistemas de salud y de pensiones, y de otra gran variedad de medidas limitativas de las transferencias sociales de los gobiernos. Y simultáneamente impulsan normas de competencia internacional que los resguardan de los llamados *dumpings* ecológicos o de regulaciones laxas de trabajo en las zonas de desarrollo.

De modo análogo, en muchos países del Tercer Mundo la necesidad de reconstruir las redes de seguridad social y compensar los efectos de la marginación o empobrecimiento de grandes segmentos de los ciudadanos, ha llevado a restringir otros gastos prioritarios y a implantar reformas importantes en los regímenes laborales y de protección social. También aquí se topan ya con escollos casi insalvables, por las debilidades fiscales para atender simultáneamente las exigencias aplazadas de formación de capital social básico y el combate prioritario a las presiones inflacionarias.

La intensificación de los problemas sociales no ha sido el único costo de la mayor eficiencia estática en la asignación de los recursos a escala planetaria. También está el acrecentamiento de la inestabilidad usual de los mercados (Kindleberger, 1978 y 1984; Cohen, 1997). La larga lista de las crisis económicas recientes atestigua que la acción colectiva de los agentes económicos está lejos de seguir siempre un comportamiento racional. La codicia y expectativas desproporcionadas de ganancia, validadas por amplias facilidades monetarias o crediticias, han alimentado a lo largo de siglos auges financieros insostenibles que luego revierten en desplomes ruinosos al cambiar abruptamente la conducta de los propios agentes económicos.

<sup>3</sup> En América Latina el peso del gasto social alcanzó en promedio la significativa cifra del 49% de las erogaciones públicas totales en el bienio 1994-1995, equivalente a poco más del 12% del producto (CEPAL, 1997).

Hoy en día se han acentuado la profundidad y la frecuencia de oscilaciones cíclicas que cada vez se circunscriben menos al ámbito de un país determinado. Cabría señalar la influencia de algunos fenómenos que contribuyen poderosamente en esa dirección. En primer lugar, está el hecho de que los mercados financieros registren el grado más alto de integración comparativa, a la par de realizar operaciones casi instantáneas, aprovechando la tecnología moderna de las telecomunicaciones. Eso mismo establece un marcado contraste entre los enormes volúmenes de la liquidez mundial susceptibles de desplazarse y las reservas o las capacidades compensatorias de cada gobierno considerado aisladamente. Asimismo, los mecanismos internacionales de coordinación intergubernamental de políticas se encuentran todavía en etapa embrionaria y reconocen limitaciones para prevenir las crisis y las pérdidas dinámicas que suelen acompañarlas. En tal virtud, no parece ocioso adentrarse en la discusión de las cuestiones que plantea la interdependencia de los mercados financieros, lo mismo a los estados nacionales que a la estabilidad del orden económico internacional.

## II. La integración financiera

Como se dijo, la integración universal de los mercados resulta singularmente honda en el sector financiero —tema central de este ensayo— con ritmos de expansión de las transacciones que rebasan por amplísimos márgenes no sólo el crecimiento de la producción mundial, sino al del comercio y que llegan a determinar auges o desestabilización a veces ajenos a las políticas nacionales.

Los movimientos de capitales están marcadamente influidos por dos conjuntos de factores que a veces se unen, aunque no siempre gravitan en la misma dirección. El primero representa las fuerzas de atracción o repulsión determinadas por los elementos de riesgo o rentabilidad propios de cada país (estabilidad macroeconómica, tasa de interés, ritmo de desarrollo, régimen de inversión, nivel de los salarios). El segundo conjunto de determinantes se relaciona con fenómenos de orden internacional. El comportamiento de las tasas de interés en los países del Primer Mundo o la de sus bolsas de valores, las oportunidades de arbitrar monedas, tasas de interés entre países o entre los múltiples instrumentos financieros, constituyen elementos que cobran peso inusitado hasta igualar u opacar hoy en día al otro conjunto de fuerzas.

Todos esos hechos están asociados a cambios estructurales, institucionales o tecnológicos de significación singular, como se indica sintéticamente enseguida:

a) El resquebrajamiento del sistema de paridades fijas, pero revisables y el establecimiento de regímenes cambiarios más flexibles. Las instituciones de Bretton Woods, garantes de la cooperación monetaria mundial, han sido sustituidas por relaciones más abiertas del mercado y por intervenciones *ad hoc* del Grupo de los Siete;

b) La liberación cada vez más general de los mercados financieros y de las transacciones en cuenta de capital. Todavía hay restricciones a los movimientos de capitales, pero éstas tienden a incidir más sobre la entrada de flujos que sobre las salidas;

c) Las innovaciones financieras y de los medios de comunicación que multiplican el volumen, número y tipo de operaciones (*swaps*, opciones, futuros, *forwards*, bursatilización de pasivos bancarios), a la vez que unen casi instantáneamente y hacen interdependientes a los mercados de los distintos países;<sup>4</sup>

d) La multiplicación y fuerza acrecentada de actores privados (inversionistas institucionales) que empuja la capacidad de maniobra de bancos centrales y gobiernos en la regulación financiera. En 1995, la totalidad de las reservas de los países apenas cubrirían un día de transacciones en el intercambio de monedas que ya llega a los 1 500 billones (trillones

<sup>4</sup> Las transacciones financieras se expanden a ritmos inusitados y, a veces, varían bruscamente de dirección. Conforme a datos del Banco de Pagos Internacionales y del Fondo Monetario Internacional, las transacciones en derivados financieros han crecido espectacularmente. A título ilustrativo los futuros de tasas de interés sumaron más de 5,900 millones en 1995 con una tasa de crecimiento media anual del 32%; con respecto a 1990, los futuros en monedas suben en el mismo lapso a razón del 17% anual; los *swaps* de tasas de interés lo hacen al 38% hasta sumar cerca de 13 mil millones de dólares anuales. A su vez, los *swaps* entre monedas se expanden al ritmo del 23% anual. Las colocaciones internacionales de acciones pasan de 23 a 41 mil millones de dólares entre 1991 y 1995 (15% de expansión por año). Las colocaciones internacionales en papel de deuda (*securities*) más que se duplican entre 1993 y 1995, hasta rebasar los 300 mil millones de dólares en ese último año. Los fondos de inversión accionaria de los países emergentes pasan de 29 mil a 109 mil millones de dólares en activos netos. Los flujos netos de capital a los países en desarrollo o en transición ascendieron de 43.4 a 193.4 mil millones de dólares entre 1990 y 1995, después de haberse reducido de 30.5 mil millones de dólares como promedio de 1977-1982 a 8.8 mil millones entre 1983 y 1989. Por su parte las transacciones diarias en los mercados cambiarios alcanzan una tasa de crecimiento del 14% en el período 1989-1995. La deuda de los gobiernos de Estados Unidos, Japón y Alemania crece con tasas que exceden a las del producto en 8%, 27% y 20%, entre 1991 y 1996.

anglosajones) de dólares diarios. El total de las exportaciones mundiales representa menos del 2% de los movimientos anuales del mercado cambiario, y

e) El sostenimiento de mecanismos de ajuste predominantemente restrictivos por parte de las instituciones multilaterales de crédito y de los países industrializados, que recargan los costos sobre países deficitarios y endeudados.

### III. Logros y problemas

Ciertamente, los procesos de integración monetario-financiera han acrecentado la eficiencia, a la par de hacer otro tanto con la volatilidad de los mercados financieros. En sentido positivo, se han abatido costos, innovado en la variedad y funciones de los instrumentos ofrecidos a gobiernos, empresas y familias, e incluso se han resuelto cuestiones importantes como la escasez de reservas internacionales, el reciclaje de petrodólares en la década de los setenta o la administración de crisis financieras localizadas.

Por otro lado, se han acentuado algunos problemas, quizás por el marcado contraste entre el avance de la liberación de mercados y el rezago de las instituciones nacionales y supranacionales de regulación, a saber:

a) Como se dijo, las oscilaciones en los tipos de cambio se han hecho más profundas y frecuentes, rompiendo la normalidad anterior de los sistemas del patrón oro y de Bretton Woods. De otro lado, la volatilidad de los flujos financieros —singularmente en los mercados cambiarios y bolsas de valores— se ha tornado en fenómeno característico del postmodernismo económico, que acrecienta la fragilidad de los sistemas nacionales y la vulnerabilidad también nacional a *shocks* externos o acontecimientos de origen foráneo. Ambos hechos son causa de desequilibrios macroeconómicos, cuyos efectos suelen escapar del control de los gobiernos y bancos centrales, e incluso crean dificultades más generales que se extienden a varios países. Así lo atestiguan la crisis de la deuda latinoamericana, la caída de las bolsas de valores en 1987, el efecto tequila de 1994 o los eventos asiáticos recientes;<sup>5</sup>

b) Las corrientes ascendentes del financiamiento externo se orientan hoy en día no tanto a ensanchar la inversión y la planta productiva de los países receptores, como a obtener ganancias o intereses extraordinarios de corto plazo. De algún modo se forma una nueva clase de rentismo cosmopolita con proclividades especulativas, comandada por instituciones privadas (fondos de pensión y ahorro, compañías de seguros, bancos de inversión) que se interesan primordialmente por optimizar rendimientos, no por generar nuevas producciones reales. Al propio tiempo, la ola de privatizaciones de empresas públicas ha propiciado importantes corrientes de inversión extranjera, útiles desde el punto de vista del mejoramiento de la eficiencia y del financiamiento de los pagos externos de corto plazo, pero que tampoco contribuyen a ensanchar las capacidades productivas de los países beneficiarios. Por lo demás, la transferencia neta de ahorros de las naciones desarrolladas al Tercer Mundo no resulta en promedio demasiado significativa (prácticamente fue nula entre 1973 y 1980 y apenas del 1.6% del producto de los países beneficiarios en el período 1981-1994), aparte de reconocer asimetrías considerables en su distribución por países. China, Indonesia e India absorben en 1995 el 30% de la inversión canalizada en sentido Norte-Sur. Y en el período 1991-1995, China recibió más capitales que el conjunto de América Latina (OCDE, 1997, p. 86);

c) Impulsadas por esos fenómenos, así como por otros variados factores,<sup>6</sup> las tasas de interés se han elevado a niveles sin precedente, superando los ritmos de crecimiento de la economía mundial y de los países. Además, los intentos de esterilización de los flujos de entrada en el Tercer Mundo impulsan también al alza a las tasas de interés. Surgen de aquí claros efectos contraccionistas de escala mundial y local sobre la inversión y el empleo. Así, los desequilibrios financieros ya no provienen sólo de déficit fiscales desproporcionados o endeudamientos excesivos, sino de la desalineación de las tasas cambiarias, magnificada por la volatilidad de los flujos de capitales;

d) En el mundo, los sistemas bancarios encaran pérdida de capacidad competitiva frente a la variedad

<sup>5</sup> El contagio entre mercados está claramente establecido. A título ilustrativo, en la semana del 8 al 12 de diciembre de 1997 la bolsa de Seúl inicia el proceso con una caída del 19.2%, a la que siguen Hong Kong 7.5%, Tokio 3.2% y Tailandia 5.9%. Las repercusiones trascienden esa región; así París baja 2.7%, Frankfurt 2.1%, Londres 1.9%, Estados Unidos 3.8%, Brasil 9.2% y México 3.1%.

<sup>6</sup> Entre otros, inercia de inflaciones anteriores, la combinación de políticas monetarias restrictivas y políticas fiscales expansivas en algunos países líderes, la baja tasa de ahorro y su declinación en muchas zonas industrializadas, la proclividad de las naciones del Tercer Mundo a usar el tipo de cambio como ancla inflacionaria, y de los bancos centrales, ahora independientes, a cuidar más de la inflación y de los grupos financieros que del crecimiento y la economía real,

de innovaciones en las instituciones e instrumentos de financiamiento que se ofrecen en los mercados. Eso mismo les ha obligado a segmentar a su clientela. El sistema anterior procuraba dar acceso generalizado a los servicios financieros con subsidios cruzados en favor de los clientes menores; en contraste, el sistema emergente privilegia en costo, accesos y prebendas a los grandes ahorradores y empresas, mientras discrimina al resto de las familias y firmas. Casi podría calificarse de general la crisis que afecta a los bancos de los países en desarrollo, enfrentados a las alzas internacionales y nacionales en las tasas de interés, la intensa competencia externa e interna por los mejores clientes, y un ajuste económico que al afectar a numerosos productores torna irrecuperables fracciones importantes de las carteras de crédito. Conforme a *The Economist*, el costo de los rescates bancarios en los países emergentes excede los 250 mil millones de dólares;

e) Los efectos de las alteraciones cambiarias vinculadas o desasociadas a la solidez del sector bancario o a las políticas monetarias establecidas, originan un ciclo recurrente de *stop and go* en los países en desarrollo. En los períodos de auge, las entradas de capitales propician crecimientos explosivos del crédito bancario<sup>7</sup> que las autoridades monetarias difícilmente pueden esterilizar por razones de costos y frecuentemente por usar el tipo de cambio como ancla inflacionaria. Enseguida, los precios de los activos se elevan desproporcionadamente, hasta que el reflujó del capital externo o los déficit de pagos fuerzan un nuevo ajuste cambiario que se traduce en alzas de las tasas de interés, inflación y portafolios incobrables de crédito.

#### IV. La domesticación de los mercados

Las situaciones descritas han puesto en tensión a los mecanismos e instituciones de regulación monetaria y financiera, lo mismo a escala de los países que en términos más amplios. Aparte de las recomendaciones internacionales sobre el mantenimiento de los grandes equilibrios macroeconómicos —sobre todo de orden fiscal—, ahora se añaden otras relativas al manejo flexible de las tasas de cambio y el fortalecimiento de

los sistemas nacionales de regulación y supervisión bancaria dentro de cada país o al mejoramiento de los sistemas públicos de información. Y si bien es cierto que hay rezagos importantes en esos terrenos, también lo es que la magnitud de los flujos externos con respecto al tamaño de las economías nacionales crea dilemas que exceden los alcances de los sistemas de regulación nacionales o implica costos significativos, sea en términos fiscales o de manejo macroeconómico.<sup>8</sup>

En los hechos, los mecanismos de coordinación internacional de políticas avanzan en diversos frentes, pero aún encaran los dilemas entre el control nacional y el control transnacional de las regulaciones y entre el diseño de medidas correctivas o preventivas.<sup>9</sup> Desde la reunión del Plaza-Louvre a mediados de la década de los ochenta, el Grupo de los Siete ha logrado acuerdos importantes en el manejo de diversas crisis (la crisis de la deuda de los ochenta, la debacle de los mercados de valores de 1987, el financiamiento de la guerra del Golfo Pérsico, el efecto tequila, etc.), pero todavía carece de una agenda sistemática de trabajo referida a la reconstrucción o siquiera a la estabilización sostenible del orden financiero internacional.

La regulación de operaciones que trascienden las fronteras nacionales se mueve, a su vez, entre soluciones extremas: la liberación plena de mercados transnacionalizados o el establecimiento de instituciones supervisoras y normativas de alcance y poder supranacionales. La solución liberal deja sin respuesta al imperativo de contener las fluctuaciones desestabilizadoras, nocivas al crecimiento, que podrían afectar al mundo entero. La segunda, llevaría a la cesión acelerada de soberanía y quizás a crear una burocracia transnacional cada vez más alejada de los ciudadanos de cada país.

En la práctica, se ensayan ambas soluciones y se perfilan otras algo distintas. La caída de los mercados de valores en 1987 o las oscilaciones más recientes de esos mismos mercados constituyen ajustes típicos de mercado en que los agentes económicos involucrados debieron reconocer pérdidas importantes. En ese sentido, se busca reducir el llamado “riesgo moral” me-

<sup>8</sup> En cuanto a lo primero, están las cargas de la esterilización de los flujos y, en cuanto a lo segundo, la necesidad de acomodar pasivamente las políticas de crecimiento a acontecimientos del mundo financiero externo.

<sup>9</sup> Si bien el sistema financiero internacional ha sorteado los problemas mayores, no ha podido establecer los mecanismos preventivos de crisis importantes ni de problemas de menor envergadura (como los del Banco Ambrosiano o del Banco de Crédito y Comercio Internacional).

<sup>7</sup> En México el crédito de la banca al sector privado creció de alrededor del 10-11% al 27-30% entre 1990 y 1994.

dian te acciones prohibitivas o limitativas del salvamento gubernamental de los bancos o de países por los organismos financieros internacionales. Se piensa que con la eliminación de esa especie de seguro se induciría a gobiernos y a instituciones privadas a seguir comportamientos menos riesgosos, más conservadores. En otra vertiente, bajo los auspicios de la Organización Mundial de Comercio casi están finiquitadas las negociaciones en torno a un acuerdo mundial sobre la liberación plena de los servicios financieros.

En cuanto al ensanchamiento de los poderes supranacionales, destacan desde la evolución fortalecedora de las instituciones de Bretton Woods (y la transformación del GATT en la Organización Mundial de Comercio), hasta la organización de cortes de justicia especializadas en diversos asuntos. Esas instituciones han sido campeones del movimiento mundial en favor de la libertad económica transfronteriza. La creación del Club de París, y más recientemente del Club de Londres, forman desarrollos paralelos y complementarios.

Una tercera vía, tipificada en los trabajos del Comité de Basilea, deja bajo el dominio nacional el control y la supervisión de las instituciones y transacciones financieras, pero las complementa con acuerdos de convergencia y de armonización de políticas entre los diferentes países.<sup>10</sup> En general, se busca la convergencia de las leyes y regulaciones nacionales, a través de acuerdos de reconocimiento mutuo (*mutual recognition agreements* o MRAs). Las ventajas de ese enfoque son claras en cuanto a resolver problemas jurisdiccionales complicados (por las sustantivas diferencias en las instituciones y regulaciones de cada país) y en cuanto a evitar enfrentamientos entre soberanías. Al propio tiempo, son nítidos sus inconvenientes sintetizados al exigir tiempos prolongados para alcanzar e instrumentar los convenios consensuales, así como por diluir las responsabilidades del manejo de la economía internacional.

Como se dijo en principio, el Grupo de los Siete y el Fondo Monetario Internacional prefieren soluciones no intervencionistas. Se confía en la aptitud autocorrectiva de los mercados para restablecer el equilibrio de las economías. Por eso, poco antes de la debacle asiática en la última reunión de Hong-Kong se

pronuncian en favor de la liberalización plena de las transacciones en cuenta de capital.<sup>11</sup> Al propio tiempo, el diagnóstico de la sabiduría convencional atribuye los desequilibrios y crisis a fallas en las políticas nacionales más que a problemas sistémicos del nuevo orden económico internacional.

Con todo, gradualmente las instituciones financieras internacionales se tornan intervencionistas, prestamistas de última instancia y reguladoras de la gestión de los gobiernos. En tal sentido, los créditos otorgados a México, Filipinas, Tailandia y Corea exceden con mucho sus derechos al financiamiento del Fondo Monetario Internacional, mientras las condicionalidades ensanchan sustantivamente su campo de referencia. Al propio tiempo, ya se han duplicado los accesos del Fondo Monetario Internacional a los Acuerdos Generales de Obtención de Préstamos (hasta 34 mil millones de derechos especiales de giro). Y también se creó un nuevo servicio de financiamiento de emergencia que atiende a situaciones similares a la de la crisis mexicana de 1994. El Fondo Monetario ya autoriza créditos puentes a países con desajustes graves, mientras terminan el proceso de negociación con acreedores y se convienen los programas de ajuste correspondientes. Asimismo, los países del Foro de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC) discuten la creación de un fondo de estabilización por 60 mil millones de dólares.

En cuanto a la gestión gubernamental (*governance*), el Fondo Monetario Internacional intenta ensanchar el ámbito de sus recomendaciones y condicionalidades a fin de impulsar una segunda generación de reformas (las primeras se enderezaron a abrir mercados, transferir funciones del Estado al mercado, combatir la inflación hasta alcanzar los grandes equilibrios macroeconómicos). Las nuevas regulaciones abarcan cuestiones relacionadas con la calidad del ajuste fiscal y del gasto social, la profundización de los cambios estructurales, y, sobre todo, la reorientación de las funciones estatales para crear un clima favorable a inversionistas, ahorradores y a la consolidación de la banca.

En otra vertiente intervencionista, el Grupo de los Siete esporádicamente ha tomado medidas para realinear las paridades de las principales zonas industrializadas (ese es el caso de las medidas adoptadas en 1985 con el propósito de acotar los movimientos ex-

<sup>10</sup> Un caso conspicuo de lo anterior fue el acuerdo de Basilea que fija criterios sobre la capitalización de los bancos de los países signatarios y la adopción de métodos comparables de calificación de la bondad de las carteras de préstamos.

<sup>11</sup> Al efecto se prepara una enmienda al Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional para dotarle de jurisdicción liberalizadora sobre los movimientos de capitales.

cesivos del valor del dólar frente a otras monedas) y acuerdos específicos han impulsado acciones encaminadas a resolver problemas regionales de endeudamiento excesivo (como el caso de las reestructuraciones a través de los planes Baker y Brady). Quizás el esquema más completo de intervención monetaria tiene lugar en el viejo continente. Desde 1979, el Sistema Monetario Europeo ha sostenido —con modificaciones— tasas estables de cambio entre los países. Más aún, los trabajos preparatorios al lanzamiento de la moneda única y luego las exigencias de su manejo cotidiano entrañan y entrañarán una intensa actividad regulatoria de los gobiernos para asegurar y mantener la convergencia macroeconómica entre los países miembros, afectando al meollo de las políticas económicas nacionales.

Como se ve —y ha sido históricamente habitual—, pese a la retórica librecambista, los mercados financieros están y estarán sometidos a recia disciplina regulatoria (sobre todo en el Tercer Mundo), pero ahora conforme a modalidades harto distintas. Antes se buscaba que lo financiero se acomodase a los propósitos de facilitar empleo y crecimiento nacionales, a la par de prevenir desajustes macroeconómicos. Los costos de la estrategia se expresaban en represión financiera (encajes, asignación administrativa de créditos o fijación de las tasas de interés), errores asociados a la centralización de decisiones, ineficiencia en la asignación estática de los recursos y separación del mundo en compartimentos estancos.

Hoy en día se procede en sentido inverso. Se quiere que las libertades económicas y financieras determinen —en vez de ser determinadas— los acomodos de otras metas y políticas. Así, empleo y crecimiento quedan circunscritos a los márgenes de manobra que permitan la liberación de las fuerzas económicas. Los costos de los nuevos enfoques —ya se mencionó— se expresan en la volatilidad intrínseca de los mercados, así como en pérdidas de eficiencia dinámica, derivadas de las oscilaciones recurrentes y de la subordinación del desarrollo a los propósitos descentralizados mencionados.

En el debate, domina cierta desconfianza sobre el sentido de responsabilidad financiera de los gobiernos, buscándose en consecuencia las soluciones automáticas o impersonales del mercado. A ello se añade paradójicamente la renuencia de las naciones del Primer Mundo a ceder soberanía monetaria, institucionalizando sistemas estables de cooperación universal. De ahí la notoria asimetría entre las escasas funciones del Fondo Monetario Internacional con respecto a esos

países y el papel regulatorio amplificado que desempeña entre las economías en desarrollo (Buirá, 1994).

## V. Experiencias cercanas y quehacer futuro

La regulación monetaria, siendo indispensable, no garantiza el crecimiento de la economía internacional, que exige de mayor cooperación monetaria y financiera. La locomotora mundial podría en principio reconstruirse con los esfuerzos unificados de los Estados Unidos, Alemania y el Japón; pero hoy en día nadie parece estar dispuesto a incurrir en sacrificios en aras de reconstruir un sistema monetario internacional que provea la necesaria estabilidad al manejo macroeconómico de los países. También, siguiendo a Keynes, no sería imposible implantar mecanismos de ajuste mejor equilibrados entre países deudores y acreedores y entre modalidades expansivas y recesivas.

Todo eso mismo explica las deficiencias presentes de los sistemas monetario y financiero internacionales en el desarrollo de sus tres funciones principales: generar liquidez internacional, configurar un sistema de tipos de cambio y crear bases internacionales consistentes en que apoyar las políticas nacionales.

En materia de liquidez, los problemas han mudado de naturaleza como efecto de la liberación de los movimientos de capitales y las tasas flotantes de cambio. Antes la liquidez internacional se producía de modo exógeno a los países, sea por el acrecentamiento de la producción de oro o por la emisión de derechos especiales de giro. Hoy en día, mientras el país tenga buen status crediticio de mercado puede obtener la liquidez que necesite a la tasa de interés corriente (Williamson, 1976; FMI, 1992). Por eso el racionamiento del crédito ha desaparecido, singularmente para los países industrializados, pero subsiste y está sujeto a bruscas fluctuaciones en el resto de las naciones —que generalmente forman reservas mediante préstamos—, como lo demuestra la comparación de los menguados flujos de capital recibidos por América Latina en la década de los ochenta con respecto a los del siguiente decenio.

Por consiguiente, la distribución internacional de la liquidez refleja notorias polarizaciones. Las naciones industrializadas y algunos países emergentes disponen de ofertas financieras casi ilimitadas, que contrastan con las restricciones de fondos del resto de los países. En esencia, el acceso a la liquidez de economías concretas depende de las políticas monetarias de los países emisores de monedas de reserva y de la puja de tasas de interés de las economías demandantes de fondos.

Además, la liberación de los movimientos de capital ha dotado de alto grado de autonomía a los desplazamientos geográficos de fondos. Ahora un país que goza de credibilidad internacional puede verse forzado a recibir montos considerables de recursos no demandados. O en sentido inverso, resentir fugas abruptas de ahorro externo por circunstancias que tienen o no relación con los llamados *fundamentals* de su economía. Sin duda en esos fenómenos juegan un papel decisivo los diferenciales en tasas de interés o en otras remuneraciones al capital con respecto a los mercados mundiales, así como la composición de los fondos transferidos (inversión directa, adquisición de acciones o valores de corto plazo, etc.).

También aquí se da un marcado contraste con la experiencia anterior. Hasta fines de la década de 1980, muchas economías tenían establecidos los más diversos controles de los movimientos de capitales y de las transacciones cambiarias. Más concretamente, las restricciones a los movimientos monetarios se traducían en disposiciones administrativas (limitativas de los flujos de entrada o salida de divisas, prohibiciones a la adquisición de títulos nacionales, etc.) o en gravámenes, encajes o comisiones. Más adelante, cobran fuerza tendencias generalizadas hacia la liberalización de los movimientos de capitales. En América Latina algunas naciones han desmantelado el grueso de las regulaciones anteriores (México, Argentina), otros lo han hecho despaciosamente y, unos terceros, han mantenido e incluso establecido limitaciones, de naturaleza distinta.

En esencia, ya no se desea restringir la inversión extranjera directa, ni limitar los pagos por dividendos, regalías o franquicias. Ahora se busca centralmente reducir los impactos desestabilizadores de las inversiones de cartera de corto plazo.

Así Chile, desde comienzos de los años noventa, ha procurado desalentar las corrientes especulativas de corto término, sin afectar a la inversión extranjera directa. Al respecto, las restricciones han ido en ascenso (Agosin y Ffrench-Davis, 1996, pp. 161-185). Los encajes obligatorios sobre los créditos externos y los depósitos en moneda extranjera (hasta un año) alcanzan el 30% (1995). Y el margen (*spread*) sobre la tasa Libor en la opción de pagar el costo financiero de los encajes es del 4%. Hay impuestos que oscilan entre 3.9% y 16.9% para depósitos menores a un año. También se alteró el sistema cambiario para ligarlo a una canasta de monedas (a fin de hacer menos atractivo el arbitraje de tasas de interés entre dólares y pesos). Como la esterilización de los flujos de entrada suele

tener el efecto perverso de mantener elevados los diferenciales entre las tasas de interés internas y las externas, se eliminaron los controles a la salida de capitales. Con todo, las medidas no fueron suficientes para evitar por entero la apreciación de la moneda (7%) entre 1991 y 1995 —haciendo necesario un pequeño ajuste cambiario posterior—, pero sí han permitido estabilizar mucho mejor las variables macroeconómicas básicas con respecto a otros países de la región.

Colombia ha establecido también controles. El encaje obligatorio asciende a 93% en créditos con plazo inferior a los 12 meses; 64% en depósitos a 18 meses y 50% en transacciones hasta 24 meses. Los encajes al crédito comercial de 4 a 6 meses, son del 30%. Además, los créditos de mayor plazo que se paguen antes de los primeros 60 meses por un monto del 40% o más del principal, quedan sujetos a exigencias de encaje en la parte amortizada.

En Brasil se creó un impuesto a préstamos en moneda extranjera y a operaciones interbancarias con instituciones foráneas. A las ventas de moneda extranjera en el mercado abierto se les fijó un gravamen del 7%, la misma tasa que se aplica a las compras de valores de renta fija. Y el impuesto del 15% a las ganancias de capitales se extendió a las operaciones de no residentes. Con todo, acontecimientos recientes podrían inhibir o revertir algunas de esas medidas.

A escala internacional, James Tobin<sup>12</sup> propuso desde 1972 el establecimiento de un pequeño impuesto a las transacciones en los mercados cambiarios, de entre 0.1% y 0.5%. La idea central consiste en penalizar los desestabilizantes movimientos de corto plazo, sin desalentar los créditos e inversiones a más largo término. Adviértase que alrededor del 80% de las transacciones en los mercados cambiarios dan origen a movimientos de entrada y salida en plazos no mayores de siete días, esto es, a movimientos repetitivos de casi 50 veces al año. Entonces, la propuesta de Tobin reforzaría la autonomía monetaria nacional al reducir muchas de las costosas oscilaciones de los mercados cambiarios o financieros y los riesgos de las asimetrías en la información y del comportamiento de rebaño de muchos inversionistas. Además el gravamen originaría recaudaciones significativas que podrían redistribuirse con distintos criterios. Y por último, ello per-

<sup>12</sup> Tobin ha sido Profesor Emérito de la Universidad de Yale, Miembro del Consejo de Asesores Económicos del Presidente Kennedy y Presidente de la Asociación Americana de Economía (Haq, Kaul y Grunberg, 1996).

mitiría poner el acento en acciones preventivas —más curativas— de fluctuaciones inconvenientes.

Las críticas al impuesto Tobin —sin descontar escollos ideológicos que rechazan cualquier medida que interfiera con el mercado— han sido de dos tipos. Uno es de carácter logístico, por cuanto la eficiencia del impuesto dependería de la celebración de un convenio internacional que cubriese a todos los países. De otra suerte, las transacciones podrían desviarse a las localizaciones no comprometidas. La segunda objeción se refiere a la posibilidad de evadir el impuesto, desplazando operaciones del mercado cambiario *spot* al uso de derivados (*swaps* y *forwards*, principalmente). Desde luego, ambas objeciones podrían obviarse mediante una enmienda al convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional que hiciese obligatorio el impuesto entre los países miembros, así como gravando algunas operaciones con derivados.

En el ámbito de la política cambiaria se han observado enormes mudanzas desde el resquebrajamiento de los ordenamientos de Bretton Woods a comienzos del decenio de 1970. A mediados de esa década alrededor del 86% de los países habían optado de las más diversas maneras por ligar sus monedas a otros signos monetarios y apenas un 14% tenían regímenes flexibles, también de las más distintas características (FMI, 1997a). Ya en 1996, ese primer porcentaje se había reducido al 45%.

En apariencia, los datos parecen indicar una marcada tendencia hacia la liberación de los sistemas cambiarios. Sin embargo, algunos de los países clasifican a sus regímenes como flexibles, aunque en los hechos intervengan para relacionarse con alguna o algunas monedas de reserva. De otro lado, esa mayor flexibilidad acaso resulta forzada ante los fenómenos de la integración universal de mercados, que restringe la autonomía monetaria de muchos países y los enfrenta a *shocks* y flujos de magnitud desproporcionada con relación a las dimensiones económicas nacionales. En tercer lugar, con miras a combatir inflaciones altas, muchos países han usado anclajes del tipo de cambio que por ser insostenibles a la larga deben sustituirse por normas más elásticas. En la práctica, la mayoría de los países en desarrollo abrazan regímenes cambiarios flexibles pero administrados en mayor o menor grado. Por lo demás, en el caso europeo, las exigencias asociadas a la implantación de la moneda única implicará la renuncia a la libre flotación cambiaria de países individuales.

La capacidad de decisión de los países en cuanto a elegir los arreglos cambiarios óptimos según sus circunstancias —sea para lograr los equilibrios internos

y externos, o mejorar el funcionamiento macroeconómico en términos de producción, consumo y precios— viene siendo constreñida por las exigencias de acomodo a la globalización o por la exigencia de ganar credibilidad internacional y nacional ante fenómenos presentes o potenciales de inflación. Expresión de esas exigencias ha sido la fijación de los tipos de cambio —a pesar de la usual apreciación resultante— o el establecimiento de una relación también fija con alguna moneda de reserva. Aún más radical ha sido la creación de los llamados consejos monetarios (*monetary boards*) que obliga por ley a los bancos centrales a redimir sin límite sus pasivos a una tasa fija de cambio. En todos los casos aludidos, las ganancias en credibilidad tienen como costo la cesión de soberanía monetaria. O puesto de manera distinta, se subordinan otras metas económicas al combate de la inflación, vía el sostenimiento de un régimen cambiario fijo o casi fijo, resulte o no compatible con la estrategia de crecimiento hacia afuera. En esa tesitura, las políticas monetaria y fiscal tienen que adaptarse a la estrategia cambiaria, en vez de determinarla.

En el otro extremo, permitir la flotación libre de la tasa de cambio suele estar acompañada de mayor inflación y exigir flexibilidad en las políticas fiscales para acomodar *shocks* de origen externo sobre el ingreso y la producción nacionales. Otro efecto importante es que fuerza la cesión de los controles sobre el valor externo de la moneda y, por esa vía, se afecta la competitividad de las exportaciones nacionales.

A pesar de que el régimen cambiario influye en los equilibrios macroeconómicos fundamentales, resulta difícil señalar la superioridad de la fijación o el anclaje de la tasa cambiaria sobre sistemas de flotación más libres. Aquí, aparte de especificidades o diferencias nacionales importantes,<sup>13</sup> el debate académico sigue vivo y los datos empíricos no resuelven nítidamente la controversia, aunque siempre está presente la tensión ideológica entre la libertad de mercado y la intervención estatal. Por lo demás, las crisis monetario-financieras han ocurrido por igual en países que han adoptado uno y otro sistema. Más aún, el mismo fenómeno se ha presentado en naciones que han descuidado los grandes equilibrios macroeconómicos,<sup>14</sup> como

<sup>13</sup> Tamaño de la economía, grado de apertura externa, concentración geográfica del comercio, inflación, estructura exportadora y del sector financiero, etc.

<sup>14</sup> Según el Fondo Monetario Internacional, alrededor del 50% de las crisis cambiarias severas (más del 25% de devaluación) han ocurrido en países con regímenes flexibles de flotación (FMI, 1996).

en las que los han mantenido fielmente por efecto de fenómenos de carácter exógeno.

Diversas circunstancias han entorpecido la remodelación de fondo del sistema de Bretton Woods, en tanto conjunto de reglas de aceptación general. En el decenio de 1970 la opinión de especialistas y gobiernos se inclinaba a la flexibilización de los tipos de cambio, y como medio de hacer ganar autonomía a las políticas nacionales. Pero, como hecho inesperado, de ahí surge una extraordinaria volatilidad en las tasas de cambio de los países, acentuada por la interdependencia en rápido ascenso de los mercados financieros internacionales. En los hechos, las tasas flotantes de cambio en vez de equilibrar las corrientes de comercio se tradujeron en correa de transmisión de inestabilidades dentro de la economía internacional, haciéndola altamente sensible a la anticipación de eventos y cambios de expectativas monetarias o financieras.

Una segunda traba al establecimiento de un nuevo "estándar monetario internacional" ha residido en la multipolaridad de las hegemonías económicas, expresada en la renuencia de los países líderes a incurrir, como se indicó, en sacrificios nacionales en aras de la estabilidad y prosperidad universales, o visto de otra manera, a subordinar sus políticas nacionales en el logro de un sistema estable de paridades de alcance mundial.

Al propio tiempo, no ha dejado de estorbar la proclividad de muchos países a usar el tipo de cambio como instrumento de ajuste, sobre todo después de sufrir espirales agudas de elevación de precios. La tentación de usar tal expediente más allá de un período prudencial ha originado graves desalineaciones entre los tipos de cambio de los países, cuyas repercusiones están en la raíz de muchas de las crisis financieras recientes (México, Corea, Tailandia).<sup>15</sup> Esos y otros hechos resaltan con claridad las diferencias entre usar la política cambiaria como instrumento de los procesos nacionales de ajuste o aceptar reglas que la ponen al servicio de la construcción de un sistema internacional estable.

## VI. Algunas sugerencias

No parecen estar dadas las condiciones que sustentarían una reforma de fondo del orden monetario y fi-

<sup>15</sup> Mejor fortuna han tenido los países que usan el tipo de cambio para ajustar la balanza de pagos y asegurar la consistencia de largo plazo entre la política monetaria y la estrategia de crecimiento hacia afuera.

nanciero internacional. La multipolaridad de centros y agentes económicos con diferentes proyectos, preocupaciones e intereses torna difícil centrar las prelaiciones mundiales en ese problema. Asimismo, influye la posición del péndulo ideológico que todavía favorece las soluciones de mercado, aunque en los hechos se entremezclen decisiones y procedimientos claramente intervencionistas.<sup>16</sup> Pese a la volatilidad de los mercados financieros y la sucesión inacabable de crisis parcializadas, casi seguramente el mundo seguirá viviendo dentro de un sistema imperfecto, sin que haya caminos obvios, y sobre todo viables, de cómo reformarlo.

Aunque el régimen monetario-financiero post-Bretton Woods haya podido sortear situaciones peligrosas, no escapa a críticas bien sustentadas. De un lado, son innegables las asimetrías que llevan a tratar de modo inequitativo a las naciones en desarrollo. De otra parte, las normas establecidas *de jure* o *de facto* no tienden a promover procesos de ajuste eficientes principalmente entre los países de mayor peso económico y, por tanto, contribuyen de manera imperfecta a la asignación y al crecimiento óptimos de los recursos mundiales. La creación de liquidez internacional es el resultado de las políticas monetarias de las naciones líderes, sin que medie coordinación sistemática que las haga compatibles con la expansión del comercio y el crecimiento mundiales ni con el mantenimiento de la estabilidad de los sistemas cambiarios. Por último, se sigue vacilando en la adopción de medidas preventivas de carácter sistemático que corten de raíz la volatilidad exagerada de los mercados financieros e impidan la reproducción de desalineamientos graves entre las tasas de cambio de los países.

En síntesis, el orden monetario internacional se encuentra todavía inmerso en una transición institucional que ya se prolonga cerca de tres décadas y que siempre parece ir a la zaga de los acontecimientos. La solución de la crisis asiática o las repercusiones del establecimiento de la moneda única europea plantean cuestiones que escapan a la mecánica pura de los

<sup>16</sup> Un esfuerzo de compatibilización de ambos enfoques ha consistido en favorecer soluciones cooperativas (intervencionistas) en el tratamiento de fallas de mercado. Por ejemplo, la fijación de bajos coeficientes de capital puede favorecer la competitividad de la banca de algún país, pero ello crea riesgos de orden sistémico. Así se ha justificado el citado acuerdo de Basilea (1988) que fija las reglas de capitalización a la banca de los países signatarios. Con criterios semejantes se han firmado convenios y creado instituciones sobre comercio, protección del medio ambiente y derechos humanos (Martin, 1992).

mercados y que demandan soluciones negociadas o cooperativas. En el mismo sentido milita la necesidad de contener las oscilaciones frecuentemente desestabilizadoras de los mercados financieros e implantar un conjunto equitativo de normas que deben observar todas las economías.

Todo ello configura un complejo problema, lo mismo desde el ángulo de concebir un orden monetario financiero internacional como el de hacer planteamientos con alguna dosis de factibilidad instrumental, de realismo político. Por eso, desde la óptica de las naciones en desarrollo, cabría luchar en varios planos. En el plano más general y mediato, a esos países convendría el establecimiento de procesos de ajuste simétricos y expansivos, que no recarguen unilateralmente las cargas resultantes en las economías deficitarias. Enseguida habría que replantear la creación de facilidades institucionalizadas de préstamos de última instancia y cámaras de compensación, que se sustentasen en consensos abiertos y participativos de las normas que deben observarse y de las reglas de condicionalidad.<sup>17</sup>

Varias razones aconsejan sumar voces en favor del fortalecimiento de la coordinación multinacional de las políticas monetarias. En primer lugar estaría la interdependencia económica universal, que obliga a modular las políticas nacionales, y a satisfacer aún mayores exigencias, en las zonas de integración y de libre comercio. La segunda consideración nace del hecho de que las políticas de los países son suscepti-

bles de crear externalidades negativas, efectos de percolación en otras economías. En conjunto, ello equivale a decir que las acciones individuales de los gobiernos pueden resultar no sólo encontradas, sino destructivas (Tobin, 1987; Polak, 1988).

De su lado, las situaciones críticas que se vienen enfrentando desde los Acuerdos del Plaza (1985) señalan la conveniencia de transformar las reuniones más o menos esporádicas, de coordinación del Grupo de los Siete, en un mecanismo más sistemático de formación de acciones concertadas de carácter no sólo curativo, sino preventivo. Por último, la posible y próxima instauración de la moneda única europea tendrá consecuencias de corto y largo plazos, que no podrían dejarse libradas a la reacción espontánea de los mercados.

En cualquier caso, esos grandes rediseños institucionales del sistema financiero internacional en el mejor de los casos tomarán cuerpo pausadamente. Apresurarlos queda bastante fuera de la esfera de influencia del Tercer Mundo. Por eso y sin dejar de insistir en reformas de fondo, con modestia y realismo pragmático habría que apoyar medidas parciales de alivio que encaren las menores resistencias.

Uno de esos aspectos se relaciona con el fortalecimiento de las fuentes de liquidez internacional, singularmente de los países en desarrollo. El sistema actual asigna el señoreaje de la creación de liquidez a las naciones emisoras de monedas de reserva. Además, la capacidad de fortalecer las reservas internacionales de los países en desarrollo está seriamente constreñida por las limitaciones de acceso a los mercados financieros mundiales y por los altos costos que han de cubrir al hacerlo (en los hechos, los diferenciales en las tasas de interés implican subvencionar a los centros financieros mundiales) (Williamson y otros, 1992).

Aunque se haya abandonado la idea de hacer de los derechos especiales de giro parte sustantiva de la base monetaria mundial, se justificaría la reanudación de las emisiones aunque sólo fuese para facilitar los esfuerzos de la formación de reservas de las economías en desarrollo. Ello no elimina esfuerzos complementarios de otro orden, como sería la flexibilización de las condicionalidades del servicio de financiamiento compensatorio y para contingencias del Fondo Monetario Internacional o los arreglos recientes para automatizar la asignación de recursos en casos de crisis, antes de que se negocien los acuerdos y programas de ajuste con bancos y con el propio Fondo.

De otro lado, la marcada volatilidad de los mercados financieros mundiales pone una vez más de relie-

<sup>17</sup> Los casos de México, Corea, Indonesia, Tailandia, son indicativos de la fuerza de los hechos en propiciar soluciones intervencionistas y salvamentos de enorme cuantía económica. Hay respaldos de última instancia, sin embargo, los programas de ajuste diseñados *ad hoc*, caso por caso, se encaminan más a resguardar los intereses de los prestamistas que a facilitar el saneamiento pronto de las economías afectadas. Se subraya con razón el "moral hazard" del comportamiento inadecuado de los gobiernos y la necesidad de establecer disciplinas recias y dolorosas; pero poco se dice del "moral hazard" asociado a la conducta de bancos y prestamistas que de algún modo toman riesgos en espera de que sus gobiernos o las instituciones financieras internacionales, en caso de crisis, alivien, cancelen o transfieran las pérdidas en que pudiesen incurrir. Ese mismo fenómeno se puede observar desde el ángulo asimétrico de los nuevos acontecimientos institucionales. Así, mientras del lado de los acreedores se han creado el Club de París, el Club de Londres y los Sistemas de Información del Banco de Pagos Internacionales con sus vinculaciones orgánicas a los programas del Fondo Monetario y el Banco Mundial, los deudores han tropezado con obstáculos insuperables en su intento de formar un Club de Deudores. En igual sentido militan algunas propuestas radicales de reforma, sea la creación de una moneda universal única o la de los consejos monetarios individuales que implican erosión de la soberanía monetaria, o visto de otra manera, la sujeción de la política fiscal al sostenimiento del régimen cambiario (FMI 1997b).

ve la conveniencia de regular algunos movimientos financieros peligrosos, muchas veces fuera del control de los países afectados, y que podrían alcanzar proporciones sistémicas. En esa vertiente, el llamado impuesto Tobin podría ser una respuesta apropiada. También habría que fortalecer las normas conjuntas de operación financiera y bancaria, buscando equilibrar la capacidad de negociación de deudores y acreedores. Al propio tiempo se justifica crear sistemas analíticos y de información que señalen públicamente los riesgos de desalineación de los tipos de cambio o endeudamiento excesivo en los países.

Con todo, mientras toma cuerpo o fracasa ese tipo de reformas o innovaciones parciales de escala universal, en el terreno de las políticas nacionales de los países pequeños y abiertos es imperativo establecer normas que resguarden a los países de las vicisitudes financieras de la globalización. Una primera precaución de responsabilidad nacional se refiere a resguardar razonablemente los equilibrios macroeconómicos que cierren puertas a la especulación exógena. En particular, cabría cuidar el alineamiento del tipo de cambio y el endeudamiento externo. Al efecto, parece

aconsejable instrumentar acciones encaminadas a sostener el valor real del tipo de cambio sin apreciaciones sistemáticas, en vez de utilizarle como ancla anti-inflacionaria. Y, en ese sentido, aliviar las presiones alcistas de las tasas de interés a fin de desalentar el arbitraje especulativo de diferenciales con los mercados internacionales.

Frente a la desproporción entre el tamaño de las economías en desarrollo y la magnitud de los flujos financieros internacionales, habría que imponer restricciones prudenciales a los flujos de capitales de corto plazo, mientras se mantienen abiertas las puertas a la inversión extranjera directa y a los préstamos de largo término.

En conjunto, los últimos señalamientos de política se enderezarían a reducir la volatilidad de las corrientes externas de capitales, a prevenir endeudamientos innecesarios o sobrevaluaciones cambiarias, negatorias de las estrategias exportadoras. Puesto en otros términos, se intentaría fortalecer en modesta medida la autonomía de las políticas monetarias nacionales y hacerlas coherentes con el proyecto de cambio estructural de largo plazo.

### Bibliografía

- Agosin, M. y R. Ffrench-Davis (1996): "Managing capital inflows in Latin America", *The Tobin tax*, Ul Haq, Inge Kaul e Isabelle Grunberg (comps.), Nueva York, Oxford University Press.
- Buira, A. (1994): *Reflexiones sobre el Sistema Monetario Internacional*, México, D.F., Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997): *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.
- Cohen, B. (1997): *The edge of chaos*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1997a): *Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1997b): "Currency boards arrangements: issues and experiences", Occasional Paper N° 151, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1996): *Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1992): "International liquidity and the SDR mechanism" (SM/92/102), Washington, D.C.
- Gottschalk, P. y T. Smeeding (1997): "Cross-national comparison of earnings and income inequality", *The Journal of Economic Literature*, vol. 35, N° 2, Nashville, American Economic Association.
- Haq, Ul, Inge Kaul e Isabelle Grunberg (comps.) (1996): *The Tobin tax*, Nueva York, Oxford University Press.
- Ibarra, D. (1994): *Interdependencia, ciudadanía y desarrollo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Kindleberger, C. (1984): *A financial history of Western Europe*, Londres, George Allen and Unwin.
- \_\_\_\_\_ (1978): *Manias, panics and crashes*, Londres, Macmillan Press.
- Lawrence, R. (1994): "Trade multinationals and labor", NBER Working Paper, N° 4836, Cambridge, Massachusetts.
- Levy, F. y R. Marname (1992): "Earnings level and earnings inequality", *The Journal of Economic Literature*, vol. 30, N° 3, Nashville, American Economic Association.
- Martin, L. (1992): *Coercive cooperation: Explaining multilateral economic sanctions*, Princeton, Princeton University Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1997): *The world in 2020*, París.
- Polak, J. (1988): "Economic policy objectives and policy making in the major industrial countries", *Economic policy cooperation*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Richardson, D. (1995): "Income inequality and trade", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, N° 3, Nashville, American Economic Association.
- Tobin, J. (1987): "Agenda for international coordination of macroeconomic policies", *Essays in International Finance*, N° 169, Princeton, Princeton University Press.
- Williamson, J. (1976): "Exchange rate flexibility and reserve use", *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 78, N° 2, Oxford, Blackwell Publishers.
- Williamson, J. y otros (1992): *Fragile finance: rethinking the International Monetary System*, La Haya, Foro sobre Deuda y Desarrollo (FONDAD).
- Wood, A. (1994): *North-South trade, employment and inequality*, Oxford, Clarendon Press.



# La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo

Roberto Bouzas\*  
Ricardo Ffrench-Davis\*\*

\*Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales, FLACSO,  
Buenos Aires.

\*\*Asesor Regional Principal,  
Secretaría Ejecutiva, CEPAL

## I. Introducción

Al saltar a primer plano el tema de la globalización en el decenio de 1990 tomó un impulso renovado el examen de los vínculos entre el contexto económico internacional y la gobernabilidad. Así, con ropas nuevas, la globalización se ha reinstalado como tema recurrente en el debate sobre las restricciones que enfrentan las políticas públicas en el mundo en desarrollo.

El tema de la globalización se puso de moda nuevamente hace ya más de una década, como resultado de dos factores. El primero es su evidente impacto sobre el funcionamiento de los mercados y la eficacia de las políticas públicas. El segundo es su utilidad para formular diagnósticos sobre el cambiante equilibrio de la relación entre Estado y mercado y para hacer recomendaciones sobre la orientación deseable de las políticas públicas. La complejidad del fenómeno explica la variedad de rasgos y significados que se le atribuyen. Así, mientras algunos prefieren destacar los componentes económicos de la globalización, otros le atribuyen contenidos predominantemente políticos o culturales. Del mismo modo, mientras que a veces se identifica la globalización con tendencias a la convergencia y a la homogeneidad, en otras se la presenta como compatible con desempeños, prácticas y arreglos institucionales disímiles. Para algunos autores la globalización está estrechamente asociada con los fenómenos de exclusión. De hecho, si se efectúa mal, la globalización puede implicar que sectores más desarrollados del país pobre se integran al país rico, desligándose de su nación, y, por lo tanto, se acentúa la exclusión social y económica. Aquí planteamos que hay formas activas y deliberadas de insertarse en la economía global que fortalecen la integración nacional.

La globalización, como profundización de las corrientes comerciales, de inversión y de tecnología ha contribuido a la expansión y modernización de los sectores exportadores de muchas economías. En los últimos años varios de los países de crecimiento más rápido han registrado una fuerte expansión de las exportaciones y

---

Trabajo preparado para su presentación en el Seminario "Gobernabilidad democrática y participación", organizado por la Comisión Sudamericana de Paz, Cochabamba, junio de 1998. Agradecemos la colaboración de Heriberto Tapia.

algunos se han convertido en importantes receptores de inversiones extranjeras. Sin embargo, la conclusión de que el peso de la geografía ha desaparecido es errada y riesgosa. La globalización es intensa pero parcial, heterogénea y desequilibrada. Ha avanzado rápidamente en algunos campos, pero lo ha hecho de manera más lenta en otros. De hecho, el comercio y la inversión internacionales aún son notablemente menores que el comercio interno y la inversión nacional.

Los países en vías de desarrollo deben seguir promoviendo una inserción más plena en la economía internacional, pero ésta no constituye una panacea ni está exenta de problemas. Por cuanto no ha llegado el fin de la historia, las políticas nacionales y los esfuerzos de integración de los mercados nacionales continuarán ocupando un lugar central en el programa de política. Si bien la globalización condiciona la forma de hacer las cosas en lo económico y en lo social, la experiencia contemporánea muestra que no existe una receta única aplicable a todo tiempo y lugar. Las políticas públicas continúan teniendo una base eminentemente nacional, en donde las diferencias entre países importan mucho aún.

La relación entre gobernabilidad y globalización siempre ha sido tensa. Esta tensión inherente se deriva de la fractura que existe entre estructuras de gobierno de base predominantemente nacional y la naturaleza global de ciertos mercados y transacciones económicas. De estas últimas surgen demandas de cambio y restricciones a las políticas públicas nacionales y a su eficacia. Sin embargo, muchas de estas demandas son más exigencias de política derivadas de una agenda internacional desequilibrada que imperativos del mercado. Distinguir entre unas y otras no es tarea fácil.

Este trabajo consta de cinco secciones. En las dos siguientes, luego de la introducción, se analiza la globalización como un fenómeno que se expresa a través de dos facetas, una de mercado y otra de política. En la cuarta sección se exploran algunas áreas en donde las políticas nacionales pueden marcar una diferencia. Finalmente, en la quinta sección se formulan algunos comentarios sobre los vínculos entre globalización y gobernabilidad.

## II. La globalización y el mercado

El fenómeno de la globalización hace referencia a la expansión de la actividad económica más allá de las fronteras nacionales a través del movimiento creciente de bienes, servicios y factores. Como tendencia ge-

neral, la globalización tiene poco de nuevo: desde sus orígenes la historia del capitalismo ha estado asociada a la gradual integración de los mercados locales primero, y nacionales después. Sin embargo, la naturaleza y el impacto de la globalización han cambiado con el tiempo.<sup>1</sup>

Como fenómeno de mercado, la globalización encuentra su impulso básico en el progreso técnico y, particularmente, en la capacidad de éste para reducir el costo de mover bienes, servicios, dinero, personas e información. Esta reducción de la distancia económica ha permitido aprovechar las oportunidades de arbitraje existentes en los mercados de bienes, servicios y factores, disminuyendo (pero no eliminando) la importancia de la geografía y la eficacia de las barreras de política. En la etapa actual, el proceso de globalización también se caracteriza por un notable incremento en la capacidad de las firmas para fragmentar geográficamente los procesos productivos, lo que ha contribuido a un crecimiento sostenido del comercio (especialmente de manufacturas) y la inversión internacionales (cuadro 1).

Una apreciación extrema considera este fenómeno como algo que lo abarca todo, y asimila la globalización con la gradual desaparición del Estado-nación (véase Ohmae, 1995). Otras concepciones todavía advierten alguna función para las políticas nacionales en tanto éstas se limiten a promover la construcción de un Estado competitivo, basado en la promoción de un clima de inversión favorable para los inversionistas extranjeros (Cerny, 1995). Pero también hay quienes subrayan las especificidades de las políticas y arreglos institucionales y regulatorios nacionales como características dominantes del sistema internacional actual, todavía basado en la supervivencia del Estado-nación (Boyer, 1993).

Estas diferencias no son triviales porque cada visión tiene distintas implicaciones de política. El concepto de la globalización como un fenómeno que lo abarca todo tiene el atractivo de la simplicidad: el mercado domina y la adaptación (expresada en la búsqueda de la competitividad) es el curso razonable de acción en un marco de selección darwiniana. Pero esta visión es más bien una recomendación normativa respecto al mundo deseable para sus propugnadores que una descripción, siquiera estilizada, de la realidad.

Las visiones alternativas tienen el atractivo de incorporar la heterogeneidad y las especificidades nacio-

<sup>1</sup> Para una discusión más detallada, véase Oman (1994) y Rodrik (1997). Una visión histórica se presenta en Ferrer (1996).

CUADRO I

## La globalización: Hechos estilizados, 1983-1996

	Producción mundial <sup>a/</sup> 1983=100	Comercio mundial		Inversión extranjera directa mundial <sup>c/</sup> 1983=100	Participación de los países en desarrollo en:	
		Total <sup>b/</sup> 1983=100	Manufacturas 1983=100		Comercio de manufacturas %	Inversión extranjera directa mundial <sup>d/</sup> %
1983	100.0	100.0	100.0	100.0	13.1	24.2
1984	103.8	107.5	111.5	116.3	12.7	20.8
1985	107.5	111.9	116.4	116.4	12.0	23.6
1986	111.3	116.4	123.0	170.7	13.1	14.7
1987	113.8	123.9	131.1	255.8	14.7	11.6
1988	118.8	132.8	142.6	283.2	15.6	15.7
1989	122.5	141.8	154.1	337.3	18.2	14.7
1990	125.0	149.3	163.9	324.5	17.9	14.8
1991	123.8	155.2	170.5	253.7	19.6	26.2
1992	125.0	162.7	177.0	274.3	20.8	28.6
1993	127.5	167.1	183.6	362.3	23.8	33.5
1994	131.3	185.0	206.6	388.1	25.7	37.9
1995	133.9	201.5	224.6	494.8	25.2	30.4
1996	137.3	210.4	237.7	541.3	nd	36.9

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), *Informe anual*, Ginebra, varios números; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Informe sobre las inversiones en el mundo*, Nueva York, varios números; Naciones Unidas, *Estudio económico y social mundial*, Nueva York, varios números.

<sup>a/</sup> PIB mundial real. <sup>b/</sup> Volumen de exportaciones de bienes. <sup>c/</sup> Flujos de entrada de inversión extranjera directa en dólares, deflactados por el índice de valor unitario de las importaciones. <sup>d/</sup> Calculado a base de los flujos de entrada.  
nd : no disponible.

nales como rasgos paralelos al proceso de globalización. Pero, ¿cuál es el peso de la diversidad frente al fenómeno reconocido de la globalización? Dos factores deben tomarse en consideración: el tipo de transacciones involucradas y los atributos del Estado-nación sobre el que dichas transacciones influyen.

En efecto, cuando se la juzga por su alcance según mercados o atributos la globalización es un fenómeno muy heterogéneo. Mientras que en ciertos mercados prevalece una elevada movilidad e integración (como en el sector financiero), en otros ámbitos (como la infraestructura o los principios societarios básicos) las raíces nacionales aún subsisten como rasgos dominantes. Visto por otro prisma, si bien el comercio, los flujos de capital y la tecnología han aumentado su movilidad en las últimas décadas, la capacidad para aprovechar tales cambios positivamente continúa siendo un atributo esencialmente nacional. En efecto, a pesar del fuerte crecimiento del comercio internacional en comparación con la expansión del producto interno bruto (PIB), el grueso de las economías nacionales continúa orientado al mercado interno. En promedio, aunque hay muchas diferencias entre países, el mundo exporta entre 15% y 20% de lo que produce anualmente. El resultado, entonces, es que entre un 80% y un 85% del

PIB que se genera en el mundo en la actualidad no se comercia internacionalmente.<sup>2</sup>

Del mismo modo, aun cuando la inversión extranjera directa también ha crecido más rápidamente que la producción, continúa siendo una porción pequeña de la inversión total. En efecto, en 1996 la inversión extranjera directa alcanzó un monto equivalente al 1.2% del PIB mundial y a sólo un 6% de la inversión total. Si se agregan los flujos de financiamiento asociados a proyectos de inversión extranjera directa, esta participación podría aumentar hasta el 10%. En consecuencia, alrededor del 90% de la inversión mundial corresponde a fuentes nacionales.

Además, aun en ámbitos en donde la erosión de las barreras geográficas y de política ha avanzado de manera más rápida (como en los mercados financieros), es posible distinguir efectos diferenciados de la globalización sobre el funcionamiento de los mercados y la eficacia de las políticas públicas. En efecto, si bien son evidentes las restricciones a la capacidad de

<sup>2</sup> Estos antecedentes se complementan con los sucesivos estudios de Feldstein, que comprueban el financiamiento predominantemente local de la formación de capital a través del mundo. Véase, por ejemplo, Feldstein y Bacchetta (1991).

los gobiernos para desarrollar políticas monetarias y fiscales independientes, un examen más detenido muestra que existen márgenes de acción remanentes y diferencias en el grado de autonomía de que disfrutaban las distintas autoridades nacionales.

En la práctica, la disciplina macroeconómica impuesta por la integración de los mercados financieros es menor de lo que parece según las concepciones más extremas (Cohen, 1996). Como lo demuestran las investigaciones empíricas sobre el grado de sustituibilidad entre activos denominados en distintas monedas, la movilidad de capitales aún dista de ser perfecta (Herring y Litan, 1995). Por otra parte, dentro de ciertos márgenes, las autoridades todavía enfrentan contraposiciones (*trade-offs*) entre su autonomía de política y el grado de inestabilidad cambiaria resultante. De hecho, a menos que éstas tengan una preferencia absoluta por la estabilidad del tipo de cambio, normalmente será posible conservar cierto grado de autonomía en el manejo de las otras políticas macroeconómicas a cambio de un cierto rango de volatilidad cambiaria o de regulación de los movimientos de capitales (CEPAL, 1998, cap. XI).

Por consiguiente, aun en áreas más directamente afectadas por el proceso de globalización financiera, las autoridades nacionales conservan distintos grados de libertad. Estos grados de libertad no se distribuyen, sin embargo, de manera homogénea: algunos Estados nacionales (y sus autoridades públicas) disponen de ellos en mayor medida que otros. La cuestión relevante desde el punto de vista de las políticas no es, por consiguiente, si el proceso de globalización plantea restricciones (sobre lo cual no existe duda alguna), sino qué factores explican las diferencias nacionales y cuál es el carácter preciso de la contraposición que enfrenta cada autoridad pública. El grado de independencia (y reputación) de la autoridad monetaria, las características del sector privado (por ejemplo el tipo de relación banca-industria), la situación de las cuentas externas y otros atributos como el tamaño y el grado de apertura de la economía son variables que influyen sobre dicha autonomía (Cohen, 1996, y Henning, 1994). Estas especificidades nacionales aparecen aun más nítidamente en el ámbito de las políticas microeconómicas o sectoriales (Garret y Lange, 1991).

En resumen, la globalización como fenómeno de mercado tiene un impacto considerable sobre el funcionamiento de este último y sobre la eficacia de las políticas públicas nacionales. Sin embargo, las autoridades siguen disponiendo de grados variables de libertad expresados en distintas contraposiciones de política. La identificación de los factores que explican esa

variabilidad (incluyendo el peso de la historia o la experiencia pasada) parece más útil que la mera reiteración de tendencias globales de validez general.

### III. La globalización y el papel de las políticas

Pero la globalización no es únicamente un fenómeno impulsado por el mercado. Las políticas (como la remoción de las barreras que separan los mercados y la armonización de prácticas e instituciones nacionales disímiles) también desempeñan un papel importante. En ocasiones son las decisiones de política las que promueven y aceleran la integración de los mercados y, por consiguiente, el movimiento hacia la globalización, con presiones hacia la convergencia de prácticas e instituciones nacionales diversas. Hay externalidades políticas que surgen cuando la diversidad de prácticas e instituciones resultantes de la organización política basada en Estados nacionales es cuestionada por actores con poder e influencia suficientes como para imponer sus preferencias o valores como "superiores" o "universales" (Lawrence, Bressand e Ito, 1995). El caso es ilustrado por el gran predominio alcanzado por agentes del sector financiero (principalmente operadores de capitales golondrina) en la confección del programa de reformas empujado por los Estados Unidos y Gran Bretaña y su peligrosa imposición al resto del mundo. Otro ejemplo son los conflictos que se han planteado en temas tales como el vínculo entre el comercio internacional y los estándares laborales o ambientales.

En el plano de las políticas el proceso de globalización se expresa en la llamada agenda de la integración profunda. Paradójicamente, su surgimiento ha sido estimulado por la reducción de las barreras fronterizas que tuvo lugar durante el último medio siglo (la integración superficial). En efecto, el éxito de las políticas nacionales y la negociación internacional durante el período de posguerra para reducir los obstáculos fronterizos al movimiento de bienes y, en menor medida, a los servicios y formas tangibles e intangibles de capital (financiamiento, tecnología y propiedad o control de activos) han puesto en el centro de la escena los obstáculos no fronterizos propios de la agenda de integración profunda (especialmente, aunque no exclusivamente, entre las economías industrializadas) (Khaler, 1994). Esta agenda no es sólo más compleja que la agenda fronteriza tradicional, sino que las recomendaciones normativas sobre cómo encaminarla son objeto de un debate mucho más amplio.

La agenda de la integración profunda cubre una gran variedad de temas y, en el límite, incluye virtualmente todas las políticas y prácticas nacionales no fronterizas. Entre ellas se destacan (Haggard, 1995).

- la extensión de las reglas internacionales del campo del comercio al de la inversión, asegurando el trato nacional y el acceso a los mercados (incluyendo el sector servicios) para los inversionistas internacionales;
- el tratamiento de los regímenes regulatorios nacionales que tienen efectos discriminatorios o desnivelan el campo de juego, como las diferencias en la protección de la propiedad intelectual, en los estándares nacionales y las políticas sectoriales o genéricas (financiera, industrial, tecnológica, de competencia, ambiental, laboral, etc.); y
- el tratamiento de la llamada "fricción sistémica" derivada de las diferencias en las estructuras corporativas, industriales y políticas nacionales.

La agenda de la integración profunda plantea dos tipos de problemas. El primero es precisar su extensión y darle un carácter instrumental al concepto de nivelación del campo de juego. El segundo es discernir los costos y beneficios asociados a la reducción de la diversidad, en particular para los países en desarrollo.

La idea de nivelación del campo de juego es atractiva como imagen pero peligrosa como objetivo de política. En principio, parece razonable sostener que deberían nivelarse aquellas prácticas e instituciones que otorgan una ventaja competitiva injustificada. Pero esta afirmación no hace más que eludir el problema: ¿dónde está el límite entre una ventaja justificada y otra injustificada? ¿Qué prácticas nacionales responden a preferencias legítimas y cuáles al propósito de obtener ventajas desleales en la competencia internacional?

Discernir los costos y beneficios de reducir la diversidad es igualmente complejo. En primer lugar, para evaluar los costos y beneficios, ¿debe adoptarse un criterio cosmopolita o nacional? En segundo lugar ¿cómo se valora la utilidad de agentes o Estados con diferencias sustanciales en sus niveles de ingreso y productividad? A título de ejemplo, ¿cuál es el precio que los ciudadanos de un país de bajos ingresos estarán dispuestos a pagar (expresado en un ritmo más lento de crecimiento económico) para reducir la agresión al medio ambiente? O, ¿los ciudadanos de los países desarrollados deberán pagar por el daño al medio ambiente acumulado en el pasado o deberá aplicarse el criterio de borrón y cuenta nueva? Otro ejemplo se da en el campo de la protección de la propiedad intelectual, en un contexto en el que existen

grandes diferencias en los gastos de investigación y desarrollo que está en condiciones de realizar cada economía y en las ventajas competitivas ya adquiridas.

Estos temas son en extremo contenciosos y, en última instancia, se remiten a un juego de poder e influencia propio de la interacción internacional. La agenda internacional contemporánea —como la de otros momentos de la historia— está llena de ellos, como lo ilustra el mandato y cobertura de la recientemente creada Organización Mundial de Comercio. Por consiguiente, los países de América Latina y el Caribe deben administrar no sólo las tensiones creadas por el proceso espontáneo de globalización como fenómeno de mercado sino, además, las que se derivan de las iniciativas que impulsan la globalización como un fenómeno de política.

#### IV. Más acá de la globalización: algunas políticas que hacen diferencia

A pesar de las tendencias a la homogeneización en las formas de organización de la producción, las economías nacionales continúan mostrando fuertes rasgos idiosincráticos en la forma en que se organizan los mercados, las relaciones entre éstos y el Estado, y los vínculos que se establecen entre el Estado y la sociedad civil. Como ejemplo, baste señalar que, a pesar de la creciente movilidad del factor tecnología, por su carácter incorporado en equipos, maquinaria y aptitud de la gente, implica la subsistencia de fuertes heterogeneidades en la capacidad de aprovecharla y traducirla en aumentos de la productividad.

Aquí, el peso de la historia se hace sentir con toda plenitud, cuando un país de ingreso por habitante de 6 000 o 3 000 dólares se abre pasivamente ante uno de 30 000 dólares y lo que tenderá a suceder es que el segmento desarrollado del país más pobre se integrará al país más rico y se desintegrará del resto de su nación. La tarea de lograr crecimiento y equidad se torna muchísimo más difícil y la gobernabilidad se debilita.

El resultado es que existe un campo de acción significativo para las políticas nacionales y que éstas no responden a una única receta válida en todo tiempo y lugar. Este campo no es homogéneo ni tiene la misma amplitud para todos los países. Por el contrario, depende, entre otros factores, del peso de las trayectorias pasadas, la reputación de las autoridades públicas y la eficacia de las instituciones nacionales. Muchos de estos atributos sólo se acumulan a lo largo del tiempo y experimentan un cambio lento y gradual. Las reco-

mendaciones normativas que se derivan de esta visión son menos lineales que las que emergen del paradigma de la globalización como un fenómeno que lo abarca todo, que buscan siempre más de lo mismo (más y más apertura) y en donde las políticas y las especificidades nacionales han entrado en un definitivo cono de sombras. En efecto, el enfoque alternativo deja mayor margen para la elección y la experimentación nacional, en la búsqueda de iniciativas que contribuyan a hacer diferencia entre una estrategia de adaptación pasiva y otra de administración creativa de los desafíos planteados por la globalización.

Para el diseño de las políticas nacionales revisten gran importancia los alcances precisos de la globalización en marcha. Por ello, en esta sección se examinan con mayor detalle esos alcances en los campos del comercio, las finanzas internacionales y la inversión extranjera directa. Luego, se abordan las respectivas consecuencias macroeconómicas e institucionales, en un marco de los países de América Latina con mercados incompletos, incipientes o en proceso de maduración.

### 1. El comercio mundial

Desde finales de la segunda guerra mundial se registra en gran número de países y a nivel mundial una fuerte tendencia a un crecimiento del comercio internacional más rápido que del PIB. Desde alrededor de 1945 hasta el decenio de 1990 el comercio exterior aumentó entre 1.5 y 2 veces la tasa anual de crecimiento del PIB mundial. Esta tendencia fue favorecida por la presencia del GATT y, más recientemente, por las negociaciones de la Ronda Uruguay y se registró tanto en los países desarrollados como en las regiones en desarrollo. Aunque en estas últimas el crecimiento fue mucho más marcado en el Asia oriental (principalmente en Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong-Kong), también se observa un ostensible crecimiento en América Latina (donde la participación de las exportaciones —a precios constantes de 1980— subió del 14% al 23% del PIB entre 1980 y 1995).

La información presentada en el cuadro 2 ilustra la situación actual: Estados Unidos y Japón exportan bienes y servicios por el equivalente al 10% de su PIB, Alemania 22%, Suecia 33%, Corea y Chile 28%. En promedio, el mundo exporta el 20% de lo que produce anualmente (si se descuenta el componente importado que tienen las exportaciones, la cifra en términos de valor agregado, que es la manera como se calcula correctamente el PIB, sería cercana a 15%). Hay entonces un 85% de la producción mundial que no se comercia internacionalmente.

CUADRO 2

#### Producto, exportaciones e inversión, 1994

	PNB <sup>a</sup>	Participación en el PIB <sup>b</sup>	
		Exportaciones	Inversión
<i>Mundo</i>	25 103	20	21
Estados Unidos	6 737	10	16
Reino Unido	1 070	25	15
Alemania	2 076	22	22
Francia	1 355	23	18
Japón	4 321	9	30
Corea	367	28	38
Chile	50	28	27

Fuente: Banco Mundial, *The World Bank Atlas*, Washington, D.C., 1996.

<sup>a</sup> Producto nacional bruto, en miles de millones de dólares corrientes.

<sup>b</sup> Porcentajes de las exportaciones de bienes y servicios no financieros y de la inversión interna bruta respecto del PIB.

En cuanto al 15% que sí cruza fronteras, el intercambio es muy intenso en el ámbito intrarregional. Por ejemplo, en el caso de los países europeos, que por lejos son los principales exportadores mundiales (antes de la última ampliación los entonces doce miembros de la Unión Europea contribuían con un 36% del comercio mundial), el 60% de sus exportaciones se dirige a los propios países miembros de la Unión. Asimismo, el comercio intranorteamericano (Canadá, Estados Unidos y México) representa alrededor del 48% de sus exportaciones totales. En América Latina, región más atrasada en el desarrollo de las relaciones económicas intrarregionales, sólo un quinto de su comercio se registra entre países de la región, aunque ha estado expandiéndose fuertemente en este decenio.

Esto sugiere que la geografía es un aspecto relevante en la determinación de los patrones de comercio. Hay un espacio natural para comerciar con los países vecinos, lo que otorga especial importancia a los esfuerzos de integración regional, como el MERCOSUR. Además, gracias a la diferente estructura del comercio generado en el ámbito regional, este intercambio contribuye a la expansión de las exportaciones de productos más intensivos en valor agregado e innovación tecnológica que las que se dirigen hacia los Estados Unidos, Europa o Japón. De esta forma, las exportaciones intrarregionales tienen mayor potencial para generar desarrollo económico y social, contribuyendo al desarrollo endógeno que proviene del propio interior de las economías nacionales (Devlin y Ffrench-Davis, 1998).

La capacidad de aprovechar los beneficios del comercio internacional depende mucho de la disponi-

bilidad oportuna de recursos físicos y humanos y de las políticas económicas que se adopten. Los países de Asia oriental se desarrollaron en un ambiente internacional con poca competencia y mucha autonomía para definir sus políticas económicas durante sus primeros decenios de desarrollo. Así, aplicaron políticas selectivas e intervencionistas para la promoción de las exportaciones, ofreciendo incentivos que tenían como contrapartida la generación de capacidad productiva en términos internacionalmente competitivos y en plazos razonables.

La experiencia de América Latina fue muy diferente, en particular desde inicios de los años ochenta. El resultado en cuanto al volumen de las exportaciones ha sido satisfactorio, pero su calidad y su diversificación han sido deficientes. A diferencia de los países de Asia oriental, los precios de las exportaciones latinoamericanas han caído más rápida y persistentemente en el tiempo. Por otra parte, el desarrollo exportador se ha transmitido muy débilmente a los mercados internos. El cuadro 3 muestra las relaciones entre el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del producto interno bruto en algunos países de la región y en los países de Asia oriental entre 1970 y 1980 y 1980 y 1995. El desempeño de los países latinoamericanos en los dos últimos decenios fue deficiente, en tanto que el de Asia oriental (no obstante los graves problemas experimentados desde 1997) ha sido notablemente superior. El pragmatismo se refleja en el diseño de las reformas y sus resultados.

En consecuencia, la tarea actual es crear condiciones para una mejor inserción en el comercio mundial.<sup>3</sup> Para ello debe invertirse en la gente y desarrollar los mercados incompletos, apostar a la educación y generar mecanismos de capacitación laboral, crear un ambiente macroeconómico estable,<sup>4</sup> y fortalecer los mercados de capitales de largo plazo, mejorando el acceso para empresas sin historia y para las empresas pequeñas y medianas.

<sup>3</sup> Un examen detallado de las causas principales que explican el desempeño del sector externo de la región, y formas de mejorarlo, se presenta en CEPAL (1998), Parte Primera.

<sup>4</sup> Una de las deficiencias de las políticas macroeconómicas contemporáneas es la inestabilidad provocada por la aplicación de recetas que facilitan atrasos del tipo de cambio, tasas de interés real excesivamente elevadas (*outlier rates*), endeudamientos externos insostenibles y una expansión de carteras bancarias riesgosas. En definitiva, tienden a favorecer las ganancias especulativas (a expensas del resto de la economía) por sobre las de productividad (que favorecen al conjunto). Un análisis sobre los rasgos que deben poseer las políticas macroeconómicas para que contribuyan mejor al desarrollo productivo y a la equidad se presenta en French-Davis (1996).

CUADRO 3

### Crecimiento del PIB y de las exportaciones, 1970-1995<sup>a</sup>

(Tasas de variación medias anuales calculadas en dólares de 1980)<sup>b</sup>

	1970-1980 <sup>c</sup>		1980-1995	
	PIB	Exportaciones	PIB	Exportaciones
América Latina <sup>d</sup>	5.6	2.0	1.8	6.2
(excluida Venezuela)	6.0	6.4	1.9	6.9
Argentina	2.8	2.1	1.3	7.1
Chile	2.5	7.4	4.2	7.6
México	6.7	10.2	1.3	9.4
Todo el mundo	3.7	5.1	2.3	5.0
Estados Unidos	2.8	6.2	2.6	4.7
Asia oriental				
Primera tanda <sup>e</sup>	9.3	14.1	7.9	13.7
Segunda tanda <sup>f</sup>	7.5	8.2	7.0	12.7

Fuente: Banco Mundial, *World Tables, 1995*, e *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997: el Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C., 1997; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *OECD Economic Outlook*, París, mayo de 1996; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe, Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda edición revisada y actualizada, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 1998, cuadros I.1 y III.2.

<sup>a</sup> Corresponde a las exportaciones de bienes.

<sup>b</sup> Para los países que no pertenecen a América Latina, las cifras fueron calculadas en dólares de 1987.

<sup>c</sup> Para los países que no pertenecen a América, el período es 1965-1980.

<sup>d</sup> Incluye 18 países.

<sup>e</sup> Incluye la República de Corea, Hong Kong y Singapur.

<sup>f</sup> Incluye Indonesia, Malasia y Tailandia.

## 2. Las finanzas internacionales

El mercado internacional de capitales, que había desaparecido con la crisis de los años treinta, renació lentamente después de la segunda guerra mundial con el resurgimiento de la inversión extranjera directa y los flujos oficiales bilaterales y multilaterales. Aunque puede discreparse de las orientaciones que han tomado muchos organismos multilaterales en la posguerra, las propuestas de eliminarlos (a la Milton Friedman) son profundamente erróneas. Ellos han representado un papel importante en el proceso de desarrollo económico, el que ha sido crucial en situaciones de crisis. Indudablemente, es necesario mejorar el desempeño de estas instituciones ante los desafíos de fin de siglo, y procurar su desideologización.

A partir de los años sesenta comienza a desarrollarse un mercado de créditos bancarios, al cual accede intensamente América Latina en los setenta. A ello,

sigue una grave crisis de la deuda y una década con un mercado de capitales privados internacional fuertemente comprimido, en el que prácticamente desaparecieron las fuentes de financiamiento voluntario. En este período América Latina se convirtió abruptamente y de manera forzada en exportadora neta de recursos hacia el exterior. Esta situación se invirtió en los años noventa al registrarse cambios en los mercados internacionales, especialmente en Estados Unidos (Calvo, Leiderman y Reinhart, 1993; CEPAL, 1998, Parte Tercera; Ffrench-Davis y Griffith-Jones, 1995).

Esta recuperación del financiamiento externo privado en los años noventa fue en exceso de lo que la región podía absorber sin generar desequilibrios importantes. Así, América Latina pasó de la escasez a la abundancia. Un componente muy significativo de estos movimientos de capitales internacionales lo constituyeron los flujos financieros. En América Latina, de cada cuatro dólares que entraron en el cuatrienio 1991-1994 sólo uno fue inversión extranjera directa. La mayoría correspondió a movimientos de capital de corto plazo —créditos financieros, depósitos bancarios en moneda extranjera, compra de acciones existentes, bonos de corto plazo— que, por su carácter especulativo, son más volátiles (CEPAL, 1998, caps. IX-XII).

Luego de la crisis de México en 1994, los flujos especulativos se frenaron transitoriamente, en tanto que la inversión extranjera directa continuó con su tendencia ascendente en el mundo en general y hacia las economías latinoamericanas en especial. Con ello, esa inversión se elevó a alrededor de la mitad del flujo neto de capitales hacia la región en 1996-1997, un buen progreso respecto de la cuarta parte cubierta en 1991-1994. Sin embargo, la otra mitad de los flujos corresponde principalmente a inversiones financieras, de alta volatilidad.<sup>5</sup>

De hecho, entonces, una parte apreciable del financiamiento externo recibido por los países latinoamericanos no llega directamente a la inversión productiva, sino que se dirige a los mercados financieros y, de allí, puede canalizarse a la inversión o al consumo según el ambiente y las políticas que se apliquen en cada economía. Por ejemplo, la mayor apreciación real del tipo de cambio en México y la Argentina en comparación con Chile, que tuvo lugar desde 1991, se explica por la mayor permisividad en el tratamiento de

los flujos de capital por parte de los dos primeros países y por los enormes ingresos de corto plazo que se registraron.

Por esta situación, los recursos que provienen del exterior, en vez de canalizarse hacia la inversión, se dirigen crecientemente hacia el consumo, en particular de productos importados. Esta es siempre un preludio de crisis de balanza de pagos y ajustes recesivos. Se genera así un gasto que no produce empleo ni producto nacional, y se acumula endeudamiento (u otros pasivos externos) a la par que no aumenta en forma correspondiente la capacidad productiva.

La tasa de ahorro interno se vio fuertemente afectada por este fenómeno. En efecto, mientras que en México y la Argentina ésta decreció en el período 1990-1994, en Chile aumentó significativamente. De hecho, desde 1993 las tasas de inversión de Chile han sido las más altas de su historia, después de que en el período de la dictadura (con la excepción de dos años) registró tasas muy deficientes.

El contraste entre el desempeño de Chile y el de Argentina y México se debe a que en estos dos últimos países los capitales que ingresaron fueron fundamentalmente flujos financieros de corto plazo o fondos destinados a la compra de activos ya existentes. En Chile, en cambio, la inversión extranjera directa, dirigida a crear nueva capacidad productiva, es la parte mayoritaria de los ingresos externos porque las autoridades económicas aplicaron restricciones al ingreso de flujos financieros y de corto plazo. El volumen global de afluencia de capitales a Chile se mantuvo en montos manejables debido a las políticas activas que aplicaron el Ministerio de Hacienda y el Banco Central (véase Ffrench-Davis, Agosin y Uthoff, 1995). Estas políticas fueron eficaces porque se desarrollaron en un marco en que se respetaban los equilibrios macroeconómicos básicos y las autoridades públicas contaban con una dotación no despreciable de recursos técnicos, reputación y credibilidad.

Es esencial, por lo tanto, la forma en que se enfrenta la afluencia de capitales externos. Los efectos dependen decisivamente de la naturaleza (y cantidad) de esa afluencia. Cuando llega en calidad de inversión extranjera directa a crear nueva capacidad productiva es muy distinto a que ingrese como depósitos bancarios en dólares o a comprar acciones existentes, con lo que presiona por la revaluación del tipo de cambio, desestimula la inversión productiva interna y estimula el consumo de artículos importados.

Los mercados de capitales de corto plazo de muchos países se han integrado con el resto del mundo

<sup>5</sup> Esa proporción fue particularmente elevada en países como la República de Corea y Tailandia, en parte con flujos que se desplazaron desde América Latina después de la crisis de México.

de manera más intensa que los mercados productivos. Un ejemplo es el de la interconexión de los mercados bursátiles y de la transmisión de auges y derrumbes estrepitosos, que ahora también ha alcanzado a los países del Asia, antes aparentemente inmunes a estas crisis. En materia de movimiento de capitales financieros, se trata de corrientes gigantescas que crean dificultades tanto a los países desarrollados como a los en desarrollo, en particular si no se adoptan medidas eficaces para responder en forma constructiva. Lamentablemente, no todos los países cuentan con los mismos recursos para aplicar políticas eficaces. Pero si no se cuenta con ellos no es una buena práctica confundir la incapacidad con la virtud, ya que eso daría señales erróneas y desalentaría los esfuerzos por crear la capacidad de acción.

De todo ello deriva que no hay una globalización uniforme. Las heterogeneidades que existen no son las más favorables para el desarrollo y la equidad. Por el contrario, los altibajos que generan los movimientos de capitales de corto plazo tienden a estar sesgados contra el mundo de la producción, la innovación y la equidad. Los pobres y las empresas productivas no pueden correr en los períodos de auge a la velocidad de los que tienen buen acceso a los mercados financieros internacionales. Menos aún tienen la capacidad de enfrentar adecuadamente los períodos de contracción. Son bien conocidas las fuertes concentraciones del ingreso y las innumerables quiebras que se han producido en el mundo y en América Latina en los períodos de ajuste recesivo que, con frecuencia, siguen a fases de expansión no sostenible. El efecto tequila es un ejemplo evidente.

### 3. La inversión extranjera directa

En 1994 la afluencia total de inversión extranjera directa hacia 140 países sumó cerca de 250 mil millones de dólares. Se elevó velozmente en el bienio siguiente hasta llegar a cerca de 350 mil millones en 1996. Frente a un producto mundial de 30 billones, la inversión extranjera directa es equivalente a sólo el 1.2% del PIB mundial. Como en el mundo cerca del 21% del producto total se destina a la inversión, el 6% de esta cifra era aportado por la inversión extranjera directa. No obstante, estas cifras están en evolución. La inversión extranjera directa está expandiéndose más rápidamente que el PIB mundial, incluso a velocidad mayor que el comercio internacional. Por otra parte, las cifras de inversión extranjera directa omiten algu-

nas corrientes de financiamiento asociadas a sus proyectos de inversión. Si éstos se tomaran en consideración, la participación de la inversión extranjera directa en la formación de capital mundial podría corregirse a un porcentaje que se acerca al 10%.<sup>6</sup> Aún así, como se señaló, alrededor del 90% de la inversión interna total es de origen nacional.

No obstante, la inversión extranjera directa tiene una importante contribución que realizar en el proceso de desarrollo económico. De hecho, uno de los rasgos típicos de la globalización reciente ha sido la mejora en la capacidad de las empresas para fragmentar los procesos productivos en emplazamientos geográficamente dispersos. En efecto, la notable reducción de los costos del transporte y las comunicaciones ha facilitado la división del proceso productivo y permite la participación de un mayor número de emplazamientos geográficos según las ventajas que cada uno tenga en la cadena de valor agregado. Este hecho ha ampliado las posibilidades de participar más activamente en las redes internacionales de producción administradas por las grandes compañías multinacionales. Este proceso se ha visto acompañado de una bonanza de la inversión extranjera directa y de la proliferación de nuevas formas de asociación no accionaria entre empresas.

Sin embargo, la posibilidad de participar en esas redes de producción depende de características nacionales no vinculadas necesariamente con las políticas específicas de inversión extranjera o el costo de la mano de obra. En efecto, más importantes que éstas parecen ser la eficiencia con que la economía receptora responde a las demandas de estabilidad macroeconómica, su disponibilidad de infraestructura y la calificación y adaptabilidad de la mano de obra. Todas estas cualidades son requisitos necesarios en el contexto del nuevo patrón de organización de la producción y sólo se acumulan lentamente a lo largo del tiempo.<sup>7</sup>

En definitiva, la captación de inversión extranjera directa es altamente sensible a la capacidad de las economías locales de crear ventajas específicas que

<sup>6</sup> Las correcciones deben efectuarse en ambos sentidos. Por ejemplo, parte de la inversión extranjera directa consiste en la compra de empresas existentes o en corrientes hacia un país desde el cual se dirigen hacia un tercer país. El efecto neto, sin embargo, se estima que implica una elevación significativa, sobre el 6%.

<sup>7</sup> Oman (1994), además, destaca el papel de la proximidad geográfica (regionalización) en la organización de esas redes de producción como un rasgo impuesto por el nuevo paradigma tecnológico de la producción flexible.

fortalezcan el ambiente empresarial de una región particular. Muchas de las políticas de reforma convencionales son insuficientes o van a contramano de los cambios necesarios para generar competitividad sistémica.

#### 4. Mercados incompletos y miopes

La visión dominante se basa en una fe ciega en el poder del mercado para escoger bien automáticamente entre agentes más y menos eficientes y entre buenos y malos bancos y que, en cambio, no discriminará en contra de los sectores de menores ingresos, los jóvenes y las empresas pequeñas y medianas. Esta deficiente comprensión sobre el funcionamiento de los mercados —en particular los financieros, de tecnología, educación y capacitación laboral— explica muchos de los sesgos regresivos y desestabilizadores que han caracterizado la aplicación del enfoque neoliberal.

En el ámbito financiero esta concepción se refleja en reformas que han generado una proliferación de bancos en situación de falencia y carteras muy deterioradas, un contexto de altas tasas de interés y escasa disponibilidad de financiamiento para la inversión productiva. El resultado de las reformas financieras de los años 1974-1981 en Chile fue una severa crisis que estalló en 1983, luego de lo cual el Estado se vio obligado a intervenir el grueso del sistema privado para ponerlo en orden y sanear las carteras. Sólo 14 años después del inicio de la crisis, se ha terminado de negociar el pago futuro de la deuda de los bancos privados al Banco Central. Lamentablemente, durante la década de los ochenta este estilo de reformas financieras tendió a predominar en otros países de América Latina, haciendo caso omiso del hecho que la manera que se escoja para hacer las reformas financieras será esencial para la forma que adopte una economía de mercado, para su sustentabilidad y para la equidad resultante en la distribución de las oportunidades que ofrece.

En cierto número de esferas cruciales —como el estilo de las reformas comercial, financiera y tributaria, la política cambiaria, la forma de alcanzar el equilibrio fiscal y el tipo de regulaciones sobre los movimientos de capitales— existen diferencias esenciales en el abanico de políticas posibles al alcance de las autoridades nacionales o locales. Esta diversidad se traduce en una diferencia significativa en términos del resultado final. Además, la existencia de insuficiencias, deficiencias o, en un lenguaje más técnico, “mercados incompletos” en muchas áreas plantea una función vital para el Estado y las políticas públicas.

Uno de los rasgos esenciales de la educación, la capacitación laboral y el acceso y adaptación de nuevas tecnologías es que son canales eficaces para romper la reproducción de la pobreza y la desigualdad, dada la inexistencia de mercados privados que resuelvan por sí solos estos problemas. Los mercados deben ser contruidos o completados, explorando de manera sistemática las áreas de complementación entre los sectores público y privado.

#### 5. Equilibrio macroeconómico: ¿cuánto y cómo?

Las políticas nacionales que están más acá de la globalización y hacen la diferencia requieren, no obstante, de un contexto favorable en el que operar de manera eficaz y brindar resultados superiores en comparación con los que serían generados por reformas más simplistas. Una de estas exigencias es la prevalencia de ciertos equilibrios macroeconómicos básicos (Ffrench-Davis, 1996).

¿Qué significa el equilibrio macroeconómico? Que no debe gastarse lo que no se tiene. Ni en el caso de una familia ni en el de un país. La falta de reconocimiento de esta realidad siempre tiene un alto costo. Grandes desequilibrios macroeconómicos han sido causantes de numerosos quiebres democráticos y de bruscos retrocesos distributivos en América Latina. El mantenimiento del equilibrio macroeconómico es, por consiguiente, condición necesaria para que otras políticas puedan ser eficaces a largo plazo. Los equilibrios macroeconómicos no son garantía de crecimiento y menos aún de desarrollo, ya que estas tareas son mucho más complejas, pero son una condición necesaria.

No basta con alcanzar una situación de equilibrio macroeconómico. También es importante la forma en que se hace y su sustentabilidad. En los años recientes se ha registrado una notable reducción de los déficit del sector público en América Latina. Después del deterioro experimentado en la década de los ochenta, muchos países mejoraron su desempeño en los noventa. Incluso muchos han registrado superávit fiscales. Sin embargo, este logro ha sido con frecuencia empañado por la forma en que se ha conseguido, generalmente a expensas de la inversión y de ciertos componentes del gasto social (como ser caída de los salarios de los funcionarios públicos, incluso los profesores) que, a la larga, deterioran la capacidad sistémica de competir. La inversión pública es por lo general complementaria de la privada, por lo que su reducción acaba afectando negativamente el proceso de acumulación. La

reducción de los salarios públicos puede llevar al Estado a perder sus mejores cuadros, haciendo más improbable la aplicación eficiente de las políticas. En un proceso de transformación, la eficiencia y el nivel del gasto social —salud, capacitación laboral y educación— son componentes esenciales, porque ellos son la clave para construir una economía con una distribución equitativa de las oportunidades y con capacidad productiva creciente.

#### 6. Calidad y efectividad de las instituciones

Otra exigencia para el buen funcionamiento de las políticas que marcan una diferencia es la prevalencia de instituciones públicas eficaces y dotadas de personal técnicamente competente. Ello es necesario para permitir una buena gestión de las políticas y un uso eficiente de los recursos disponibles. Con frecuencia, los recursos son reducidos y limitan la posibilidad de desarrollar políticas de diverso tipo. Sin embargo, en ocasiones se dilapidan grandes recursos por su uso discrecional y arbitrario. La precariedad de las instituciones públicas en muchos de nuestros países coloca en un alto nivel de prioridad a la reforma y la racionalización de la administración pública, en un contexto de jerarquización de funciones y funcionarios.

También es necesario, por fin, que las instituciones sean legítimas y creíbles para que sus políticas sean eficaces. Las instituciones públicas necesitan legitimidad y credibilidad, dado que la coerción y la sanción son mecanismos poco perdurables para asegurar la aplicación de las leyes. La legitimidad y credibilidad de las instituciones públicas es, sin embargo, una tarea que trasciende a las autoridades y que se vincula con el conjunto de la sociedad y, en particular, con las organizaciones políticas. Si las organizaciones políticas y otros organismos no gubernamentales tienen poca legitimidad ante la población, será difícil poner en operación instituciones públicas creíbles en un contexto democrático. Mejorar los mecanismos de representatividad, selección, elección, reclutamiento y formación parece, por lo mismo, esencial.

Estas políticas son aún más complejas de diseñar y ejecutar que las anteriores, por cuanto se refieren a uno de los componentes básicos del tejido social. Sin embargo, de su éxito dependerá en buena medida la posibilidad de influir activamente sobre el destino económico de una sociedad, en contraposición a una adaptación pasiva a las tendencias que emanan del sistema internacional.

#### V. Conclusiones: globalización y gobernabilidad

La globalización económica ha ganado terreno. Pero, como hemos tratado de demostrar en este artículo, la mayor parte de las decisiones sobre producción, empleo y el acontecer diario de nuestros países se desenvuelve aún dentro de las fronteras nacionales. En consecuencia, condicionar lo esencial de las políticas públicas a las consecuencias que involucren la dimensión meramente externa o financiera puede constituir un grave error político y económico.

El proceso de globalización impone tensiones inevitables sobre las condiciones de gobernabilidad de los países en desarrollo. En efecto, aun tomando en consideración todas las acotaciones que hicimos respecto al concepto de la globalización como un fenómeno que lo abarca todo, ni su existencia ni sus efectos pueden ignorarse. Pero los Estados nacionales no están irremediamente condenados a la impotencia o a la adaptación pasiva frente a los efectos de la globalización. Si este fuera el caso, las condiciones de gobernabilidad sufrirían un deterioro irreversible, imponiéndose un escenario de conflicto e inestabilidad recurrente.

La heterogeneidad de la globalización tiene gran significación. Por ejemplo, las corrientes financieras se han globalizado mucho más fuertemente que otros aspectos. En contraste, las políticas redistributivas están radicadas al nivel nacional; con el debilitamiento de la ayuda internacional se ha diluido buena parte de lo poco que había de redistribución globalizada.

Un problema similar surge respecto de las políticas macroeconómicas. La coordinación internacional es débil y ello se refleja en la inestabilidad cambiaria y de tasas de interés en los países del Grupo de los Siete. Estos problemas están agravándose en vez de solucionarse con el actual auge financiero.

En un mundo que requiere más y más eficiente coordinación macroeconómica y una función redistributiva más eficaz, se observa una tendencia regresiva. La gobernabilidad exige un reequilibrio de las tendencias que exhiben los distintos ingredientes de la globalización.

Pero el proceso de globalización ofrece, además, oportunidades. Una de ellas es la posibilidad de mejorar las condiciones de acceso a mercados anteriormente más segmentados. Otra es la creación de nuevas oportunidades a medida que aumenta la competencia, se sientan las bases para el establecimiento de nuevas alianzas empresarias y societales y se desarticulan los oligopolios establecidos. Si estos últimos bloqueaban

la modernización, desarrollaban un comportamiento del tipo rentista y explotaban al resto de la comunidad, las nuevas coaliciones pueden generar resultados más favorables que el *statu quo*. Del mismo modo, la globalización puede permitir, en determinadas circunstancias, mejorar la calidad de las políticas nacionales aumentando el costo de ejecutar políticas insustentables.

Estas oportunidades, sin embargo, son sólo potenciales, y están distribuidas heterogéneamente entre países. En efecto, no hay ninguna garantía *a priori* de que el mejor acceso podrá materializarse en una interacción más positiva o que el resultado de las nuevas coaliciones será superior al preexistente. Del mismo modo, no es seguro que aun cuando la globalización haga muy costosa la ejecución de políticas insustentables en el mediano y largo plazo, las nuevas políticas serán superiores a las que se aplicarían en un contexto de mayor autarquía. La globalización de los mercados financieros y el comportamiento de manada pueden incluso inducir a error en la elección de las políticas más adecuadas, como ocurrió en México antes de la crisis de diciembre de 1994 y en Corea y Tailandia en los años previos a 1997. En ambos casos, los mercados financieros aplaudieron previamente y luego alimentaron activamente la generación de los desequilibrios que desembocaron en las crisis financieras en ambos casos. La causa primaria fue la absorción de un volumen excesivo de fondos externos, cuya rentabilidad se abultó gracias a la apreciación cambiaria de esos países y a las burbujas que se generaron en los precios de activos bursátiles e inmobiliarios.

En la práctica existe una evidente ambigüedad sobre lo que constituye políticas erróneas y políticas correctas, especialmente cuando el objetivo de las mismas no se especifica. ¿Es una política correcta

aquella que promueve el crecimiento a largo plazo o la que mantiene el entusiasmo de los inversionistas financieros nacionales y extranjeros? ¿La misma política puede hacer ambas cosas a la vez?

En conclusión, continúa siendo decisivo promover una inserción más dinámica y diversificada en el comercio mundial, preocuparse de la manera más explícita de la sostenibilidad de las tendencias macroeconómicas (en particular de los flujos financieros) y aumentar la capacidad de incorporar tecnología y difundir productividad en la sociedad a través de políticas mesoeconómicas (inversión en infraestructura, educación, capacitación laboral, apoyo a la innovación tecnológica y de gestión, desarrollo del segmento de largo plazo del mercado de capitales y acceso de las empresas pequeñas y medianas, etc.). Para ello es preciso identificar los atributos que mejoran esa capacidad y que permiten revertir los aspectos negativos heredados de comportamientos pasados, y moderar la transmisión de nuevos rasgos disfuncionales para la estabilidad y la equidad (CEPAL, 1998).

Es evidente que el nuevo escenario internacional y los movimientos globalizados plantean grandes desafíos al Estado. Este debe reacomodarse a los nuevos tiempos: ser más ágil, profesionalizado, con funcionarios bien remunerados, capaz de interpretar y armonizar las aspiraciones de la población. La reforma debe desarrollar la capacidad de las instituciones para aprovechar de manera eficaz el margen remanente de discrecionalidad en las políticas públicas nacionales.

La globalización, con su heterogeneidad, plantea el desafío de aprovecharla y orientarla. Las tareas son múltiples, pues es difícil el camino hacia el desarrollo económico. Pero raras veces las respuestas simples han servido para resolver los problemas complejos.

### Bibliografía

- Boyer, R. (1993): "The convergence hypothesis revisited: globalization but still the century of nations?", documento de trabajo, N° 9403, París, Centro de Estudios Prospectivos de Economía Matemática Aplicada a la Planificación (CEPREMAP), agosto.
- Calvo, G., E. Leiderman y C. Reinhart (1993): "Capital Inflows and Real Exchange Rate Appreciation in Latin America: the Role of External Factors", IMF Staff Papers, vol. 40, N° 1, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998): *América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda edición revisada y actualizada, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Cerny, P. G. (1995): "Globalisation and the changing logic of collective action", *International Organisation*, vol. 49, N° 4, Cambridge, Massachusetts, World Peace Foundation.
- Cohen, B. (1996): "Phoenix risen. The resurrection of global finance", *World Politics*, vol. 48, Princeton, Princeton University.
- Devlin, R. y R. Ffrench-Davis (1998): "Towards an evaluation of regional integration in Latin America in the 1990s", *Regional integration and multilateral cooperation in the global economy*, Jan Joost Teunissen (de.), La Haya, Foro sobre Deuda y Desarrollo (FONDAD).
- Ferrer, A. (1996): *Historia de la globalización: orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- Feldstein, M. y P. Bacchetta (1991): "National saving and international investment", *National Savings and Economic Performance*, B. D. Bernheim y J. B. Shoven (comps.), Chicago, University of Chicago Press.
- Ffrench-Davis (1996): "Políticas macroeconómicas para el crecimiento", *Revista de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1943-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Ffrench-Davis, R. y S. Griffith-Jones (comps.) (1995): *Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina: fuentes, efectos y políticas*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Ffrench-Davis, R., M. Agosin y A. Uthoff, (1995): "Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile", *Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina: fuentes, efectos y políticas*, R. Ffrench-Davis y Griffith-Jones (comps.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Garret, G. y P. Lange (1991): "Political responses to interdependence: Whats left' for the Left?", *International Organisation* vol. 45, N°4, Cambridge, Massachusetts, World Peace Foundation.
- Haggard, S. (1995): *Developing nations and the politics of global integration*, Washington, D.C. The Brookings Institution.
- Henning, C. R. (1994): *Currencies and politics in the United States, Germany and Japan*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Herring, R. y R. Litan (1995): *Financial regulation in the global economy*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Khaler, M. (1994): "Comercio internacional y diversidad nacional", *AMERICA LATINA/Internacional*, vol 1 num 1, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Lawrence, R., A. Bressand y T. Ito (1995): *A vision for the world: economy, openness, diversity and cohesion*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Ohmae, K. (1995): *The end of the nation state: The rise of regional economics*, New York, The Free Press.
- Oman, C. (1994): *Globalisation and regionalisation: The challenges for developing countries*, París, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD).
- Rodrik, D. (1997): *Has globalization gone too far?*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1997): *World Investment Report, 1997: Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy*, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.97.II.D.10.
- \_\_\_\_\_ (1997): *World Investment Report, 1993: transnational corporations and integrated international production (ST/CTC/156)*, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.93.II.A.14.



# La globalización del *capital financiero*

**David Felix**

*Profesor Emérito  
de Economía,  
Universidad de  
Washington, St. Louis*

Con la crisis asiática se ha vuelto apremiante averiguar si el levantamiento progresivo de los controles a la movilidad del capital internacional durante las dos últimas décadas ha sido un proceso provechoso, que merece seguir extendiéndose, o un proceso destructivo, que exige moderación. La posición oficial de los Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional (FMI), compartida con variado entusiasmo por los ministros de hacienda del Grupo de los Siete, sigue siendo —pese a los derrumbes asiáticos y al efecto tequila— que el levantamiento de los controles al capital merece extenderse, sobre todo a aquellos países en desarrollo en que el proceso sigue incompleto. Así, el FMI vincula el otorgamiento de créditos de emergencia a sus vaporeados clientes asiáticos, entre otras cosas, con una mayor relajación de sus controles de capital.<sup>1</sup> Los Estados Unidos y el FMI siguen luchando por conseguir que se revisen los estatutos del FMI —los que hasta ahora autorizaban a los miembros a emplear los controles de capital— a fin de prohibir su empleo. Asimismo, la Organización de Desarrollo y Cooperación Económicos (OCDE) ha aportado lo suyo en un estudio que predice que con la liberalización acelerada, el PIB real per cápita del “mundo fuera de OCDE” llegaría el año 2020 a un nivel equivalente a 270% del registrado en 1995, comparado con un mero incremento de 100% si el ritmo no se acelerara (OCDE, 1997).<sup>2</sup>

En el plano analítico, sin embargo, la cruzada por globalizar la libre movilidad del capital se está quedando casi sin fundamento. La investigación más a fondo de la conducta racional en condiciones aleatorias, los estudios empíricos del comportamiento real de los mercados financieros y, tal vez lo más perjudicial de todo, el crecimiento económico más lento y la mayor frecuencia de crisis financieras que acompañan el levantamiento progresivo de los controles de capital, han hecho que

<sup>1</sup> El FMI define en general los controles de capital como “los controles cuantitativos, impuestos y subsidios aplicables a las transacciones en las cuentas de capital y financieras del balance de pagos” (FMI, 1995, p. 1).

<sup>2</sup> El informe apareció en mal momento. Preparado a mediados de los años noventa, y basado sobre todo en su proyección optimista del dinamismo de las “economías emergentes no OCDE de Asia y América Latina”, encabezadas por los “cinco grandes de Brasil, China, India, Indonesia y Rusia” (extractado del prefacio redactado por el Secretario General de la OCDE), apareció justo cuando cobraba impulso el derrumbe asiático.

se esfume gran parte de su apoyo analítico. Parece difícil que los intereses políticos y económicos que se benefician de esa cruzada vayan a ser capaces de llevarla a término, ya que el colapso del argumento analítico implica que ese empeño tendería a intensificar la inestabilidad financiera mundial. Por lo tanto, la pregunta que saca premio es ¿qué pondrá fin a esa cruzada —una crisis financiera incontenible, o un giro preventivo en 180° del Grupo de los Siete (que pronto serán tres) encaminado a restringir la movilidad del capital internacional? Tras examinar el argumento teórico, así como las pruebas empíricas, y sus implicaciones tanto para los países en desarrollo como industrializados, este artículo concluye con algunas observaciones sobre los factores políticos que servirán para despejar esta gran incógnita.

## I. Un examen somero del argumento teórico

El argumento teórico para globalizar la libre movilidad del capital se funda en una macroversión de la hipótesis del mercado eficiente: que los mercados de capital liberados de la injerencia gubernativa optimizan la determinación de precios de los activos de capital y la asignación eficiente de los recursos susceptibles de invertirse. La hipótesis se sustenta en la premisa de que los agentes económicos son maximizadores racionales de la riqueza y que, por lo tanto, basan sus posiciones de mercado en el procesamiento eficiente de toda la información disponible que incide en la presunta rentabilidad de los activos. De esto deriva el corolario de que la especulación financiera es una fuerza estabilizadora. Es inevitable que la información limitada acerca de los rendimientos futuros pueda hacer que transitoriamente se fijen precios erróneos de los activos, pero los especuladores que calculan correctamente la dirección que deben tomar los precios para ser compatibles con sus verdaderos rendimientos obtendrán utilidades y acelerarán el proceso equilibrante con sus actividades. Tal especulación estabilizadora domina normalmente, ya que el postulado de la racionalidad asegura que los especuladores que prevén mal la dirección del equilibrio, o bien aprenden por experiencia a corregir su estrategia operacional, o bien agotan sus recursos y desaparecen del mercado. Para fines analíticos y normativos, los mercados de capital pueden considerarse por tanto como compuestos de agentes racionales maximizadores de la riqueza que comparten un conocimiento común de los factores básicos que determinan los precios de equilibrio de los activos de capital. Según la jerga, “conocen el modelo verdadero”. Comercian sobre la base de información variable acerca

de los movimientos de esos factores —apodados elementos económicos fundamentales o “fundamentales” a secas— susceptibles de influir en los rendimientos futuros, y elaboran conjuntos variables de precios de equilibrio de los activos existentes que son las mejores guías disponibles para los inversionistas en nuevos activos. Los modelos formales de este género usan sin desconfianza a un solo “agente representativo”, como vicario de los numerosos agentes que operan en los mercados de activos del mundo real.

Como los mercados con estas características acusarían poca volatilidad de los precios, las fluctuaciones elevadas e irregulares del precio de los activos en el mundo real se atribuyen a “conmociones exógenas” —alteraciones súbitas de los fundamentales que se originan fuera del proceso de mercado— que obligan a los operadores a reevaluar los valores de equilibrio de los activos de capital. Las conmociones exógenas se clasifican en dos grupos: “manchas solares” y “sorpresas normativas”. Las manchas solares son acontecimientos no políticos inevitables, por ejemplo, sismos, huracanes, la corriente del Niño. Las sorpresas normativas son cambios de la política gubernativa o restricciones al intercambio que pillan desprevenidos a los operadores. En la práctica, la clasificación se realiza en forma arbitraria para respaldar posiciones normativas generales. Los teóricos del “ciclo económico real” la utilizan para apoyar su fe en las bondades del *laissez-faire*.<sup>3</sup> Los partidarios de la liberalización del mercado de capitales la utilizan para culpar a los errores normativos de las burbujas y derrumbes financieros. Las políticas crediticias hiperexpansivas engañan a los mercados el tiempo suficiente para que se formen las burbujas, en tanto que la fuga de capitales y los desplomes monetarios son la manera rigurosa que tienen los

<sup>3</sup> Los teóricos del ciclo económico real adhieren a *pie juntillas* al criterio de que el comportamiento de los agentes económicos y los mercados puede explicarse satisfactoriamente mediante el modelo neoclásico de maximización coactiva. La idea teórica central es demostrar que las conmociones por manchas solares bastan para explicar los ciclos económicos en condiciones del *laissez-faire*, sin necesidad de recurrir a los efectos keynesianos de la demanda agregada. Dado que la incidencia de los terremotos y otras catástrofes naturales difícilmente se correlaciona con los ciclos económicos, los partidarios del ciclo económico real hacen hincapié en las conmociones exógenas de la tecnología. La premisa es que las innovaciones tecnológicas son acontecimientos sorpresivos generados por un proceso ajeno al mercado. Al adoptar esa premisa los partidarios del ciclo económico real están rechazando, sin embargo, sin más explicación, una nutrida literatura de posguerra sobre el cambio tecnológico influido por los factores, que también pretende extender el poder explicativo del modelo neoclásico demostrando que las innovaciones tecnológicas son dirigidas por las fuerzas del mercado. Al descartar esta parte de su paradigma esencial como analíticamente inconveniente, los partidarios del ciclo económico real se están embarcando, según la terminología de Imre Lakatos, en un programa de investigación degenerado.

mercados de disciplinar a los países por éstos u otros errores de política que afectan negativamente a los fundamentales. El contraste entre el uso del FMI de ese racionamiento *ex post* para justificar sus draconianos programas de reestructuración y escasa eficacia en detectar *ex ante* los defectos normativos, sugieren lo que podría apodarse el teorema del FMI: mientras más imperceptibles los defectos normativos, mayor será la reestructuración de política que habrá que realizar.

Los análisis estadísticos de datos de los mercados de divisas, acciones y bonos muestran generalmente una notoria autocorrelación de precios y volumen de transacciones, una regresión lenta a despreciable a la media, errores de pronóstico de los corredores correlacionados en serie, y otros resultados que no concuerdan con las predicciones de la hipótesis del mercado eficiente.<sup>4</sup> Pero tal como la teoría Ptolomeica de los movimientos planetarios con su provisión inagotable de epiciclos, la hipótesis del mercado eficiente está protegida contra la falsificación empírica concluyente gracias a un fondo inagotable de explicaciones *ad hoc* basadas en las conmociones exógenas. Sin embargo, la disección analítica de las premisas y corolarios de la hipótesis llega más al fondo de las cosas.

Hay tres críticas principales centradas en los errores que contiene la hipótesis de que los agentes económicos racionales en busca de la rentabilidad convergen inexorablemente en un único modelo "verdadero" de determinación de precios de los activos y en una sola estrategia comercial correcta. Cada una de ellas implica que, independientemente de las conmociones exógenas, los agentes económicos que interactúan estratégicamente en los mercados de activos que están inherentemente envueltos en la incertidumbre sistémica acerca de los acontecimientos futuros que configurarán el "verdadero" valor de los activos actuales, son propensos a generar burbujas, espigas y cracs. La inestabilidad del precio de los activos es endógena al proceso de mercado.

La crítica a la información asimétrica es que los agentes con afán de lucro pueden obtener individualmente una ventaja estratégica reteniendo información valiosa o difundiendo información falsa. Por lo tanto, los prestamistas y prestatarios, así como los vendedores y compradores en los mercados de capital no tendrán acceso a la misma información, lo que atenta contra una de las condiciones para la convergencia de expectativas. Los requisitos de reputación para tener una participación sostenida en el mercado, el estable-

cimiento de estándares de mercado formales en materia de transacciones, pagos y garantías, y el surgimiento de las empresas clasificadoras de valores y demás instituciones de mercado encargadas de la información y la divulgación, tienden a reducir con el tiempo las manifestaciones burdas de ese comportamiento oportunista. Pero el lucro potencial sigue siendo un aliciente constante para que los agentes manipulen la información de maneras menos detectables.

La reacción del FMI y del Grupo de los Siete ha sido trasladar la fuente principal de información asimétrica del oportunismo privado al oportunismo gubernamental. En su evaluación luego de la crisis monetaria mexicana de 1994-1995 acusaron al gobierno mexicano de engañar a los inversionistas de cartera reteniendo datos sobre el balance de pagos y los balances de los bancos mexicanos. A fin de evitar futuras especulaciones monetarias, el Grupo de los Siete autorizó en 1996 al FMI para establecer Normas Especiales para la Divulgación de Datos: "que ofrecen a los países que tienen acceso, o procuran acceder, a los mercados internacionales de capital, un medio voluntario de suministrar datos económicos periódicos, oportunos e integrales. Un aspecto clave de la implementación será una cartelera electrónica mantenida por el FMI en la página de la Web en la Internet" (FMI, 1996).

Los movimientos especulativos masivos contra las monedas asiáticas un año después sugieren que la solución de la cartelera electrónica era meramente un método fracasado para que el Grupo de los Siete y el FMI pudieran soslayar la realidad de que las entidades privadas también manipulan la información.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> En la víspera de su crisis actual, la deuda privada de Tailandia representaba 80% de su deuda externa. Gran parte de ella se acumuló después de 1991 cuando "debido a la presión del FMI, se aplicó un conjunto de medidas liberalizadoras radicales, que incluyeron: la eliminación de los topes a varias clases de depósitos de ahorro y a plazo; menores restricciones a la gestión de cartera de las instituciones financieras y los bancos comerciales; normas más flexibles sobre la suficiencia de capital y la expansión del campo de operaciones de los bancos comerciales y las instituciones financieras; desmantelamiento de todos los controles cambiarios importantes; y establecimiento del Centro Bancario Internacional de Bangkok donde se permitía que los bancos locales y extranjeros aceptaran depósitos y prestaran en moneda extranjera, tanto a residentes como a no residentes, tanto para inversiones internas como externas". Declaración del profesor Walden Bello, Universidad de Chulalongkorn, Bangkok, ante el Subcomité de Supervisión General e Investigaciones, Comité de Servicios Bancarios y Financieros, Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos, 21 de abril de 1998. Para una evaluación anterior a la crisis realizada por un equipo del FMI, que elogia estos acontecimientos, véase Kochar y otros, 1997.

<sup>4</sup> Para una breve elaboración y referencias véase Felix (1996 a, pp. 85-87).

Otra crítica es que los “operadores técnicos”, que se concentran en interpretar las modalidades de comercio y no los fundamentales, son un componente importante de los mercados de activos modernos. Los operadores “técnicos” analizan los datos sobre el precio de los activos, el volumen transado y la composición del intercambio a fin de descubrir los patrones que según ellos indican cuando es inminente que se produzcan puntos de inflexión significativos. Sus estrategias comerciales de seguir tendencias tienden a acentuar la volatilidad del mercado, pero contrariando la hipótesis del mercado eficiente, la estabilización de la especulación por los corredores en fundamentales no ha conseguido desterrar tales estrategias comerciales, lo que sugiere que tienden a ser persistentemente lucrativas.<sup>6</sup> De hecho, en los modelos teóricos recientes de los mercados de valores, los operadores técnicos destierran la transacción “racional” aumentando la volatilidad a un nivel tal que los operadores racionales se ven obligados a volverse cronometradores del mercado: ya sea adoptando estrategias seguidoras de tendencias y contribuyendo con ello a la volatilidad del mercado, o bien marginándose a la espera de que irrumpa el efecto de los fundamentales (De Long y otros, 1990, Shleifer y Summers, 1990).

Sin embargo, la crítica teórica más penetrante es que la incertidumbre inherente acerca de los rendimientos futuros de los activos de capital hace que sea lógicamente incompatible la racionalidad de la hipótesis del mercado eficiente con el comportamiento maximizador de la riqueza en los mercados financieros. Esta posición keynesiana (Keynes, 1936, capítulo 12) ha recibido respaldo renovado en los modelos recientes de los mercados financieros en un formato de dinámica no lineal (teoría del caos). Para aislar el elemento de la racionalidad, se supone que todos los agentes de estos modelos no están coludidos, tienen acceso a la misma información, y son racionales “en el sentido de que formulan expectativas sobre hipótesis verificables, y autocorrigen sus estrategias comerciales en función

de los resultados” (Arthur y otros, 1998). Pero como la información acerca del futuro es limitada, evalúan los datos disponibles en forma heterogénea y formulan hipótesis divergentes. La reevaluación de sus propias hipótesis se basará, además, no sólo en la información adicional que suministran los precios de los activos después de la transacción, sino también en el conocimiento de que otros agentes estarán reevaluando sus planteamientos sobre los “fundamentales” y sobre las reevaluaciones de otros corredores. Es decir, los agentes racionales formulan todo el tiempo teorías acerca de cómo reaccionaría el mercado a las nuevas informaciones en materia de “fundamentales” y expectativas. Según la conocida frase de Keynes, preverán lo que la opinión del promedio espera que sea la opinión del promedio (Keynes, 1936, p. 156).

Como las deducciones *a priori* sobre el estado de las expectativas y las estrategias comerciales de otros agentes entrañan una regresión infinita hacia la subjetividad, los agentes racionales tienen que depender sobre todo del racionamiento inductivo. No existe una manera objetiva de verificar sus expectativas hipotéticas que no sea aplicándolas y observando los resultados. El racionamiento inductivo es un proceso racional que impide maximizar la toma de decisiones.<sup>7</sup> Esto no excluye la posibilidad de que operadores heterogéneos puedan llegar a tientas a un conjunto común de expectativas. Sí significa que tal equilibrio racional de expectativas sería un caso especial, que no estaría basado en un consenso general sobre el “verdadero” modelo de cómo los fundamentales determinan los precios de equilibrio, sino en una confluencia de juicios subjetivos sobre la reacción probable de los operadores a las informaciones sobre precios y fundamentales. Tal equilibrio de expectativas tiende a ser transitorio, puesto que los agentes individuales podrían socavarlo colectivamente al tratar de obtener ganancias ideando nuevos instrumentos y estrategias comerciales.

<sup>6</sup> Respecto a la prevalencia del análisis bursátil en estos mercados, una encuesta reciente de los corredores que participan en el mercado de divisas más grande del mundo, el de Londres, concluyó que más del 90% de ellos dependía sobremanera de dicho análisis para las operaciones cambiarias de corto plazo. La dependencia disminuía en las operaciones con más de un mes de vencimiento (Taylor y Allen, 1992). Sin embargo, más de cuatro quintos de las transacciones cambiarias globales de divisas de los últimos años han involucrado viajes de ida y vuelta de una semana o menos (Felix, 1996 b, cuadro A.5).

<sup>7</sup> Andrew Lo ilustra con el cálculo siguiente la vacuidad de la máxima que postula que los operadores racionales explotan todas las oportunidades comerciales lucrativas. Si en enero de 1926 un inversionista hubiera colocado un dólar en bonos del Tesoro estadounidenses y reinvertido las utilidades mensualmente habría acumulado (descontando los costos de transacción) 14 dólares en diciembre de 1996. En cambio, si hubiera invertido ese dólar en una cartera de acciones S & P 500 y reinvertido mensualmente las utilidades, habría acumulado 1 371 dólares en diciembre de 1996. Pero si hubiera podido predecir correctamente qué activo iba a producir la rentabilidad más alta cada mes y hubiera alternado en consecuencia sus inversiones entre los bonos del Tesoro y las acciones, en diciembre de 1996 habría acumulado ¡2 296 183 456 dólares! (Lo, 1997, pp. 213-214).

Las condiciones para que surja un equilibrio de expectativas entre operadores heterogéneos han sido el centro principal del modelado dinámico no lineal de los mercados de activos. La simulación de mercados compuestos por operadores heterogéneos con retroalimentación de las creencias y revisiones de estrategias múltiples y variables requiere modelos que son demasiado complejos para soluciones determinadas, pero que permiten la experimentación numérica. Arthur y otros dan cuenta de los siguientes resultados de sus experimentos:<sup>8</sup>

“Concluimos que si nuestros agentes adaptan con suma lentitud sus pronósticos a las nuevas observaciones del comportamiento del mercado, el mercado converge en un régimen de expectativas racionales. Aquí, las expectativas “mutantes” no logran un asidero rentable ... el volumen de transacciones sigue siendo bajo. Rige la teoría del mercado eficiente.

“Por otra parte, si permitimos que los operadores se adapten a las nuevas observaciones de mercado a un ritmo más realista, persisten las creencias heterogéneas, y el mercado se autoorganiza en un régimen complejo. Pasa a apreciarse una rica ‘sicología de mercado’ —un nutrido conjunto de expectativas. Las operaciones técnicas surgen como una actividad lucrativa, y de vez en cuando hay burbujas y cracs temporales. El volumen de las transacciones es elevado, en que períodos de quietud alternan con otros de intensa actividad. Las series cronológicas de precios muestran persistencia de la volatilidad... y del volumen transado... el comportamiento individual evoluciona continuamente y no se estabiliza”. (Arthur y otros, 1997, p. 301).

Por último, debe destacarse que un equilibrio de expectativas sólo significa que los planteamientos de los operadores son sustentables, pero no traduce el uso óptimo de recursos en la economía real. Puede coexistir con tasas elevadas de desempleo y de capacidad excedentaria. Cuando la sustentabilidad es una función del comportamiento autogenerado de los mercados finan-

cieros,<sup>9</sup> el “fundamental” estabilizador no sería otra cosa que una gran confianza en que la “opinión del promedio del mercado” está convencida de que las políticas que cree que contribuyen a sustentar la tendencia actual del precio de un activo son también políticamente sustentables y, por ende, “creíbles” (Eatwell 1997, pp. 30 a 36).

## II. Un análisis de los hechos

En su reciente estudio histórico de la globalización financiera, Barry Eichengreen destaca la singularidad de la era clásica del patrón oro, 1880-1913. Fue el único período moderno prolongado en que la frecuente especulación desestabilizadora en los mercados de capital y crediticios nacionales y la movilidad irrestricta del capital internacional coexistieron con un equilibrio sostenido de las expectativas en los mercados cambiarios de las principales potencias industriales. El equilibrio de las expectativas alentó persistentemente los flujos financieros estabilizadores que facilitaron considerablemente el mantenimiento de tipos de cambio fijos (Eichengreen, 1996, capítulo 2). Lo que sostenía el equilibrio, señala, era la convicción compartida en los mercados financieros de que los gobiernos no sólo privilegiaban la preservación de la paridad oro de su moneda sobre otros objetivos de política, sino que tenían la libertad política para imponerla. Por ende, los movimientos del tipo de cambio del mercado hacia el punto en que había que exportar o importar oro solían provocar una corriente inversa de capitales de corto plazo que permitía prever un fortalecimiento del tipo del mercado que obviaba la necesidad de recurrir a los flujos de oro.<sup>10</sup> La expectativa de que el banco central

<sup>8</sup> La experimentación consistió en variar los parámetros de un modelo no lineal que permite que la retroalimentación de las creencias modifique las estrategias de los agentes, y utilizaron el mercado bursátil artificial computarizado del Instituto de Santa Fe para generar las series numéricas alternativas. Incorporado en el modelo no lineal hay un equilibrio de expectativas, pero el hecho de que los operadores heterogéneos converjan o no converjan en él depende del carácter y la velocidad de sus reacciones a los conjuntos variables de precios, volúmenes, rentabilidades, etc. generados por las series computarizadas alternativas.

<sup>9</sup> George Soros, un operador financiero de bastante éxito, al criticar la hipótesis del mercado eficiente, destaca también que es intrínsecamente por autorreferencia que se forman las expectativas del mercado financiero. (Soros, 1994).

<sup>10</sup> Las juntas monetarias y los mercados de capital minúsculos impedían que las regiones coloniales perturbaran la estabilidad cambiaria. Por otra parte, los países políticamente independientes de América Latina, pese a los acuerdos de sus juntas monetarias, eran sacados con frecuencia del patrón oro por la especulación desestabilizadora. Dominados políticamente por grandes terratenientes con poco capital y especuladores de la propiedad urbana, las restricciones de la junta monetaria a la emisión de moneda se eludían estableciendo bancos de crédito estatales para acceder al mercado de bonos de Londres y luego reпреstar en el país en condiciones favorables, siendo la tierra la garantía principal. Este peligroso arreglo provocaba ciclos de depreciación cambiaria, cuando se desplomaba el valor de la propiedad, lo que derivaba en crisis de la banca, salida del oro, no pago de bonos, suspensión del acceso al crédito londinense, y suspensión intermitente de la convertibilidad del oro.

ajustaría su tasa de descuento para facilitar la inversión descrita hacía más apetecible la rentabilidad prevista de la especulación estabilizadora. En la práctica, las llamadas “reglas del juego” del patrón oro —la no esterilización de la afluencia de capital extranjero— eran violadas con frecuencia por los bancos centrales presionados para estabilizar el servicio de la deuda del gobierno o rescatar a un banco “demasiado grande para quebrar” como en la crisis Baring de 1890 (Eichengreen, 1996, pp. 27 a 30).<sup>11</sup> Sin embargo, para proteger las reservas de oro del Banco de Inglaterra durante las crisis hubo que recurrir a canjes urgentes de oro con otros bancos centrales europeos, lo que inició una modalidad de coordinación de la crisis entre los bancos centrales europeos que fortaleció más la confianza del mercado en la credibilidad de las paridades oro.

En cambio, la resurrección del patrón oro en los años veinte carecía de credibilidad. “Cuando se alteró el sistema, el capital financiero que antes había fluído en dirección estabilizadora se dio a la fuga, transformando una alteración menor en una crisis económica y política” (Eichengreen 1996, p. 46).

¿Por qué la diferencia? Eichengreen subraya el cambio de las condiciones políticas e institucionales. Antes de la primera guerra mundial, la “cuestión social” no estaba todavía en la primera plana de lo político, por efecto de la limitación del sufragio popular y la débil movilización política de las clases trabajadoras, mientras que las restricciones al sindicalismo sustentaban la flexibilidad salarial. “Las autoridades podían tomar las medidas necesarias para defender la moneda sin sufrir consecuencias políticas funestas. Dado que los mercados estaban conscientes de este hecho, se inclinaban menos a atacar la moneda. En cierto sentido, las limitaciones a la amplitud de la movilidad del capital como fuente de aislamiento de los tipos de cambio vinculados al oro fueron reemplazadas por limitaciones a la amplitud de la democracia”. (Eichengreen 1996, p. 191). Pero la “difusión del sufragio universal y el asociacionismo democrático como reacción contra la tiranía de las fuerzas del mercado que el patrón oro había contribuido a desatar y la politización consiguiente del entorno normativo...

<sup>11</sup> Bloomfield observó que en la mayoría de los años que duró la era clásica del patrón oro las tenencias de activos en el plano interno y en el exterior de los bancos centrales se movían en direcciones opuestas, lo que sugería que la afluencia de capital esterilizante predominaba sobre la adhesión a las “reglas del juego” (Bloomfield, 1959). Nurkse había observado que los bancos centrales presentaban un patrón similar durante el breve retorno al patrón oro después de la primera guerra mundial (Nurkse, 1944).

destruyeron la viabilidad del patrón oro”. (Eichengreen, 1996, pp. 191 y 192).<sup>12</sup> Tal vez una expresión más apropiada sería la nueva politización del entorno normativo, puesto que la política económica está siempre inserta en un entorno normativo configurado en gran medida por la distribución imperante del poder político.

Los acuerdos de Bretton Woods eran una solución de transición entre tres “lecciones” básicas aprendidas en la era del patrón oro y de la experiencia entreguerras.

1. Los tipos de cambio flotantes propician los flujos especulativos desestabilizadores y perturban los precios de los productos y el comercio exterior. La evaluación de Nurkse, compartida por todos los negociadores claves del Convenio Constitutivo de Bretton Woods, carta fundamental del FMI, señalaba que:

“Si hay algo que la experiencia entreguerras ha demostrado claramente, es que no se puede dejar que el tipo de cambio del papel moneda fluctúe día a día bajo la influencia de la oferta y la demanda del mercado... Si se permite que las monedas fluctúen libremente, la especulación en su más amplio sentido tenderá a desbaratar los tipos de cambio —la especulación no sólo en divisas sino también, en consecuencia, en productos que requieren divisas (Nurkse, 1944, pp. 147 y 148).

2. La restauración del comercio y de la inversión extranjera multilaterales comparables a los que imperaban en la era clásica del patrón oro debe ser un objetivo prioritario, lo que exige la formación de un régimen internacional de tipos de cambios estables y convertibles, parecidos al del patrón oro.

3. El clima sociopolítico de los países industriales ya no permitía defender un tipo de cambio fijo que se antepusiera a las políticas de pleno empleo y bienestar social (Ikenberry, 1993). Como escribió el principal negociador estadounidense:

“Los ingleses no han olvidado que en la crisis de la libra esterlina de 1931 se redujeron los servicios sociales en un intento por mantener fija la paridad de la libra. Escudarse en los acuerdos monetarios para imponer políticas impopulares cuyos méritos o deméritos no descansan en consideraciones monetarias internacionales propiamente tales sino en toda la filosofía y el programa económico del país en cuestión, vicaría la atmósfera de la estabilidad financiera internacional (White, 1945).

<sup>12</sup> Eichengreen parafrasea aquí, reconociendo su autoría, una tesis central de Karl Polanyi, *The Great Transformation* (Nueva York, 1994).

El Convenio Constitutivo creó un sistema para efectuar ajustes ordenados del balance de pagos que tradujo un compromiso entre la posición británica, construida sobre todo en torno a la primera y tercera lecciones, y la posición estadounidense basada principalmente en la primera y segunda lecciones. Los tipos de cambio se vincularían al oro en el caso del dólar estadounidense, y al dólar y al oro en el caso de las demás monedas, pero los tipos de cambio fijos podían ajustarse para aliviar “desequilibrios fundamentales”, con el consentimiento del FMI. En tales casos los ajustes serían simétricos: los países con superávit de pagos considerables y persistentes procederían a apreciar, y los países deficitarios a devaluar, sus tipos de cambio. Las monedas serían libremente convertibles en otras monedas para todas las transacciones en cuenta corriente, pero la convertibilidad del oro sería sólo intergubernamental. Sin embargo, los países miembros podían aplazar la convertibilidad, también con el consentimiento del FMI. Además, el Artículo VI permitía que los miembros aplicaran controles de capital indefinidamente, y disponía que el FMI suspendiera sus créditos si estaban financiando la fuga de capitales del país prestatario. El FMI supervisaría los ajustes en forma ecuaníme, y aportaría liquidez de corto plazo a los miembros con problemas de balanza de pagos, mientras que su institución gemela, el Banco Mundial, sería el conducto principal para los préstamos intergubernamentales de largo plazo.

La simetría del sistema formal dio paso rápidamente a la asimetría del poder. El FMI tenía poca influencia sobre los países superavitarios. Tampoco tenía mucha sobre los países deficitarios, puesto que los Estados Unidos, la fuente principal de liquidez internacional, decidió darle escaso sustento al Fondo y al Banco Mundial. En cambio, su generosidad se manifestó en conductos que apoyaban más directamente sus objetivos de la Guerra Fría —el fortalecimiento de Europa occidental como bastión contra el comunismo, y “ganarse la mente y los corazones” de los países en desarrollo, cuyo número aumentaba con rapidez debido a la descolonización. En consecuencia, las normas de Bretton Woods se aplicaron en forma relajada. Después de los primeros años de la posguerra, los gobiernos de Europa occidental pudieron evitar nuevas devaluaciones y conciliar sus déficit de pagos en el exterior con sus objetivos de empleo y bienestar social recurriendo a los controles de capital y de las importaciones, con ayuda estadounidense como apoyo de emergencia, de modo que la revinculación del

tipo de cambio pasó a ser una rareza entre los países industriales durante la era de Bretton Woods. Los países en desarrollo procuraron también preservar tipos de cambio fijos mediante controles, aunque con menos capacidad de hacerlos cumplir con éxito. Se convirtieron en el teatro principal de operaciones del FMI y del Banco Mundial, cuyos recursos financieros se vieron no obstante empujados por la asistencia extranjera bilateral de los Estados Unidos y el resurgimiento de los países de Europa occidental.

Pese a que el plan sufrió algunas alteraciones, la era de Bretton Woods (1948-1973) fue para la mayoría de los países el punto culminante del bienestar económico y social; en forma retrospectiva se la ha apodado la edad dorada del capitalismo (Marglin y Schorr, 1990). Pero el régimen cambiario de tipo fijo fue dado de baja por su incapacidad para resolver el “dilema de Triffin”: cómo seguir aumentando las obligaciones estadounidenses internacionales en dólares para satisfacer las necesidades de reserva monetaria de la economía mundial en expansión, sin minar la confianza de que esas reservas seguirían siendo *de facto* plenamente convertibles en oro (Triffin, 1960). Cuando las obligaciones monetarias estadounidenses con el exterior superaron las reservas oficiales de oro a principios de los años sesenta, decayó la confianza y el precio del oro en el mercado privado del metal se elevó por encima del precio de paridad estadounidense. Francia agravó entonces el problema al canjear parte de sus reservas en dólares por oro estadounidense. Gracias a la revaluación moderada de un surtido de monedas europeas, los controles de capital estadounidenses, la mancomunación intergubernamental del oro, y la creación de los derechos especiales de giro (DEGs) el régimen cambiario de tipo fijo pudo seguir funcionando durante los años sesenta, pero las fugas especulativas contra el dólar se intensificaron a fines de la década, y en 1971 Estados Unidos suspendió la convertibilidad del oro. Los acuerdos para elevar el precio en dólares del oro, aunque sin restablecer la convertibilidad del mismo, y revaluar las monedas europeas y el yen, no lograron contener los movimientos especulativos contra el dólar y en 1973 el sistema de cambio fijo fue reemplazado oficialmente por tipos de cambio flotantes.

La autopsia de este fracaso clasifica sus causas en fallas de coordinación y la fuerza irresistible del mercado. Ninguna es concluyente. Las primeras destacan los obstáculos políticos que se oponen a las modificaciones conjuntas de las políticas macroeconómicas que podrían haber protegido la vinculación dólar-oro, en

que la guerra de Vietnam, impopular en los Estados Unidos y Europa, suele considerarse uno de los obstáculos críticos. De esto se infiere que modificaciones técnicamente viables de la política podrían haber resuelto el dilema de Triffin sin renunciar al régimen del tipo de cambio fijo, ni sacrificar los objetivos de bienestar de Bretton Woods. Sin embargo, estas explicaciones políticas hipotéticas de un acontecimiento único, son de por sí especulativas. La explicación de las fuerzas irresistibles del mercado tiene corolarios comprobables. El avance hacia las metas de Bretton Woods —monedas convertibles en cuenta corriente, un comercio más libre y un crecimiento económico más rápido— alentó de hecho la expansión de empresas transnacionales con el poder de evadir los controles de capital mediante la fijación de precios de transferencia, y amplió los cauces para que las firmas nacionales evadieran los controles de capital mediante la facturación ficticia de importaciones y exportaciones. Sin embargo, varios estudios confirman que los diferenciales de tasas de interés con cobertura entre las principales monedas en los años sesenta oscilaban entre 1 y 2%, lo que indica que los controles de capital seguían moderando el arbitraje entre monedas.<sup>13</sup> En el plano técnico, a fines de los años sesenta los gobiernos todavía tenían la opción de endurecer los controles de capital para contribuir a rescatar el régimen de tipo de cambio fijo ajustable. Sin embargo, en el plano político el precario equilibrio de poder entre la banca y el Estado, que había imperado durante las dos primeras décadas de la posguerra en los Estados Unidos y en Europa, se estaba resolviendo en favor de los bancos y los mercados financieros con sus demandas de mayor libertad de mercado (Pringle, 1992). Apoyaba esas demandas, según Robert Pringle, un “cambio de guardia” en términos de la ideología imperante de la política económica, en que la nueva generación de monetaristas tomaba el control de puestos claves para la formulación de políticas. Los monetaristas ofrecían legitimidad intelectual a la desregulación financiera. La creencia de los monetaristas de que los mercados podrían ser controlados adoptando objetivos monetarios demostró ser correcta sólo en el corto plazo. Estas de-

<sup>13</sup> Véase Eichengreen, 1996, p. 121, y los estudios citados en ese artículo. En cambio, en los años ochenta cuando la mayoría de los países industrializados había abolido los controles de capital, el arbitraje de los flujos disminuyó los diferenciales de tasas de interés con cobertura entre estos países a una pequeña fracción de la unidad porcentual. (Frankel, 1992).

finansas tan débiles contra el poder del mercado fueron mucho menos difíciles de salvar que las que establecía el acuerdo de Bretton Woods. De hecho, este es el momento en que los mercados comenzaron realmente a divertirse (Pringle, 1992, pp. 98 y 99).

Para explicarse las fuerzas irresistibles del mercado es preciso entender los elementos políticos e ideológicos que las fraguaron.

La desregulación financiera se difundió imperceptiblemente durante los años setenta, mientras los controles de capital seguían vigentes en la mayoría de los países a fines de la década. En contra de la afirmación de Milton Friedman en su contraataque canónico contra la primera lección, de que los tipos de cambio flotantes evitan las corrientes de capital especulativo mediante la rápida absorción de las crisis de balance de pagos (Friedman, 1953), los flujos de capital de corto plazo aumentaron durante los años setenta sumados a una mayor volatilidad del tipo de cambio real y nominal. Pero el holgorio realmente llegó a su punto en los años ochenta, cuando la liberalización del capital se expandió por toda la OCDE y una minoría respetable de los países en desarrollo abrieron enormes nuevos cauces para la transferencia casi instantánea de fondos a escala mundial.

El movimiento diario de divisas en el mundo se elevó de 18 mil millones de dólares en 1977 a 1 230 mil millones de dólares en 1995 (1 300 mil millones si se agrega el valor de mercado de instrumentos derivados) (Felix, 1996 b, cuadro A1). Se sumaron a la expansión una volatilidad aún mayor del tipo de cambio nominal y real y desajustes prolongados, que aumentaron los riesgos de exportación-importación y contribuyeron a desacelerar más el crecimiento del volumen de las exportaciones mundiales después de 1980.<sup>14</sup> Cuando la relación entre el movimiento mundial de divisas y el valor del comercio mundial, que era de 3.5 a 1 en 1977, se elevó a 64.1 a 1 en 1995 (Felix, 1996 b, cuadro A.2), el exceso de demanda que

<sup>14</sup> La volatilidad mensual del tipo de cambio entre las monedas del Grupo de los Cinco fue en promedio 22% mayor en 1980-1984 y 35% mayor en 1985-1989, que en los ya volátiles años setenta (Blundell-Wignall y Browne, 1991, cuadro 7). La relación entre el tipo de cambio real anual ponderado máximo y mínimo fue de 2/1 para el dólar, 1.65 para el yen y 1.38 para el marco alemán durante 1980-1991. En América Latina el promedio fue de 2.3/1 para la región, con una relación superior a 3/1 en un quinto de los países (Felix, 1996 a, cuadro 12). El crecimiento anual medio del volumen de exportaciones mundiales fue de 8.0% en 1959-1970, cayó a 6.2% en 1971-1982, y a 5.8% en 1983-1994 (Felix, 1997, cuadro 3).

se originó en las transacciones internacionales de activos financieros, más bien que los desequilibrios del comercio de productos básicos, había pasado a ser el determinante de los movimientos cambiarios. Las autoridades monetarias y fiscales de los países en desarrollo y las potencias industriales menores tuvieron que reorientar el centro de sus políticas cambiarias y de tasas de interés destinadas a mejorar la asignación de recursos en la economía real y concentradas en calmar las expectativas volátiles en los mercados financieros. Había que modificar la máxima neoliberal de “corrija precios” por la de “mantenga sus políticas aceptables para los mercados financieros”.<sup>15</sup>

No obstante, un estudio reciente del FMI calcula que de los 181 países miembros del Fondo, 36 habían tenido una o más crisis bancarias sistémicas y 108 habían atravesado por uno o más períodos de “notorios problemas bancarios” durante el período 1980-1995. El estudio define las crisis como aquellos “casos en que había movimientos especulativos u otros cambios de cartera sustanciales, colapsos de empresas financieras o intervención masiva del gobierno”. Los problemas notorios traducen una “gran inestabilidad, casi crítica” (Lindgren, García y Saal, 1996). Así, 80% de los miembros del FMI están afligidos por uno u otro problema, porcentaje que ha crecido debido a las crisis financieras por las que atraviesan actualmente los países de Asia oriental y Europa oriental. Un estudio econométrico reciente de países en desarrollo centrado en los vínculos causales halla una fuerte correlación positiva entre la liberalización de los mercados financieros internos y la incidencia de las crisis bancarias y de balance de pagos (Kaminsky y Reinhart, 1996).

También resulta desconcertante para los partidarios de la liberalización del capital la observación de Martin Feldstein y colaboradores de que la elevadísima correlación entre el ahorro interno y la inversión que imperaba en los países de la OCDE durante los años setenta, apenas declinó en los años setenta y ochenta, pese a la expansión explosiva de compras de bonos y

acciones entre los países de la OCDE, con distintas monedas. (Feldstein, 1994). La explicación de Feldstein es que las operaciones de cobertura minimizan la transferencia monetaria neta de las transacciones de activos.<sup>16</sup> Pero para entender el crecimiento explosivo del movimiento de divisas desde los años setenta, hay que reconocer también que la cobertura, al extender la cadena de transacciones vinculadas con una operación inicial, no sólo extiende el riesgo, sino que genera otros nuevos. Estos a su vez ofrecen un mercado lucrativo para que las instituciones financieras ofrezcan instrumentos de cobertura novedosos, y altos ingresos para los “ingenieros financieros” empleados para diseñarlos. Pero dado que los riesgos sólo se pueden cubrir parcialmente, las innovaciones financieras también expanden las oportunidades para la toma de posiciones especulativas. Hace una década, un banquero londinense resumía así la dinámica en curso: “Un aspecto más polémico de la nueva configuración del sistema financiero es que el grueso de sus participantes tiene ahora intereses creados en la inestabilidad. Esto obedece a que el advenimiento de bolsas con alta tecnología ha elevado el nivel de los costos fijos. Los costos fijos elevados implican que se requiere un intenso movimiento para lograr rentabilidad. El movimiento intenso sólo tiende a ocurrir cuando los mercados son volátiles. Los analistas de Salomon Brothers lo dicen sin rodeos. ‘Resulta lógico que el entorno más desestabilizante para una institución sea un entorno cambiario relativamente estancado.’” (Walmsley, 1988, p. 13).

Una década después, un consultor de riesgos de Wall Street escribe: “si se considera que la gestión de riesgos a principios de los años setenta consistía casi exclusivamente en la evaluación del riesgo crediticio,

<sup>15</sup> Dos estudios especiales del *The Economist* (de Londres) formulan claramente la transformación de la retórica neoliberal. El estudio de 1983 mostraba estupefacto que la respuesta del FMI y del Banco Mundial a la pregunta ¿cómo pueden crecer las economías? podía sintetizarse en tres palabras: corrija los precios (*The Economist*, 1983, p. 39). En cambio, el estudio de 1995 sostenía que si bien los mercados financieros eran ahora los “conductores” de la economía mundial, sus reacciones desempeñaban el saludable servicio de disciplinar la formulación de políticas nacionales (*The Economist*, 1995).

<sup>16</sup> Por ejemplo: un fondo operador de bonos de Wall Street, que advierte un alza del diferencial de tasa de interés de los bonos del gobierno español respecto del gobierno, invierte un millón de dólares en comprar 150 millones de pesetas de los bonos españoles. Cubre la transacción durante el período de tenencia de los bonos mediante la venta a plazo de 150 millones de pesetas por dólares. Así, mientras los dólares permanecen en España durante ese período, la contrapartida a la transacción a plazo ha comprometido fondos por un millón de dólares, los que por lo tanto no están libremente disponibles para financiar más importaciones. Si el fondo operador de bonos solicitara también un préstamo por un millón de dólares a un banco español utilizando sus bonos en pesetas como garantía, y reinvirtiera los dólares en activos no denominados en pesetas, entonces no habría ninguna entrada neta. Para que tales operaciones sean rentables el interés neto y las ganancias de capital deben superar los costos de la cobertura y demás transacciones, más una prima para cubrir los riesgos no cubiertos. Tales riesgos se multiplican con la complejidad de los compromisos de pago.

resulta impresionante considerar la galaxia de riesgos que rastreamos, analizamos y gestionamos hoy. La observación se acompaña de una "lista parcial" de la galaxia, que contiene 45 categorías diferentes de riesgo" (Beder, 1997, p. 347).

Para los partidarios de la liberalización resulta muy desconcertante la acumulación de pruebas de que la globalización de las finanzas ha ido a la par con tendencias adversas en la economía del mundo real. El crecimiento del PIB real en la OCDE ha disminuido desde la desaparición de Bretton Woods, tal como lo ha hecho el crecimiento de la inversión fija y la productividad del trabajo y el capital (Felix, 1997, cuadros 2, 5 y 6). El aumento de los coeficientes exportaciones/PIB de los países de la OCDE son indicadores ineficientes de la integración económica acelerada por efecto de la liberalización del comercio, ya que sólo reflejan menos desaceleración de las exportaciones que crecimiento del PIB luego de la desaparición de Bretton Woods (Felix, 1997, cuadros 3 y 4). Dicho retardo fue más selectivo en las regiones en desarrollo durante los años setenta, pero en los años ochenta abarcó la mayoría del mundo en desarrollo, salvo el Asia meridional y oriental (Felix, 1996 a, cuadros 3 a 6).

Los defensores de la liberalización del capital han respondido a tales datos con argucias retóricas confusionistas, tautologías y dudosos argumentos en materia de intensificación financiera. Así, a Bretton Woods se le da el trato de la leyenda negra. Lejos de haber sido una edad dorada, su legado de distorsiones del mercado, subestimado en un principio, requiere más tiempo y liberalización del mercado para corregir.

Dos estudios recientes de la OCDE ilustran la segunda línea de defensa, que consiste en basar las conclusiones sobre el bienestar exclusivamente en los datos financieros. El primero observa que estadísticamente la mitad del incremento de las tasas de interés reales entre los años setenta y ochenta obedeció a la liberalización del mercado financiero, lo que interpreta como indicativo de cuán grave tiene que haber sido la asignación ineficiente de recursos (Orr, Edey y Hviding, 1995). El otro estudio reconoce que la posibilidad de que el aumento del alcance y la diversidad de los servicios financieros resultantes de la liberalización financiera mejore el bienestar "depende del criterio que se aplica para decidir en qué medida la mayor actividad financiera es de beneficio económico y no sólo una agitación excesiva o innecesaria. Sin citar datos de la economía real, el estudio concluye que el levantamiento de los controles a las tasas de interés y el

"racionamiento del crédito impulsado por la regulación" tienen que haber mejorado la eficiencia en la asignación de los recursos al abrir oportunidades para diversificar la cartera internacional y eliminar una distorsión cuya severidad se refleja en el aumento sustancial del margen entre las tasas de préstamo interbancarias y las existentes entre banco y cliente en los países de la OCDE después de 1980 (Edey y Hviding, 1995). La misma premisa se usa también como prueba.

No cabe duda que en las economías de mercado, el sector financiero presta dos servicios esenciales al sector productivo: la difusión del riesgo y la liquidez. Pero impulsado por su dinámica endógena, el sector financiero también puede agregar riesgos a la economía, y la liquidez se esfuma con rapidez si los quiebras en las cadenas de compromisos de pago se propagan generando una crisis de pagos sistémica. Interpretar las correlaciones positivas entre la intensificación financiera y el ingreso per cápita de varios países como apoyo a la liberalización financiera (por ejemplo, King y Levine, 1993), es imputarle indebidamente monotonicidad a la relación no lineal entre las finanzas y la economía real. Así, entre 1955 y 1993 la proporción del PIB absorbida por el rubro de las finanzas, seguros y bienes raíces se elevó prácticamente en forma monótonica en cada país del Grupo de los Siete. En cambio, la tasa tendencial de crecimiento de los bienes y servicios no financieros sólo subió en las dos primeras décadas, lo que apoya la tesis de que el aumento de la actividad financiera promueve el crecimiento de los bienes y de los servicios no financieros, pero declinó en las dos décadas siguientes, lo que sugiere que los nuevos aumentos en la participación de recursos absorbidos por el rubro mencionado estaban desplazando ahora al producto no financiero (Felix, 1996, gráficos 1 a 7). Dado que los controles financieros caracterizaron a las dos primeras décadas y la liberalización financiera caracterizó a las otras dos, los datos implican que la liberalización financiera facilitó la asignación ineficiente de recursos.

Las cadenas de pago entre distintas monedas, cada vez más complejas, muestran el efecto del palanqueo; la liquidez privada ha pasado a incorporarse sobre todo en complejas cadenas de pago y no en reservas líquidas más seguras. Simultáneamente, la relación entre las reservas oficiales en divisas y el movimiento diario de divisas cayó de 16 días en 1977 a un solo día en 1995. Ha estado aumentando la vulnerabilidad de los mercados financieros globalizantes a las pérdidas súbitas de liquidez por quiebras en las cadenas de pago, mientras

que ha ido disminuyendo la capacidad de los bancos centrales para intervenir con liquidez de emergencia.

Las autoridades monetarias de los grandes países industriales han respondido hasta ahora de dos maneras, ninguna de ellas muy eficaz. El Acuerdo del Plaza de 1985 logró devaluar el dólar en relación con otras monedas importantes, pero los mercados financieros han frustrado fácilmente los esfuerzos ulteriores por fijar límites a las fluctuaciones monetarias claves. Cada nuevo Acuerdo de Basilea que se celebra sobre regulación bancaria entre los bancos centrales de los grandes países industriales ha sido obviado por nuevas innovaciones financieras de los bancos. Actualmente, los requisitos de capital bancario en función del riesgo, emanado del Acuerdo de Basilea de 1988, están siendo viciados por el crecimiento explosivo en la última década de los instrumentos derivados "a la medida". Ideados por los grandes bancos, los instrumentos derivados son partidas complementarias y, por ende, no están sujetas al acuerdo de 1998 sobre requisitos de capital de riesgo. Una enmienda al acuerdo de 1988, introducida en 1997, exige que cada banco evalúe su "capital en riesgo" en operaciones con instrumentos derivados, utilizando su propio modelo de riesgo y las autoridades reguladoras verifican el resultado. Pero cada vez más se reconoce que los modelos de "capital en riesgo" son defectuosos.<sup>17</sup> Y tal como Alan Greenspan señaló al anunciar la nueva reglamentación, "ahora sabemos que un número importante de balances quedan obsoletos en un día. Treinta años atrás se consideraba bastante adecuado que los reguladores examinaran los estados financieros en forma periódica: hoy tienen que actualizar continuamente los métodos reguladores" (*Wall Street Journal*, 8 de agosto de 1996).

Además, los mayores requisitos de capital de riesgo de los bancos les permiten dedicarse a la titulari-

zación, proceso en el que los bancos inician préstamos de largo plazo y los convierten en bonos negociables que son garantizados por las previstas corrientes de pago de paquetes de tales préstamos. Por lo tanto, los mercados de capital han asumido el seguimiento de una proporción creciente de la deuda de largo plazo de los bancos. Dado que el seguimiento individual de los préstamos que componen el paquete no es eficaz en función de los costos para los operadores de bonos, el seguimiento que hace el mercado de capitales tiende a concentrarse en el comportamiento de clases de bonos titularizados y, tal como con otros bienes comerciables, a tratar de "prever lo que la opinión promedio espera que sea la opinión del promedio" respecto a los movimientos de precio de los bonos. La diversificación de la cartera internacional y la volatilidad del tipo de cambio añaden una preocupación cambiaria, que combinada con el seguimiento por clases de activos y la "racionalidad inductiva" de los operadores está más propensa a producir suspensiones súbitas del crédito y efectos contagio que el préstamo bancario directo desplazado por los activos titularizados. Los bancos pueden evaluar mejor a cada deudor y pueden organizar con más facilidad acciones colectivas para compartir el riesgo de renovar los préstamos que los tenedores muy diversos de los bonos titularizados. Los bancos centrales y el FMI tienen los medios para obligar a los bancos a tomar tales medidas colectivas, pero no los apremiados de bonos. El economista de Wall Street John Lipsky concluye que en un mundo de capital móvil, titularizado, hay pocas probabilidades de que funcionarios del FMI sean capaces de construir un programa de estabilización creíble, que incluya las reformas estructurales necesarias en condiciones de crisis, en cuestión de días. Incluso la disponibilidad de financiamiento externo público de emergencia en gran escala no será suficiente por sí mismo para garantizar el éxito (Lipsky, 1998).

Los participantes más vulnerables en el sistema financiero en vías de globalización, los países en desarrollo con sus flojos mercados financieros, han tratado de fortalecer sus defensas contra la especulación monetaria aumentando sus reservas en divisas. En 1997 poseían 55% de las reservas mundiales oficiales, pero representaban menos del 25% del comercio mundial. La acumulación de bonos del tesoro estadounidense y de depósitos bancarios de baja rentabilidad a un costo de oportunidad considerable ha contribuido a financiar los déficit crecientes en cuenta corriente de los Estados Unidos,<sup>18</sup> pero ha sido una defensa débil contra las especulaciones monetarias y la desaparición abrupta de

<sup>17</sup> Los modelos son variantes del modelo canónico Black-Scholes para fijar los precios de los instrumentos derivados. Ese modelo exige que la media de distribución de la volatilidad del valor en cuestión sea estable y que la distribución siga la curva normal de Gauss. Dado que la media tiende a variar mientras dura la operación con instrumentos derivados, los evaluadores de riesgo tienen que estimar subjetivamente la media relevante y utilizar la curva normal para estimar la frecuencia de las diferentes desviaciones de la media. Sin embargo, las investigaciones de series de precios de valores reales hallan no sólo medias variables, sino también una alta incidencia de "extremos gruesos" en las curvas de frecuencia; es decir, distribuciones que son platicúrticas y no gaussianas. La presencia de extremos gruesos significa no sólo que la probabilidad de variaciones extremas de la volatilidad es mayor que la supuesta por los modelos de riesgo, sino que también hay que adivinar esa probabilidad en vez de calcularla por fórmula (Figlewski, 1997, Lo, 1997).

la liquidez internacional. Por ende, los consorcios de préstamos de emergencia proporcionados por el FMI se han generalizado incluso más en los años noventa que durante la crisis de la deuda de los años ochenta.

Sin embargo, los últimos préstamos de consorcios, incluso más que durante la crisis de la deuda de los años ochenta, se vienen ofreciendo en condiciones impuestas por el FMI que otorgan primacía a reactivar la entrada de capitales privados y a integrar firmemente la economía con los mercados internacionales de capital. Es de rigor mantener el servicio íntegro de la deuda externa existente, y la garantía gubernamental por la deuda externa de las empresas privadas sobreendeudadas es un procedimiento estándar, mientras que la restricción de capitales y los controles a la importación para conservar divisas se descartan como incompatibles con la meta a largo plazo de la integración financiera. A fin de dar cabida a estas prioridades, la reestructuración que propicia el FMI exige ahora una restricción monetaria fiscal más severa, y los países sometidos a la terapia del Fondo tienen que soportar más crisis bancarias, bancarrotas, deflación de activos y desempleo que en la era de Bretton Woods. Esto ha generado una crisis de legitimidad para el FMI.

En Asia, la violencia popular y la oposición de los empresarios locales a la absorción de activos a precios de liquidación por empresas extranjeras amenazan con una reacción política violenta contra la asimetría de exprimir al deudor para proteger al acreedor. Pero al tratar de desviar esa reacción relajando la austeridad con mayores asignaciones de crédito, la mayor demanda de fondos por parte del FMI ha generado una reacción adversa en los medios de comunicación y las legislaturas del Grupo de los Siete que tienen que proveer esos fondos, en que la derecha y la izquierda se unen para condenar al FMI por rescatar a prestamistas irresponsables a un enorme costo para el país deudor, incitando con ello a que se otorguen créditos más riesgosos en el futuro (Schultz, Simon y Wriston, 1998).<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Los países en desarrollo han financiado otra parte de los déficit en cuenta corriente de los Estados Unidos mediante el aumento de las tenencias privadas de dólares relacionados con la difusión de las políticas de dolarización en América Latina, y mediante las salidas de capital privado de los países en desarrollo a los paraísos tributarios extraterritoriales, invertido en valores estadounidenses.

<sup>19</sup> La crítica responsabiliza al rescate de los inversionistas de cartera en la crisis mexicana de 1995 de haber impulsado la avalancha de corrientes de capital de corto plazo destinadas a Asia oriental un año más tarde, cuyo abrupto éxodo a mediados de 1997 desencadenó la crisis asiática. El caso mexicano fue realmente flagrante. Ce-

Más fundamental es el hecho de que el FMI y el Banco Mundial, a juzgar por sus frecuentes revisiones luego de la crisis de los conjuntos de "políticas racionales" que deben seguir los países en desarrollo para conciliar la apertura a los mercados financieros internacionales con la necesidad de esquivar las corrientes perturbadoras de capital especulativo, parece que realmente no tienen la menor idea de cómo podría lograrse ese objetivo. Ni las "políticas racionales" del modelo de políticas de "primera generación", que recalcaba el crecimiento monetario estable, no inflacionario, la prevención de los déficit fiscales y la liberalización de los tipos de cambio y las tasas de interés, ni las revisiones posteriores más o menos ad hoc que recomiendan reordenar la secuencia de la liberalización, esterilizar las entradas y salidas de capital, vincular el tipo de cambio, hacer más rigurosa la supervisión bancaria, etc., han demostrado alguna eficacia para cumplir su cometido.

Por lo tanto, después de la crisis mexicana, el FMI y el Banco Mundial comenzaron a insistir en que el obstáculo fundamental era la estrechez e inexperiencia de los mercados financieros de los países en desarrollo, que los volvía muy propensos a magnificar el impacto de las convulsiones financieras y transformarlas en crisis. Sin embargo, las dos instituciones diferían en cuanto a la solución. El FMI proponía que el Fondo vigilara en forma más profunda los mercados financieros y la ejecución de políticas en los países en desarrollo y que estos países aportaran datos económicos más oportunos y transparentes. Se suponía que el suministro de mayor información en forma más oportuna moderaría las reacciones espantadizas de los mercados financieros internacionales que desencadenaban las crisis. El Banco Mundial, por su parte, con-

---

rando la ventana de dólares, México podía haber detenido la fuga de tesobonos en el tercer trimestre de 1994 que estaba agotando casi todas sus reservas en dólares. No se habría incurrido en ningún incumplimiento, puesto que los tesobonos eran bonos del gobierno denominados en pesos indizados conforme al tipo de cambio peso/dólar, y México podía haber cumplido fácilmente con su obligación contractual de suministrar pesos adicionales en caso necesario. Sin embargo, los créditos de consorcio encabezados por el FMI ascendentes a 50 000 millones de dólares, estaban condicionados a que México mantuviera abierta la ventana de dólares para la fuga de capitales, lo que violaba abiertamente el artículo VI del Convenio Constitutivo del FMI. A fin de obtener apoyo para el crédito de 50 000 millones de dólares, los embrolladores del FMI y el Tesoro de los Estados Unidos comenzaron a anunciar a los tesobonos denominados en dólares estaban en peligro inminente de incumplimiento. La mayoría de los análisis posteriores de la crisis mexicana han sido engañados por este juego de palabras.

sideraba que se estaba ante un proceso evolutivo, en que los países en desarrollo se hallaban en diferentes etapas de consolidación de los requisitos institucionales para absorber con eficacia las corrientes de capital. Los que se hallaban en las etapas iniciales requerían controles de capital para fortalecer sus defensas monetario-fiscales contra las marejadas y retiros súbitos de capital, mientras que los de etapas avanzadas podían abrirse plenamente al capital extranjero (Banco Mundial, 1997). La crisis asiática echó por tierra ambas soluciones.<sup>20</sup>

Paul Volcker resumió el problema pendiente en un testimonio reciente ante el Congreso de los Estados Unidos como sigue: “Hay un agudo conflicto entre las finanzas mundiales y los pequeños mercados emergentes, causado por la cantidad de dinero que se mueve casi sin previo aviso, impelida por el afán de alta rentabilidad, en volúmenes que abruma a estas economías. No se trata de grandes transatlánticos como los Estados Unidos que pueden flotar en estas aguas. Se trata de canoas del Pacífico sur que pueden darse vuelta de campana” (citado en Sawyer, 1998).

Además, el problema es parte de uno más grande, captado por las estadísticas que demuestran que las corrientes de capital en expansión desde principios de los años ochenta han estado asociadas no sólo con tasas de interés real de largo plazo más elevadas en cada país del Grupo de los Siete, sino con tasas que han sido considerablemente más elevadas que la tasa de crecimiento del PIB de cada país. El único precedente histórico moderno es el período entreguerras, en cuya segunda mitad se desplomó el crecimiento del PIB. Durante la era clásica del patrón oro, el promedio de

las tasas de interés reales fue ligeramente inferior al de las tasas de crecimiento del PIB (Felix, 1997, cuadro 9). Al expandirse la deuda pública y privada con mayor rapidez que el PIB nominal, la porción rentista del ingreso del Grupo de los Siete ha venido elevándose aceleradamente. Las altas tasas de interés reales deberían frenar la inversión, pero sólo han frenado la inversión real y no la financiera, como lo muestra la proliferación de fusiones y adquisiciones y el alza extraordinaria de los precios de las acciones. Así, la participación global del capital en el ingreso ha venido aumentando, y puesto que los bonos y valores son en su mayoría de propiedad del decil de ingreso superior, el ingreso de los hogares y la concentración de la riqueza también han venido aumentando. Aunque la liberalización del capital, que ha fortalecido considerablemente el poder disciplinario de los mercados financieros, ha producido pingües ganancias para los grandes propietarios de activos y para los operadores del mercado financiero, la participación del capital no puede llegar a 100%. Sin embargo, es mucho menos probable que la especulación estabilizadora produzca una nivelación gradual de esa participación que las crisis financieras o las reacciones políticas produzcan una frenada en seco comparable a la que puso término al auge de los activos de los años veinte. Tal vez sea por eso que Volcker en su testimonio subrayó también que el desafío principal era controlar los flujos masivos de capital, que él consideraba la máxima amenaza a la estabilidad económica en todo el mundo (Sawyer, 1998).

### III. Obstáculos políticos a las medidas racionales de control: algunas observaciones finales

Ahora que se ha desbaratado la tesis de que para lograr el bienestar económico conviene más expandir la globalización financiera que controlarla, cabe preguntarse ¿qué motiva la insistencia en una mayor liberalización del capital? Jagdish Bhagwati acusa como fuerza principal al “complejo Wall Street-Tesoro de los Estados Unidos”, el va y viene de personal entre las firmas de Wall Street y los cargos claves del Tesoro estadounidense. El afán de hacer carrera y la selección por ideologías aseguran que las ambiciones de la comunidad financiera internacional estadounidense cuenten con el firme respaldo del Tesoro (Bhagwati, 1998). No sostiene que ese complejo sea propio de los Estados Unidos, sino que en ese país se llevan las riendas de la

<sup>20</sup> Según el estudio del Banco Mundial —que apareció justo cuando se iniciaba la crisis asiática— las economías del Asia oriental habían alcanzado su etapa evolutiva culminante y estaban listas para la plena integración con los mercados internacionales de capital. “Los mercados (de capital) emergentes más dinámicos comprenden la mayoría del Asia en alto crecimiento (República de Corea, Malasia y Tailandia, seguidos muy de cerca por Indonesia y Filipinas). Los mercados del Asia oriental se destacan por su grado de desarrollo y liquidez (Banco Mundial, 1997, p. 59)”. También sostenía que lo que aceleraba el avance de las etapas evolutivas era la creciente aptitud de los mercados financieros internacionales para evaluar los riesgos y rentabilidades de un país en desarrollo, de modo que “es difícil que los efectos contagiosos como los observados después de la crisis mexicana sean duraderos” (Banco Mundial, pp. 2 a 5 y 78). El FMI afirmaba también que la reacción de los mercados financieros internacionales al rescate mexicano era una mayor cautela y mejor evaluación del riesgo, y no un comportamiento centrado en el riesgo moral (FMI, Personal del Departamento de Estudios, 1996, pp. 19 a 21).

globalización financiera,<sup>21</sup> aunque hay intercambios profesionales comparables en los demás países del Grupo de los Siete y en el FMI que contribuyen a promover la aceptación de los planteamientos estadounidenses.<sup>22</sup>

No obstante, la existencia de un enfoque geopolítico más amplio lo prueba el rechazo aplastante que recibió la propuesta de Japón en agosto de 1997 de establecer un fondo monetario asiático de 100 mil millones de dólares que sería financiado conjuntamente por los países asiáticos, siendo Japón su contribuyente principal. El Fondo otorgaría créditos de emergencia para defender las monedas asiáticas en peligro y préstamos de largo plazo para el desarrollo en períodos más tranquilos. Se obtuvo rápidamente el respaldo de los países asiáticos, incluidos China y Taiwán, pero al tropezarse con la violenta oposición del FMI y Washington, Japón retiró la propuesta pocas semanas después (Altbach, 1997). Esto dejó a los créditos de consorcios propiciados por el FMI vinculados a su programa “clásico” de austeridad y liberalización del mercado como la única fuente de financiamiento de emergencia. Washington y el FMI presionaron al Japón para que ayudara a la recuperación volviéndose “Keynesiano”, es decir, aumentando su déficit fiscal y estimulando el consumo, y que al mismo tiempo abriera más su mercado interno a los productos extranjeros y su sector financiero a los competidores extranjeros. En el plano económico esto era contradictorio, pero desde el punto de vista geopolítico la maniobra era un triunfo doble, porque suprimía un posible bloque monetario y comercial asiático en formación y promovía los intereses de las empresas multinacionales e instituciones de crédito estadounidenses.<sup>23</sup>

La negativa rotunda de Estados Unidos a colocar el impuesto Tobin en el programa del Grupo de los Siete parece ser, sin embargo, un caso en que la ideolo-

gía le ganó la mano a la racionalidad geopolítica. El peligro de que las secuelas de las crisis financieras actuales y futuras hagan zozobrar los objetivos comerciales estadounidenses es por cierto de tal magnitud que aconseja reordenar las prioridades a medio camino: o sea restringir las corrientes de capital en vez de seguir liberándolas. El impuesto Tobin, que es un pequeño impuesto uniforme a escala mundial sobre las transacciones de divisas, es una manera más en armonía con el mercado y fácil de aplicar para frenar los flujos de dinero especulativo que los controles directos. El menor movimiento de divisas y los ingresos tributarios fortalecerían considerablemente el poder de los “tres grandes” para limitar la volatilidad de sus monedas. Los países en desarrollo podrían participar de los ingresos, y la tasa tributaria podría elevarse temporalmente para desalentar las marejadas de capital. No obstante, el impuesto Tobin se pasea como el fantasma de Banquo en las reuniones del Grupo de los Siete; los Estados Unidos se desvivieron por aplastar la tentativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de publicar una colección de documentos de conferencias de expertos que tratan diversos aspectos del impuesto Tobin que había contado con su patrocinio.<sup>24</sup>

La objeción ideológica, que refuerza la renuencia interesada de las instituciones financieras a ser gravadas, se basa en el debilitamiento parcial de la disciplina del mercado financiero que acarrearía el impuesto respecto a las políticas nacionales. La reducción del arbitraje lucrativo de las tasas de interés aumenta la autonomía monetario-fiscal nacional, lo que estimularía una reactivación de las políticas keynesianas del pleno empleo, el Estado benefactor, los sindicatos fuertes y demás males de la era de Bretton Woods. Los conservadores estadounidenses que desean liquidar el FMI lo consideran como un vestigio de esa era, cuya eliminación liberaría íntegramente la capacidad de autorregulación de los mercados financieros y fortalecería el papel disciplinario de las políticas. Otros conservadores, que confían menos en esa capacidad autorreguladora —por ejemplo Alan Greenspan—, favore-

<sup>21</sup> Así, Volcker en su testimonio ante el Congreso señaló que no eran “burócratas anónimos” del FMI los que habían tomado las decisiones sobre el paquete de rescate, sino funcionarios del gobierno estadounidense como el Secretario del Tesoro Rubin y sus subalternos. A los asistentes que criticaban al FMI les dijo que sus inquietudes debían comunicarse al Tesoro (Bob Davis, *The Wall Street Journal*, 6 de mayo de 1998, p. A2).

<sup>22</sup> Para una disección detallada de los planteamientos sobre el mercado libre de capitales del complejo canadiense Bay Street-Ministerio de Hacienda véase McQuaig, 1998.

<sup>23</sup> El Representante Comercial de Estados Unidos, Charlene Barshefsky, anunció que el Departamento de Comercio de Estados Unidos transmitía ahora al FMI, por conducto del Tesoro, cualquier inquietud que tuviera el país sobre las políticas comerciales de miembros del FMI, y que el FMI suspendería el desembolso de fondos a los miembros que no reaccionaran (Khor, 1998).

<sup>24</sup> Los artículos, redactados por prestigiados economistas internacionales, están publicados en Mahbub y otros, 1996. *Le monde diplomatique* (1997), brinda un recuento detallado de la supresión. Para un relato de cómo el complejo Bay Street-Ministerio de Hacienda frustró la tentativa del Ministro de Hacienda de Canadá, un personaje ajeno a la banca, de introducir el impuesto Tobin en la agenda de la reunión de Halifax del Grupo de los Siete en junio de 1995, véase McQuaig, 1998, cap. 5.

cen el fortalecimiento del FMI como un prestamista y disciplinador de emergencia. Pero Greenspan, que en una alocución reciente declaró que el caos asiático era un hito importante en lo que ha sido una tendencia significativa y al parecer inexorable hacia una forma de capitalismo nueva, más spenceriana, no ha mostrado el menor interés en frenar esa tendencia con el impuesto Tobin.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> "The Ascendance of Market Capitalism", observaciones formuladas por Alan Greenspan en la Convención Anual de la Sociedad Americana de Editores de Periódicos, Washington, D.C., 2 de abril de 1998. Este curioso eufemismo para la expresión *laissez-faire* se refiere a Herbert Spencer, el filósofo victoriano, cuyo libertarismo sin compromisos lo llevó a oponerse no sólo a todo programa gubernamental de saneamiento y educación, sino también a la extensión del sufragio a los trabajadores. No cabe duda que Greenspan es más comprometido. Pero si el sufragio limitado era lo que protegía la paridad del oro en la era clásica del patrón oro, el compromiso con el capitalismo spenceriano ¿sugiere que las tensiones en el compromiso ideológico de los Estados Unidos con la democracia y la libre movilidad del capital, podrían llevar a los libertarios conservadores a dejar de lado la primera si fuera necesario para salvar la segunda?

Hasta ahora, ya sea que el consejo provenga del FMI o de los partidarios de los controles de capital para los países en desarrollo, la carga de ajustarse a las corrientes de capital desestabilizadoras tienen que asumirla fundamentalmente los receptores. El impuesto Tobin, que sería el que más recargaría las fuentes de tales corrientes, debería tener un atractivo especial para los países en desarrollo. Los institutos normativos como la CEPAL, que no están limitados por vínculos con un complejo financiero, están bien situados para ilustrar a los ciudadanos de los países en desarrollo de su región sobre éste y otros aspectos de la crisis de la globalización financiera. Es un área de investigación fértil y muy oportuna. El colapso del bienestar económico como justificación de la libre movilidad del capital, y la cacofonía de planteamientos contradictorios entre sus defensores, ofrece también la oportunidad para que la CEPAL recobre la supremacía como instituto latinoamericano de política económica que tuvo durante esos viejos tiempos pecaminosos de Bretton Woods.

(Traducción del inglés)

### Bibliografía

- Altbach, E. (1997): "The Asian Monetary Fund Proposal: A Case Study of Japanese Regional Leadership", Japan Economic Institute Report, N° 47A, Tokio, 19 de diciembre.
- Arthur, W. Brian y otros (1997): "Asset pricing under endogenous expectations in an artificial stock market", *Economic Notes*, vol. 26, N° 2, Siena, Banca Monte dei Paschi di Siena.
- Banco Mundial (1997): "Private Capital Flows to Developing Countries: the Road to Financial Integration", World Bank Policy Research Report, Nueva York, D.C., Oxford University Press.
- Beder, T.S. (1997): "What we've learned about derivatives risk in the 1990's", *Economic Notes*, vol. 26, N° 2, Siena, Banca Monte dei Paschi di Siena.
- Bhagwati, J. (1998): "The capital myth", *Foreign Affairs*, vol. 77, N° 3, Nueva York, Council on Foreign Relations.
- Bloomfield, A. (1959): *Monetary policy under the international gold standard, 1880-1914*, Nueva York, Banco de la Reserva Federal de Nueva York.
- De Long, J.B. y otros (1990): "Noise trader risk in financial markets", *Journal of Political Economy*, vol. 98, N° 4, Chicago, The University of Chicago Press.
- Eatwell, J. (1997): "International Financial Liberalization: The Impact on World Development", OECD Discussion Paper, N° 12, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Edey, M. y K. Hviding (1995): "An Assessment of Financial Reform in OECD Countries", OECD Economic Studies, N° 25, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Eichengreen, B. (1996): *Globalizing capital: a history of the International Monetary System*, Princeton, Princeton, University Press.
- Feldstein, M. (1994): "Tax policy and international capital flows", *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 4, N° 130, Tübingen, Christian-Albrechts-Universität.
- Felix, D. (1996a): "Financial globalization versus free trade: the case for the Tobin tax", *UNCTAD Review, 1996* (UNCTAD/SGO/10), Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- \_\_\_\_\_ (1996b): "Statistical appendix", *The Tobin tax: coping with financial volatility*, Mahbub ul Haq, Inge Kaul e Isabelle Grunberg (eds.), Nueva York, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1997): "On drawing general policy lessons from recent Latin American currency crises", *Journal of Post-Keynesian Economics*, vol. 20, N° 2, White Plains, Rutgers University.
- Figlewski, S. (1997): "Derivatives Old and New", Working Paper Series (S-98-8), Nueva York, New York University, Salomon Center.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1996): "El FMI sigue adaptándose al nuevo entorno mundial", *FMI Boletín*, vol. 25, N° 17, Washington, D.C., 16 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1995): *Capital account convertibility: review of experience and implications for IMF policies*, Washington, D.C., octubre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional), Personal del Departamento de Estudios (1996): "Mercados financieros internacionales: ascenso en la curva de aprendizaje", *Finanzas y desarrollo*, vol. 33, N° 4, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), diciembre.
- Frankel, J.A. (1992): "Measuring international capital mobility: a review", *The American Economic Review*, vol. 82, N° 2, Menasha, American Economic Association, mayo.
- Friedman, M. (1953): "The case for flexible exchange rates", *Essays in positive economics*, Chicago, University of Chicago Press.

- Haq, M.U., I. Kaul e I. Grunberg (1996): *The Tobins tax: coping with financial volatility*, Nueva York, Oxford University Press.
- Ikenberry, G.J. (1993): "The political origins of Bretton Woods", *A retrospective on the Bretton Woods System: lessons for international monetary reform*, M. Bordo y B. Eichengreen (eds.), Chicago, University of Chicago Press.
- Kaminsky, G.L. y C.M. Reinhart (1996): "The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance of Payments Crises," *International Finance Discussion Paper*, N° 544, Washington, D.C., Board of Governors of the Federal Reserve System, marzo.
- Keynes, J.M. (1936): *The general theory of employment interest and money*, Nueva York, Harcourt Brace and Company.
- Khor, M. (1998), "U.S. and IMF. Putting more squeeze on the South?", *Third World Network Features*, 11 de abril.
- King, R.G. y R. Levine (1993): "Finance and growth: Schumpeter might be right", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, N° 3, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, agosto.
- Kochar, K. y otros (1997): "Thailand: The Road to Sustained Growth", *IMF Occasional Paper*, N° 146, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), febrero.
- Le monde diplomatique* (1997): "Le projet de taxe Tobin, bête noire", París, Le Monde, febrero.
- Lindgren, C.-J., G. García y M. Saal (1996): *Bank soundness and macroeconomic policy*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Lipsky, J. (1998): "Asia's crisis: a market perspective", *Finance and Development*, vol. 35, N° 2, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), junio.
- Lo, Andrew W. (1997), "Fat tails, long memory, and the Stock Market since the 1960's", *Economic Notes*, vol. 26, N° 2, Siena, Banca Monte dei Paschi di Siena.
- Marglin, S.A. y J.B. Schor (eds.) (1990): *The golden age of capitalism: reinterpreting the post-war experience*, Oxford.
- McQuaig, L. (1998): *The cult of impotence: selling the myth of powerlessness in the global economy*, Toronto, Penguin Books.
- Nurkse, R. (1944): *International currency experience*, Ginebra, Sociedad de las Naciones.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1997): *The world in 2020: towards a new global age*, París.
- Orr, A., M. Edey y K. Hviding (1995): "Real Long-term Interest Rates: the Evidence from Pooled Time-Series", *OECD Economic Studies*, N° 25, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Pringle, R. (1992): "Financial markets versus governments", *Financial openness and national autonomy*, Tariq Banuri y Juliet B. Schor (eds.), Oxford, Clarendon Press.
- Sawyer, J. (1998): "Pushing foreign aid. Gephardt hits a brick wall", *St. Louis Post-Dispatch*, 10 de mayo.
- Schultz, G.P., W.E. Simon y W.B. Wriston (1998): "Who needs the IMF?", *The Wall Street Journal*, Nueva York, 3 de febrero.
- Shleifer, A. y L.H. Summers (1990): "The noise trader approach to finance", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, N° 2, Nashville, American Economic Association.
- Soros, G. (1994): *The theory of reflexivity*, Nueva York, Soros Fund Management.
- Taylor, M.P. y H.L. Allen (1992): "The use of technical analysis in the foreign exchange market", *Journal of International Money and Finance*, vol. 11, junio.
- The Economist* (1995): "The world economy: who's in the driving seat?", Londres, 7 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (1983), "A survey of the world economy," Londres, 12 de febrero.
- Triffin, R. (1960): *Gold and the dollar crisis: the future of convertibility*, New Haven, Yale University Press.
- Walmsley, J. (1988): *The new financial instruments: an investor's guide*, Nueva York, John Wiley and Sons.
- White, H.D. (1945): "The Monetary Fund: some criticism examined", *Foreign Affairs*, vol. 23, Nueva York, Council on Foreign Relation, enero.

# América Latina

## *y la globalización*

**Aldo Ferrer**

*Universidad de  
Buenos Aires*

La globalización no es un fenómeno reciente: tiene, exactamente, una antigüedad de cinco siglos (Ferrer, 1996). En la última década del siglo XV, el desembarco de Cristóbal Colón en Guanahaní y el de Vasco da Gama en Calicut culminaron la expansión de ultramar de los pueblos cristianos de Europa, promovida, desde comienzos de la misma centuria, por el Infante portugués Enrique el Navegante. Bajo el liderazgo de las potencias atlánticas, España y Portugal, primero y, poco después, Gran Bretaña, Francia y Holanda, se formó entonces el primer sistema internacional de alcance planetario.

El surgimiento del primer orden global coincidió con un progresivo aumento de la productividad, inaugurado con el incipiente progreso técnico registrado durante la Baja Edad Media. La coincidencia de la formación del primer orden económico mundial con la aceleración del progreso técnico no fue casual. La expansión de ultramar fue posible por la ampliación del conocimiento científico y la mejora en las artes de la navegación y la guerra.

Hasta entonces, el crecimiento del producto había sido muy lento y las estructuras económicas e ingresos medios de los países, muy semejantes. De este modo, las relaciones internacionales e incluso la conquista y la ocupación de un país por otro incidían marginalmente en los niveles de productividad y la organización de la producción.

A medida que el progreso técnico fue transformando la estructura de la producción y el aumento del ingreso y cambiando la composición de la demanda, las relaciones de cada país con su contorno ejercieron una influencia creciente sobre su desarrollo. De este modo, la trayectoria del desarrollo de los países, sus problemas actuales y perspectivas futuras son, en gran medida, resultado de la resolución del contrapunto realidad interna-contexto mundial.

En otras palabras, la globalización confronta a los países con desafíos de cuya resolución depende su desarrollo o atraso. De las respuestas dadas al dilema del desarrollo en el mundo global dependen variables críticas como la acumulación de capital, el cambio técnico, la composición del comercio exterior, la tasa de crecimiento, el empleo, la distribución de la riqueza y el ingreso y los equilibrios macroeconómicos.

Las buenas respuestas a la globalización permiten que las relaciones internacionales impulsen la transformación, crecimiento e integración internas y fortalez-

can la capacidad de decidir el propio destino. Las malas respuestas producen situaciones opuestas: fracturan la realidad interna, sancionan el atraso y someten a decisiones fuera del propio control. Los resultados de unas y otras son mensurables: se reflejan en el ingreso per cápita, en los demás indicadores principales del desarrollo económico y social y en la convergencia o la brecha respecto de los países más avanzados en cada período.

La globalización ha ejercido siempre una extraordinaria influencia sobre América Latina. No es, probablemente, exagerado sostener que, en los cinco siglos transcurridos desde las epopeyas de Colón y Vasco da Gama hasta la actualidad, América Latina es la región del mundo en que la globalización ha impactado más profundamente. La persistencia del subdesarrollo latinoamericano y la situación de nuestros países a fines del siglo XX sugieren que, en el largo plazo, han prevalecido las malas sobre las buenas respuestas al dilema del desarrollo en el mundo global.

Este ensayo se divide en tres partes. La primera, aborda las relaciones especiales de América Latina con la globalización a lo largo del tiempo y las respuestas dadas al dilema del desarrollo en el mundo global. La segunda, identifica algunos rasgos sistémicos de la realidad latinoamericana que influyen en la calidad de las respuestas a la globalización. La tercera y última presenta algunas conclusiones sobre la situación actual y las perspectivas futuras.

## **I. Las relaciones especiales de América Latina con la globalización**

### **1. La conquista y la colonización**

El descubrimiento y la conquista del Nuevo Mundo fue el acontecimiento más extraordinario de la expansión de ultramar de los pueblos cristianos de Europa a partir del siglo XV. En Iberoamérica, las enfermedades importadas por los europeos provocaron, en el primer siglo de la conquista, el exterminio de la mayor parte de la población nativa. Esta catástrofe demográfica y la imposición del sistema de dominación imperial sobre las civilizaciones oriundas provocaron una transformación radical de la situación preexistente.

Más tarde, se produjo la incorporación de alrededor de 10 millones de esclavos procedentes de África destinados, en su mayor parte, a la explotación del azúcar y de otros cultivos tropicales. En buena parte de Iberoamérica la población de origen africano llegó a ser mayoritaria o muy significativa dentro del total.

El extraordinario fenómeno de la esclavitud entre los siglos XVI y XIX tuvo lugar principalmente en el Nuevo Mundo y, dentro de él, sobre todo en el espacio dominado por Portugal y España. El tráfico de esclavos realizado por mercaderes árabes en la costa oriental de África fue de escasa importancia relativa.

El régimen esclavista profundizó aún más la fractura entre, por una parte, los conquistadores y sus descendientes y, por otra, la mayor parte de la población. La mezcla de razas terminó de configurar el abanico étnico que caracteriza a la América Latina. En el Arco Antillano, desde Cuba a Trinidad, la población nativa fue exterminada y las islas pobladas por nuevos ocupantes provenientes de España, Holanda, Francia y Gran Bretaña y, sobre todo, por esclavos africanos.

En ninguna otra parte sucedieron entonces acontecimientos de semejante alcance. En las colonias continentales británicas de América del Norte la población nativa nunca fue incorporada al proceso de ocupación territorial y colonización. Fue expulsada y casi exterminada. A su vez, la sociedad esclavista de los estados sureños fue destruida durante la Guerra de Secesión de los Estados Unidos. Los esclavos y sus descendientes fueron siempre una minoría dentro de la sociedad norteamericana con una participación relativa en la población total inferior a la observable en gran parte de Iberoamérica.

En los otros dominios blancos (Australia, Canadá y Nueva Zelanda) del Imperio Británico, los colonizadores fundaron, como en los Estados Unidos, sociedades esencialmente constituidas por los inmigrantes procedentes de la madre patria y de otros países de Europa.

A su vez, en África y Asia, la expansión imperial de las potencias europeas tuvo características radicalmente distintas a las registradas en Iberoamérica. Ingleses, holandeses, franceses, portugueses o españoles se instalaron en sus dominios y zonas de influencia y establecieron diversos sistemas de dominación colonial sobre las poblaciones nativas y sus organizaciones políticas, pero nunca alcanzaron a disolver los sistemas sociales preexistentes. Sólo en Iberoamérica y el Caribe los conquistadores y colonizadores desarticularon o destruyeron los sistemas sociales preexistentes y construyeron nuevas civilizaciones.

El impacto de la globalización entre los siglos XVI y XVIII fue, por lo tanto, mucho más profundo en Iberoamérica y el Caribe que en otras partes. Bajo el régimen colonial, las respuestas al dilema del desarrollo en el mundo global fueron proporcionadas por las metrópolis en su propio beneficio. Los intereses locales en Iberoamérica nunca conformaron, como

sucedió en las posesiones británicas de América del Norte, grupos de poder orientados a una inserción externa compatible con el desarrollo endógeno y la ampliación de oportunidades.

## 2. La independencia

Desde principios del siglo XIX, cuando las naciones iberoamericanas conquistaron su independencia, la relación de estos países con la globalización transcurrió por otros carriles. Después de las guerras napoleónicas, la nación pionera de la Revolución Industrial lideró la expansión de las relaciones económicas internacionales. Hacia la misma época comenzaba un vertiginoso proceso de reparto imperial del mundo.

Entre el *Eu fico* de Don Pedro I y la Batalla de Ayacucho, en la década de 1820, y 1913, la población del resto del mundo sometida a la dominación colonial aumentó de 200 a más de 500 millones de personas. En vísperas de la primera guerra mundial casi el 30% de la población mundial estaba radicada en las colonias de las naciones imperiales de Europa. La fugaz ocupación francesa de México en la década de 1860 fue el acontecimiento más importante protagonizado por las potencias europeas en territorio latinoamericano. En el período, las amenazas a la integridad territorial provinieron de los Estados Unidos que ocuparon los antiguos territorios del Virreinato de Nueva España y de México independiente al norte del Río Bravo. Este espacio fue incorporado a la civilización norteamericana como ocurrió, después de la guerra con España, con Puerto Rico y, hacia la misma época, con la ocupación de Alaska y Hawai. Salvo los territorios conquistados por los Estados Unidos, Iberoamérica no fue objeto de la expansión imperial de las grandes potencias industriales en el transcurso del siglo XIX hasta la primera guerra mundial del siglo XX.

En Hispanoamérica, la independencia inauguró un proceso de crisis de legitimidad del poder, división de las antiguas posesiones españolas y severas tensiones políticas. Hasta los alrededores del decenio de 1870, las economías hispanoamericanas no se habían recuperado de las consecuencias de la guerra de independencia y de las convulsiones políticas. La injerencia de las grandes potencias en los asuntos hispanoamericanos fue ostensible en las primeras décadas posteriores a la independencia. Sin embargo, fue escaso el impacto de la globalización sobre el desarrollo económico de estos países.

La transición de Brasil a la independencia evitó la crisis de legitimidad del poder registrada en Hispa-

noamérica y el país logró preservar su integridad territorial. El surgimiento de un producto, el café, con una demanda internacional creciente, provocó un cambio en el comportamiento de la economía brasileña y su inserción internacional y, sobre todo, reforzó las bases del sistema esclavista. Al mismo tiempo, la dimensión del mercado interno contribuyó a un desarrollo industrial más avanzado que en el resto de América Latina.

En las primeras décadas posteriores a la independencia, los países latinoamericanos estuvieron más empeñados en defender su integridad territorial y resolver los conflictos políticos internos que en formular respuestas distintas al dilema de su desarrollo en el mundo global. Sólo a partir de los últimos decenios del siglo XIX la globalización impactó profundamente en las economías latinoamericanas e inauguró una nueva etapa de su desarrollo. El desarrollo del ferrocarril y la navegación a vapor provocó una gran rebaja de los fletes terrestres y marítimos. Esto facilitó la incorporación del cono sur de Sudamérica y otros espacios abiertos al mercado mundial. La diversificación y el crecimiento del comercio impulsaron las corrientes migratorias internacionales y las inversiones extranjeras para el desarrollo de la infraestructura y la producción exportable de los nuevos protagonistas del orden global. Fue a partir de entonces que se expandió rápidamente el comercio exterior, se incorporaron capitales extranjeros en gran escala y, en varios países, ingresaron centenares de miles de inmigrantes.

## 3. El crecimiento hacia afuera

Al promediar la segunda mitad del siglo XIX, Iberoamérica comenzó a ocupar una posición importante en la expansión de las relaciones internacionales. En 1914 estaban radicadas en la región casi el 40% de las inversiones realizadas por las potencias industriales en la periferia, es decir, África, Asia, Oceanía y América Latina. Entre 1880 y 1915, el 50% de las migraciones de europeos hacia los mismos destinos se radicaron en Iberoamérica. En 1913, correspondía a esta región el 30% del comercio mundial del mismo agrupamiento (Kenwood y Loughheed, 1992).

El comercio internacional y la incorporación de inmigrantes y capitales extranjeros alcanzaron en América Latina una importancia relativa como en ninguna de las otras regiones que fueron incorporadas al orden global bajo el liderazgo de las potencias europeas y, hacia el fin del período, también por los Estados Unidos y Japón. Según una estimación, la relación

entre las exportaciones y el producto latinoamericano aumentó del 10% al 25% entre 1850 y 1914 (Bulmer-Thomas, 1944). En vísperas de la primera guerra mundial, América Latina proveía, respecto del comercio mundial, 84% del café, 64% de carnes, 97% de nitratos, 50% de bananas, 30% de azúcar, 42% de cacao y 43% de maíz. En la mayor parte de los productos primarios, América Latina era un proveedor principal o importante del mercado mundial.

La inserción en el orden global fue particularmente profunda en los países del cono sur del continente y en Brasil. De todos modos, la apertura influyó profundamente en el curso del desarrollo económico, social y político de toda la región. Desde las últimas décadas del siglo XIX, el desarrollo económico de estos países se articuló en torno al café, el cobre, el banano, el azúcar o los cereales. Algunos de los productos, como el oro, la plata, el azúcar o el cacao, eran importantes desde el período colonial. Otros, como los nitratos, el guano, los metales no ferrosos y las carnes, surgieron con la explosión globalizadora desencadenada por la revolución industrial en Europa y los Estados Unidos.

Los regímenes fiscales y monetarios, el balance de pagos, los equilibrios macroeconómicos, la acumulación de capital, el empleo y la distribución del ingreso, estuvieron decisivamente influidos por la inserción de América Latina en el orden global. Justificadamente este período fue definido, más tarde, como del crecimiento hacia afuera. Este arraigó de manera distinta en cada uno de nuestros países.

El *Estudio Económico de América Latina de 1949* (CEPAL, 1951) identificó dos estilos de desarrollo. Por un lado, estaba el enclave exportador desvinculado del conjunto de la economía y de la sociedad. En éste, el progreso técnico penetra sólo en el sector vinculado al mercado mundial, mientras la mayor parte de la actividad económica continúa operando con las técnicas y niveles de productividad tradicionales. México era el ejemplo de este estilo de desarrollo. Por otro, figuraban los países en los cuales la actividad exportadora derrama su influencia en el conjunto de la economía y la sociedad. Argentina era el paradigma de este modelo de crecimiento hacia afuera.

Sea cual fuere el estilo de la inserción en el orden global, en Hispanoamérica y en Brasil, predominaban en el período las políticas librecambistas y un bajo grado de intervención pública en el funcionamiento de los mercados. Incluso después del aumento de la tarifa aduanera en Alemania en 1870, de la propagación en Europa de criterios proteccionistas y de la

persistencia de una alta barrera arancelaria en los Estados Unidos, América Latina siguió adherida a las políticas librecambistas preconizadas por Gran Bretaña. La política arancelaria fue casi siempre un instrumento fiscal y raras veces incluyó objetivos de protección del mercado interno e industrialización.

La respuesta generalizada de estos países al dilema del desarrollo en la economía global de la época fue la adhesión al sistema de división internacional del trabajo liderado por la potencia hegemónica y las demás potencias industriales. De este modo, la participación de América Latina en la difusión internacional del progreso técnico se limitó a la producción primaria exportable, a algún grado de transformación de la misma y a la infraestructura. Dentro de estos moldes se registró un proceso de modernización que abarcó las principales ciudades, las redes de transporte y comunicaciones y los estilos de vida de los sectores asociados a los núcleos dinámicos del crecimiento. Esta modernización no incorporó a la mayor parte de la población latinoamericana.

Al final del período del crecimiento liderado por las exportaciones de productos primarios, las economías latinoamericanas se comportaban como la periferia de los centros industriales. La apertura y la inserción en la globalización no contribuyeron al desarrollo industrial y la convergencia de la estructura productiva con los cambios en la composición de la demanda inducidos por el incremento del ingreso y el progreso técnico.

En esta etapa se registró un avance notable en la estabilidad institucional y en la consolidación de los regímenes democráticos sobre la base de constituciones de cuño liberal. De hecho, la crisis de legitimidad de poder abierta en Hispanoamérica después de la independencia, recién se cerró, en la mayor parte de los países, contemporáneamente con el desarrollo hacia afuera y la nueva inserción en el orden mundial. En Brasil, la abolición de la esclavitud y el establecimiento del régimen republicano formó parte de la misma experiencia. Sin embargo, después del colapso del crecimiento hacia afuera, ocurrieron fracturas del orden constitucional y se establecieron gobiernos de facto en varios países.

#### 4. La crisis del crecimiento hacia afuera

Las dos guerras mundiales de la primera mitad del siglo XX y la crisis de los años treinta revelaron los límites del crecimiento hacia afuera. Entre 1914 y 1945 se interrumpió el proceso de globalización de la econo-

mía mundial. El comercio internacional, las corrientes de capitales y los movimientos migratorios no recuperaron los niveles previos a la primera guerra mundial.

Durante la depresión de los años treinta se desplomaron el sistema multilateral de comercio y pagos y el patrón oro. Los centros industriales, incluida la potencia paladín del librecambio, Gran Bretaña, protegieron sus mercados internos, establecieron regímenes preferenciales de comercio con los países de su zona de influencia y controlaron los movimientos de capitales. El consecuente derrumbe del comercio internacional y de los precios de los productos primarios plantearon problemas sin precedentes en países, como los de América Latina, asociados al orden mundial como proveedores de alimentos y materias primas. La interrupción de las corrientes de capitales agravó aún más las dificultades de los pagos externos.

La desglobalización de la economía mundial demostró que el sistema de división internacional del trabajo, construido bajo la hegemonía de las potencias industriales, era incompatible con el desarrollo económico de Iberoamérica. A fines del decenio de 1940 era evidente que las respuestas dadas hasta entonces a los dilemas planteados por la inserción en el mercado mundial no eran satisfactorias.

Las nuevas circunstancias indujeron respuestas distintas a las tradicionales respecto de la inserción internacional. La crisis de los pagos externos obligó a los países a introducir controles de cambios y a restringir las importaciones. Con la excepción notable de Argentina, la mayor parte de los países latinoamericanos entraron en cesación de pagos externos durante los años treinta. La sustitución de importaciones fue la respuesta a la escasez de bienes que ya no podían importarse por la caída de la capacidad de pagos externos. A fines de la década de 1940, el Estado había asumido roles que eran inexistentes antes de la crisis.

La mayor presencia del Estado en el funcionamiento de los mercados en América Latina tenía importantes precedentes en el resto del mundo. La depresión y luego la guerra también ampliaron la función del sector público en los países industriales. A partir de 1945, la reconstrucción de posguerra en Europa y en otras partes fue articulada por fuertes marcos regulatorios de los mercados e, incluso, la nacionalización de diversos servicios públicos y entidades financieras.

En América Latina, la intervención del Estado constituyó una respuesta defensiva frente al derrumbe del contexto mundial dentro del cual había tenido lugar el crecimiento liderado por las exportaciones de productos primarios. Después de la guerra se planteó

el desafío de transformar las medidas defensivas en buenas respuestas al dilema del desarrollo en un mundo que reanudaba el proceso de globalización.

## 5. El período dorado de la segunda posguerra

Entre 1945 y los alrededores de 1970 las economías industriales, lideradas por la reconstrucción de Europa occidental y Japón y su convergencia con la potencia líder, los Estados Unidos, crecieron a tasas sin precedentes. El producto de los países avanzados creció al 5% anual y el ingreso per cápita al 3.5%. La expansión se reflejó en condiciones generalizadas de pleno empleo, políticas sociales activas y elevación de las condiciones de vida, en un contexto de estabilidad de precios.

Al mismo tiempo, la avalancha de innovaciones en la microelectrónica, el dominio del átomo, la biología y el espacio exterior, amplió las fronteras para procesar y transmitir información, transformar la materia, generar energía e influir en la gestación y desarrollo de los seres vivos.

Estos hechos provocaron un extraordinario impulso a la globalización de las relaciones económicas internacionales. Una vez que concluyó la reconstrucción de posguerra y los países europeos y Japón fortalecieron sus pagos externos, a costa del creciente déficit del balance de pagos de los Estados Unidos, se generalizó la liberación de los regímenes cambiarios y de los movimientos de capitales. Las instituciones de Bretton Woods contribuyeron a reconstruir el sistema multilateral del comercio y pagos que había sido demolido durante el período de desglobalización de la economía mundial.

A su vez, en sucesivas ruedas de negociación en el seno del GATT, se redujeron sustancialmente las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio internacional, en particular, con referencia a las manufacturas producidas y exportadas por las economías avanzadas. El nuevo marco regulatorio del orden global, construido bajo el liderazgo de los centros, hizo posible la expansión de las fuerzas integradoras de la economía mundial impulsadas por las nuevas tecnologías.

En el período dorado, el comercio mundial creció a una tasa que duplicó la de la producción, las grandes empresas de los principales países expandieron sus actividades a escala mundial y aumentó la corriente de capitales financieros. El orden global se enriqueció con la aparición de nuevos actores en el escenario internacional, y con la ampliación de los mercados y de las

fuentes de recursos y de tecnologías. La persistencia de la guerra fría no obstaculizó el intenso crecimiento de las economías capitalistas ni la fuerte expansión de las transacciones internacionales.

En el período dorado la globalización registró tres características principales. A saber:

a) Un cambio radical en la división internacional del trabajo con un peso creciente del comercio de manufacturas de mayor contenido tecnológico. Baste recordar que, hasta el decenio de 1930, los productos primarios representaban 2/3 del comercio mundial y las manufacturas 1/3. Después de 1945, las proporciones se invirtieron. De este modo, los países industriales acrecentaron su participación en el comercio mundial. Su intercambio recíproco se convirtió en el segmento dominante de la división internacional del trabajo. La antigua relación centro-periferia referida al intercambio de productos primarios y manufacturas fue progresivamente sustituida por la relación centro-centro en el comercio de manufacturas. El proteccionismo de la producción primaria en algunos países, notoriamente la política agrícola de la Comunidad Económica Europea, profundizó estas tendencias.

b) La expansión transnacional de las empresas de los países centrales generó una progresiva globalización de los procesos productivos, es decir, de agregación de valor en la cadena productiva a escala mundial.

c) El crecimiento de la liquidez internacional y la integración de las plazas financieras multiplicaron las corrientes de capitales de corto plazo. Esto introdujo en el funcionamiento del sistema financiero mundial una dimensión especulativa sin precedentes históricos. El abandono de las reglas de Bretton Woods en 1971 amplió aún más las oportunidades especulativas de arbitraje de tasas de interés y tipos de cambio entre las diversas plazas y de activos financieros en las bolsas de valores.

América Latina no respondió bien a los desafíos y oportunidades abiertos por estas nuevas tendencias de la globalización en este período. Persistieron en la región políticas que estaban más vinculadas a la fase de desglobalización de los años 1914-1945 que a las nuevas tendencias abiertas después de 1945. De este modo, a pesar de que la tasa de crecimiento del producto, el desarrollo industrial, la urbanización y otros procesos reveladores de la transformación estructural de las principales economías latinoamericanas registraron avances importantes, las respuestas dadas a las nuevas tendencias de la globalización no fueron adecuadas.

En primer lugar, subsistió la composición tradicional del comercio exterior y la tendencia crónica al

desequilibrio. La sustitución de importaciones y la industrialización no generaron, en medida suficiente, ventajas competitivas para acceder a los renglones más dinámicos del mercado mundial, esto es, los vinculados con las manufacturas de mayor contenido tecnológico. Surgieron de allí los ciclos de *stop-go*, vale decir, de crecimiento, detenido periódicamente por el estrangulamiento externo y la necesidad del ajuste. De este modo, declinó la participación de América Latina en el comercio mundial del 14% en 1945 al 5% en 1970.

Por otro lado, el predominio de las filiales de empresas extranjeras en las áreas industriales más complejas debilitó la capacidad de integrar la producción de bienes y servicios con los sistemas nacionales de ciencia y tecnología y con la oferta interna de insumos complejos. De este modo, no se desarrolló suficientemente la capacidad endógena de asimilación y transformación de las tecnologías importadas ni de innovación original. De manera distinta a como la CEPAL había planteado inicialmente el problema de la difusión del progreso técnico, después de 1945 la región siguió careciendo de capacidad para participar plenamente en la difusión de conocimientos en el orden global.

Por último, la vulnerabilidad externa fue agravada por una tendencia generalizada de desequilibrio fiscal y creciente endeudamiento público. Estas tendencias reflejaban la baja capacidad de arbitraje del Estado en las pujas distributivas del ingreso, inherentes a la inestabilidad institucional prevaleciente. La política monetaria no resistió la agresión simultánea desde el frente externo y del deterioro fiscal y, de manera generalizada, convalidó las presiones inflacionarias. La inflación se instaló entonces como un mal endémico durante la fase del crecimiento hacia adentro. Los desequilibrios macroeconómicos estimularon el endeudamiento externo.

Los desequilibrios macroeconómicos resultaron fatales en la nueva fase de la globalización abierta al concluir la segunda guerra mundial. En vez de establecer defensas frente a los riesgos de corrientes financieras internacionales crecientemente volátiles, la desregulación financiera que, en mayor o menor medida, se difundió en nuestros países a partir del decenio de 1970, terminó de crear las condiciones necesarias para un gigantesco endeudamiento externo. En realidad, las respuestas al dilema del desarrollo en el mundo global en el período fueron más que malas, pésimas.

Hasta la convulsión financiera asiática de los últimos meses, la llamada crisis de la deuda externa fue

un problema esencialmente latinoamericano. Durante la fase de desregulación financiera y endeudamiento, de fines de los años sesenta y la década siguiente, América Latina tuvo un papel significativo en el mercado financiero internacional. Tanto, que el grado de exposición de numerosos bancos acreedores, particularmente norteamericanos, comprometió exageradamente su patrimonio neto y solvencia. Sólo en la crisis de 1890, con los préstamos de la Casa Baring a la Argentina, y, actualmente, con los problemas de varios países de Asia, el sistema financiero de los centros soportó tensiones semejantes originadas en operaciones con la periferia.

El protagonismo financiero de América Latina coincidió con la declinación de la importancia real de la región en la economía mundial. Su participación en la producción y comercio internacionales siguió disminuyendo sin pausa. En tiempos recientes, debido sobre todo al atractivo del proceso de privatizaciones, la región recuperó protagonismo en las corrientes de inversiones privadas directas. Pero los movimientos de capitales de corto plazo siguen siendo un componente central de la vinculación latinoamericana con las plazas financieras internacionales.

El proceso de endeudamiento externo de América Latina marca una diferencia importante con la experiencia histórica de la misma región. En efecto, hasta la primera guerra mundial, las inversiones extranjeras eran predominantemente aplicaciones directas en la explotación de recursos naturales y el desarrollo de la infraestructura, más inversiones de cartera de largo plazo. Por otra parte, el mayor endeudamiento en ese período coincidió con un incremento generalizado de la capacidad de pagos externos sustentada en el aumento de las exportaciones y de la participación de la región en el mercado mundial. En tales condiciones, no existía, como sucede en la experiencia contemporánea, una situación de insuficiencia crónica de los pagos internacionales.

En años recientes, las malas respuestas a la globalización fueron atribuidas a la visión de la CEPAL y a sus recomendaciones de política. Nada más lejano de la verdad. Respecto del sector externo, Prebisch y la CEPAL llamaron tempranamente la atención sobre la necesidad de generar ventajas competitivas dinámicas y expandir las exportaciones. Entre otras propuestas, la de la integración regional pretendía ampliar el mercado para el proceso de transformación y fortalecer la capacidad competitiva externa de la producción latinoamericana.

En materia fiscal y monetaria a Prebisch, menos que a nadie, se le puede atribuir descuido respecto de

la importancia de los equilibrios macroeconómicos. Prebisch nunca dejó de ser *in pectore* un banquero central, función en la cual acreditó su prestigio en Argentina y América Latina durante el decenio de 1930 y los primeros años de la segunda guerra mundial. Cuando Prebisch volvió a la Argentina para asesorar al gobierno de su país, después de la caída del gobierno de Perón en 1955, se le criticó intensamente por su énfasis en la importancia de la moneda sana, la estabilidad de precios y los equilibrios macroeconómicos. Algunos de sus discípulos argentinos lo criticamos entonces por lo que estimábamos su excesivo rigor ortodoxo. Sus propuestas fueron, en definitiva, no atendidas.

Los desequilibrios macroeconómicos que predominaron en América Latina durante la fase de crecimiento hacia adentro y la creciente vulnerabilidad externa de la región nada tienen que ver con las propuestas fundacionales de Prebisch y la CEPAL. Esa experiencia responde a factores más complejos, reveladores de la incapacidad histórica de América Latina de responder con eficacia a los dilemas del desarrollo en el mundo global.

## 6. La globalización en la actualidad

Los contenidos manifiestos más espectaculares de la globalización se registran actualmente en la difusión de información e imágenes a escala planetaria y en los mercados financieros. Nunca antes, en efecto, existieron redes de transmisión y procesamiento de datos en tiempo real de la magnitud e ínfimos costos observables en la actualidad. Tampoco existió en el pasado un mercado financiero de escala semejante y en el cual predominaran los movimientos de capitales de corto plazo. En la actualidad, el sistema opera continuamente y vincula todas las plazas del planeta. Este plano virtual de la globalización penetra en todas partes y promueve la visión de una aldea global.

En el plano de la economía real de la producción, la globalización se manifiesta en un crecimiento del comercio internacional a tasas mayores que las de la producción, pero ambas variables registran tasas de aumento menores que en el período dorado de la segunda posguerra. La globalización en el plano real incluye la internacionalización de múltiples procesos productivos en el seno de empresas que operan a escala planetaria e importantes corrientes migratorias.

De todos modos, los cambios en este plano tienen antecedentes importantes en el proceso de globalización que culminó en las vísperas de la primera guerra mundial. En efecto, la relación entre el comercio y

el producto mundiales en 1913 y la actualidad es semejante (alrededor del 20%) y lo mismo sucede con la participación de las inversiones privadas directas en la formación de capital fijo en el mundo (alrededor del 5% en ambos períodos) (UNCTAD, 1994). A su vez, las migraciones fueron relativamente mayores en aquel entonces y los regímenes nacionales más permisivos que en la actualidad.

La globalización virtual y la real interactúan para reforzar la visión de un mundo sin fronteras. La intermediación mediática contagia el plano real transmitiendo modas, pautas de consumo y expectativas que influyen en el comportamiento de quienes, en mayor o menor medida, tienen acceso a los mercados. A su vez, la internacionalización de la producción y el comercio difunden los bienes y servicios promovidos por la intermediación mediática. La globalización financiera, por su parte, condiciona el manejo de las políticas de los Estados y su capacidad regulatoria del proceso económico, genera o destruye efectos de riqueza que estimulan o deprimen el gasto, perturba las paridades y los equilibrios macroeconómicos e influye en los niveles de producción y en el empleo.

Sobre estas bases, se ha difundido una versión fundamentalista de la globalización que formula las proposiciones siguientes (Ferrer, 1997):

- La mayor parte de las transacciones sucede actualmente en el mercado mundial, no en los mercados nacionales.
- Las principales decisiones de inversión, cambio técnico y asignación de recursos son tomadas, hoy, por agentes que operan a escala global, a saber, los mercados financieros y las empresas transnacionales.

La conclusión resultante de la versión fundamentalista de la globalización es extraordinaria. En la actualidad, habría desaparecido el dilema del desarrollo en el mundo global porque, en la práctica, los países carecerían de posibilidad alguna de desarrollar estrategias viables que contradigan las expectativas de los operadores globales. De este modo, la única posibilidad sería aplicar políticas amistosas para los mercados. Los países que sigan esta regla serían beneficiarios de las decisiones de inversión y otras aplicaciones de recursos y distribución de mercados, dispuestas por los agentes dominantes en el orden global.

Esta versión de la globalización y su recomendación de política no se compadecen con la realidad. La globalización dista de ser total porque subsisten restricciones importantes a los movimientos de bienes y servicios y factores de la producción. En realidad, la globalización es selectiva y la selección se refleja en

los marcos regulatorios del orden mundial establecidos por la influencia decisiva de los países céntricos. De este modo, se promueven reglas generales en las áreas que benefician a los países avanzados, como en el caso de la propiedad intelectual, el tratamiento a las inversiones privadas directas y la desregulación de los mercados financieros. En cambio, se limita la globalización a través, por ejemplo, de restricciones a las migraciones de personas o al comercio de bienes de especial interés para los países en desarrollo. La globalización selectiva es el nuevo nombre del nacionalismo de los países avanzados.

La globalización selectiva implica un desnivel en el campo de juego en el cual operan los diversos actores del sistema internacional. Los países centrales siguen inclinando el campo de juego en su favor. La brecha existente entre la globalización total y la selectiva agrava las asimetrías que prevalecen entre los países que forman el sistema mundial. No es sorprendente que esto sea así. Siempre lo fue. Lo que es inadmisibles es suponer que la globalización es total o que todos los jugadores operan en un campo de juego nivelado. Dado este contexto, los países en desarrollo deben preservar la mayor autonomía de decisión propia posible e insistir en la formulación de marcos regulatorios multilaterales que no privilegien la globalización selectiva favorable a los intereses de las economías centrales.

El segundo tipo de consideraciones respecto de las tendencias actuales de la globalización se refiere a la importancia de la dimensión endógena del desarrollo y al peso relativo de los recursos y mercados internos respecto de los que se transan en el mercado mundial. La inserción en el orden mundial es esencial para el desarrollo económico. Pero, en definitiva, éste es, en primer lugar, un proceso endógeno de integración social y equilibrios políticos, reformas institucionales, transformación de la producción, reducción de los costos de transacción, interacciones eficaces entre las esferas privada y pública, lazos entre la producción y los sistemas nacionales de ciencia y tecnología, acumulación de conocimientos y habilidades en la fuerza de trabajo, aumentos incrementales de la productividad impulsados por la inversión de capital y la incorporación del progreso técnico. El desarrollo no se importa. No puede delegarse en el liderazgo de actores transnacionales ni en las fuerzas que operan en el orden global. No existe ninguna experiencia histórica significativa que pruebe lo contrario.

Respecto de la importancia de la globalización real, cabe observar que, pese al aumento del comercio

mundial y de la internacionalización de la producción a partir de 1945, el balance de recursos en la economía mundial revela lo siguiente:

- No más del 20% de la producción mundial de bienes y servicios traspone las fronteras nacionales. En algunos rubros, la proporción es mayor. De todos modos, en promedio, alrededor del 80% de la producción mundial se vende en los mercados internos de cada país.
- Alrededor de 9 de cada 10 trabajadores en el mundo trabaja para sus coterráneos.
- Más del 90% de la acumulación de capital real en el mundo se financia con el ahorro interno de los países. La contribución de las inversiones de las filiales de empresas transnacionales a la formación de capital fijo en el mundo es inferior al 10%. La misma proporción se verifica si se miden los movimientos de capitales a través del saldo de la cuenta corriente del balance de pagos de los países.

Estos promedios referidos a la economía mundial reflejan, aproximadamente, la situación observable en el conjunto de América Latina.

Las respuestas actuales de América Latina a la globalización son tan malas como en el pasado, y aún peores. Prevalece en América Latina un proceso de reformas cuyo eje es la inserción incondicional en el orden global. La política económica predominante consiste, en primer lugar, en administrar la deuda existente y en satisfacer las expectativas de los mercados. Esta conclusión adolece del mismo defecto de cualquier generalización sobre América Latina. Pero, con pocas excepciones, si es que cabe alguna, basta observar la situación actual para sugerir que, en efecto, la región no está respondiendo con eficacia a las actuales tendencias del orden mundial.

El enfoque actual sugiere que basta con nivelar el campo de juego de los operadores económicos nacionales y extranjeros, respetar los derechos de propiedad y reducir los costos de transacción, desregular y dar transparencia a los mercados y al sistema financiero, mantener el equilibrio fiscal y la estabilidad de precios, abrir la economía, privatizar todo lo privatizable y reducir el Estado y la acción pública a su mínima expresión. Muchas de estas acciones son indispensables para el buen funcionamiento de los mercados y la asignación racional de recursos. Pero esto no basta para remover los obstáculos fundamentales al desarrollo latinoamericano e iniciar un crecimiento sostenible de largo plazo. En el contexto de esas políticas, es muy escasa la posibilidad de mitigar la pobreza y la marginalidad por acciones sociales focalizadas.

El predominio en la región de la visión fundamentalista de la globalización, expresada por la estrategia del Consenso de Washington, produce malas respuestas a la globalización. En efecto, la mayor apertura coincide con procesos de desindustrialización y ruptura de eslabonamientos intraindustriales. A su vez, la vulnerabilidad externa es mayor que en el pasado. La libertad de maniobra para decidir el propio destino en el mundo global está probablemente en sus mínimos históricos.

Los resultados son elocuentes. La tasa de crecimiento de los últimos tres lustros es la mitad de la registrada durante la etapa del crecimiento hacia adentro; ha aumentado la pobreza y la marginalidad y crecido aun más la concentración de la riqueza y el ingreso, que es uno de los peores rasgos sistémicos de la realidad latinoamericana.

Los avances logrados en materia de estabilidad de precios y en los equilibrios macroeconómicos están sustentados, en buena parte de la región, por un creciente endeudamiento externo y mayor subordinación a los criterios de los acreedores. Diversas transformaciones estructurales, como la reforma del Estado, las privatizaciones, la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio y la desregulación de diversos mercados, eran imprescindibles. En muchos casos, sin embargo, no resolvieron los problemas preexistentes y, en otros, no han formado parte de estrategias viables de desarrollo sostenible.

En el pasado, la presencia del Fondo Monetario Internacional era importante para resolver los desequilibrios periódicos de pagos externos. En la actualidad el Fondo, junto con el Banco Mundial, se ha convertido en un protagonista permanente de la formulación y gestión de la política económica de diversos países. Es comprensible. La vulnerabilidad externa no es actualmente un problema coyuntural. Es una condición permanente, arraigada en el peso de los servicios de la deuda externa sobre los presupuestos y el balance de pagos de los deudores.

El epílogo de las malas respuestas de América Latina a la globalización en el largo plazo es la actual situación, probablemente sin precedentes, en que las políticas nacionales, en mayor o menor medida, se formulan, condicionan o monitorean desde el exterior. La globalización, particularmente la financiera, influye en la situación de todos los países que integran el orden global y limita los grados de libertad de las políticas nacionales. Pero, en nuestros países, la situación es más rigurosa que en otras partes.

En los últimos quince años, con la excepción de África Sudsahariana, América Latina es la región con

el peor comportamiento para los principales indicadores del desarrollo económico y social. No es aventurado sugerir, entonces, que las respuestas actuales a los desafíos de la globalización no son consistentes con el desarrollo sostenible.

El progreso registrado en los sistemas de comunicaciones, en diversas redes comerciales y ramas de la producción, en las áreas donde habitan los grupos sociales de mayor ingreso y en otras esferas, tiene semejanzas con los extraordinarios cambios que se produjeron desde finales del siglo XIX hasta la primera guerra mundial. También se dio entonces un proceso importante de modernización exógena, inducida por la inserción en la globalización del período. La realidad reveló, más tarde, cuan efímeros y limitados eran aquellos cambios.

En la actualidad, cabe preguntarse si la acumulación de tensiones sociales y políticas emergentes del deterioro de las condiciones sociales no terminarán amagando la democracia recuperada, con tanto esfuerzo, en los últimos lustros. Mientras tanto cabe observar que, a diferencia de la fase del desarrollo hacia afuera, existe hoy una forma perversa del malestar social reflejada en la inseguridad pública observable en gran parte de la región y, sobre todo, en sus principales ciudades.

Por último, la situación actual de América Latina es también muy distinta de la registrada en la crisis por la cual atraviesan varios países de Asia. En éstos, el problema emerge luego de un período de expansión de la producción y de las exportaciones sin precedentes y de un aumento significativo de su peso relativo en la economía mundial.

## II. Algunos rasgos sistémicos de la realidad latinoamericana

América Latina revela una persistente incapacidad de proporcionar respuestas eficaces al dilema del desarrollo en el mundo global. El análisis comparado contribuye a identificar algunas de las causas que explican este comportamiento histórico de nuestros países.

En efecto, los países de desarrollo industrial tardío que, en el transcurso del siglo XIX y en la segunda mitad del XX, lograron superar su atraso relativo, revelan la existencia de algunas condiciones necesarias del éxito. Es decir, de la formulación de buenas respuestas al contrapunto realidad interna-contexto externo, o sea, a los desafíos y oportunidades de la globalización (Ferrer, 1998).

Los países exitosos, como, por ejemplo, los Estados Unidos, Alemania, Dinamarca y Suecia en el siglo XIX y, en la segunda mitad del XX, Japón, Corea del Sur y Taiwán, presentan extraordinarias diferencias de dimensión territorial, población, recursos naturales, mercado interno y la magnitud de la brecha que los separa del país líder al tiempo de su despegue. Las condiciones de la globalización en ambos períodos presentan también marcadas diferencias.

Pese a semejantes discrepancias, tienen algunos rasgos comunes en cuestiones críticas. En el campo social y político se da, en todos ellos, la estabilidad del marco institucional, la existencia de elites con vocación autónoma de acumulación de poder, predominio de las ideas económicas heterodoxas, respeto del derecho de propiedad y tendencia a la reducción de los costos de transacción, Estados capaces de impulsar las transformaciones necesarias y respaldar la iniciativa privada y, por último, sociedades integradas, incorporadas en su mayoría al proceso de crecimiento y transformación.

En el terreno económico, los países exitosos revelan una suficiente generación de ahorro interno y su empleo en la expansión y transformación de la capacidad productiva, así como ventajas competitivas fundadas en la incorporación del cambio técnico y los equilibrios macroeconómicos de largo plazo, incluso pagos externos sustentados, principalmente, sobre la capacidad exportadora.

Sobre este telón de fondo, y aun sin él, es posible identificar algunos rasgos sistémicos de la realidad latinoamericana que contribuyen a generar malas respuestas al dilema del desarrollo en el mundo global.

### 1. La concentración de la riqueza y el ingreso

América Latina es la región del mundo con la peor distribución del ingreso y la mayor concentración de la riqueza. Este es un rasgo característico desde el inicio de la conquista y la colonización y perdura hasta nuestros días. Después de la Independencia continuó el proceso de concentración de la propiedad de la tierra y otros recursos. Argentina y Brasil proporcionan dos ejemplos notables al respecto. En la primera, la expulsión del indio y la conquista del desierto en la región pampeana, entre 1820 y 1870, culminó con la apropiación de las tierras más ricas del país por pocas manos. En Brasil, la Ley de Tierras de 1850 concentró aún más la propiedad de la tierra en manos de los grandes *fazendeiros*. Estos ejemplos ilustran una situación generalizada en América Latina. Después de 1945,

el crecimiento hacia adentro tampoco resolvió el problema ni siquiera en países, como Brasil y México, que sostuvieron altas tasas de crecimiento en el período.

## 2. La estratificación social

La concentración de la propiedad de la tierra y otros recursos creó brechas profundas y limitó las oportunidades de ascenso en la escala social. Además, la conquista y sometimiento de las poblaciones nativas y, más tarde, la incorporación masiva de esclavos africanos en diversos países, introdujeron una dimensión étnica en la estratificación social, característica observable hasta nuestros días.

En la segunda mitad del siglo XIX, cuando llegaron grandes contingentes migratorios, especialmente al Cono Sur y Brasil, los recién llegados tuvieron pocas posibilidades de convertirse en propietarios y productores independientes en la frontera agrícola en expansión. Esta experiencia marca una diferencia radical con la de otros países de poblamiento reciente, como los Estados Unidos y los dominios blancos del Imperio Británico. En éstos, el poblamiento expandió la frontera y formó nuevas camadas de productores independientes. En cambio, en la Argentina y en otras partes de América Latina, cuando llegaron los inmigrantes, las mejores tierras ya estaban jurídicamente ocupadas. De allí la consolidación del sistema de grandes estancias, latifundios y *fazendas* y el predominio del régimen de arrendamiento y del trabajo asalariado en la actividad agropecuaria. En otras partes, subsistió el régimen de plantaciones para la producción de diversos cultivos tropicales.

Es improbable que en tales condiciones se forme una masa crítica de grupos privados capaces de acumular capital, incorporar tecnología e innovar, aprovechar el mercado interno y proyectarse al mercado mundial. No es que la historia latinoamericana no presente ejemplos de personajes con extraordinario espíritu de iniciativa para montar grandes negocios y generar ganancias. En el siglo XIX, Lucas Alaman fue un exitoso hombre de empresa que desarrolló la industria moderna textil en México y, en Brasil, el Barón de Maua fue el mayor empresario del Imperio (y de Iberoamérica) con negocios diversificados desde la industria y la minería a los transportes y los bancos. En la primera mitad del siglo XX, en la Argentina, el ingeniero de origen italiano Torcuato Di Tella fue un auténtico capitán de industria.

Sin embargo, el contexto prevaleciente inhibió la aparición de semejantes personajes, así como su esla-

bonamiento y alianza estratégica con otros empresarios nacionales, la transformación de la protoindustrialización existente en las artesanías previas a la industria moderna (como la actividad textil), y los procesos amplios de acumulación, cambio técnico y aumento de la productividad.

Estos límites a los liderazgos empresarios impidieron, en definitiva, expandir el empleo e integrar al conjunto de la sociedad en un proceso generalizado de crecimiento. En otros términos, se redujeron las posibilidades de construir sistemas de capitalismo nacional autocentrados en la movilización del ahorro y los recursos internos, el aprovechamiento del mercado interno, la expansión de las exportaciones y el cambio técnico.

Los mayores obstáculos a la formación de una masa crítica de liderazgo empresarial en América Latina no radican, como sugiere la llamada nueva economía institucional, en la falta de garantías para el ejercicio del derecho de propiedad, o la corrupción. Desde la independencia, los derechos de propiedad nunca fueron amenazados. El problema principal está en la concentración excesiva de la riqueza y las dificultades de acceso a la propiedad de nuevos agentes económicos.

La corrupción, por su parte, no es un rasgo distintivo de América Latina. Basta recordar la historia de las potencias industriales y de algunos de los países de más rápido desarrollo de la actualidad, para advertir que la corrupción no es una explicación suficiente del éxito o fracaso de los países, de las malas o buenas respuestas a los desafíos de la globalización.

Las causas son más profundas y se refieren a algunas de las cuestiones antes señaladas. Por las mismas razones, desde los tiempos del crecimiento hacia afuera hasta la actualidad, la presencia de las empresas extranjeras en América Latina es más importante que en los países exitosos. La debilidad relativa de los liderazgos empresariales nacionales fue en buena medida suplida por la inversión pública y por la inversión privada directa extranjera, especialmente, en las actividades de mayor dinamismo que incluyen, en la actualidad, servicios públicos privatizados en telecomunicaciones y otras áreas, redes comerciales y una creciente participación en el sector financiero.

## 3. El régimen político

América Latina es la región del mundo que estuvo sujeta durante más tiempo a una administración colonial. En efecto, en ningún lado y en semejante esca-

la, existió un régimen de administración colonial que durara tres siglos. Esto contribuyó a la pobre experiencia de autogobierno de las comunidades locales.

En las trece colonias continentales británicas en América del Norte la situación fue muy distinta. Se instalaron tempranamente allí sistemas comunales de autogobierno y los colonos hicieron suyos los principios democráticos de la Gloriosa Revolución Británica de 1688. Sobre estos fundamentos se construyó la tradición política norteamericana. En realidad, nunca existió una subordinación plena de esas colonias a su madre patria. Cuando el gobierno de Jorge III intentó ajustar las riendas del imperio en el Nuevo Mundo, contemporáneamente con las reformas de Carlos III en el imperio español y de Pombal en el de Portugal, estalló la revolución. La reclamación de los colonos por hacer respetar el principio de "no hay impuesto sin representación", vigente en la metrópoli, fue uno de los detonantes del alzamiento.

En nuestros países, la concentración de la riqueza y el ingreso y la fractura social de raíz étnica contribuyeron a formar regímenes políticos excluyentes e inestables. El gran dilema de la reconstrucción de la legitimidad del poder en Hispanoamérica después de la Independencia fue cómo compatibilizar los principios de la Ilustración y del liberalismo, que inspiraban la construcción de las nuevas repúblicas, con un régimen de exclusión en el cual los criollos de las clases altas ocupaban el lugar de los antiguos representantes del poder colonial. Las características de la transición del Brasil a la independencia evitó la crisis de legitimidad y contribuyó a mantener la unidad territorial del país pero, como en el resto de Iberoamérica, el sistema político emergente fue de participación restringida.

Una vez instalado el crecimiento hacia afuera en la segunda mitad del siglo XIX, afianzadas las constituciones de cuño liberal en las repúblicas hispanoamericanas y establecida la república en Brasil, siguió rigiendo la limitación de la representatividad del sistema político. Cuando las tensiones fueron insostenibles, se restablecieron gobiernos autoritarios. Esto se reflejó en la inestabilidad institucional y política característica de la mayor parte de nuestros países y en algunos acontecimientos de gran alcance, como la Revolución Mexicana.

América Latina tiene, desde siempre, dificultades en construir instituciones participativas y estables, al estilo norteamericano, o regímenes progresivamente abiertos como en la experiencia británica y las democracias continentales europeas. Las instituciones inestables carecen de condiciones para sostener políticas consistentes de largo plazo de movilización de recur-

sos, promoción de exportaciones, capacitación de los recursos humanos y desarrollo científico-tecnológico.

Un Estado débil carece, también, de capacidad para establecer relaciones simétricas con los países centrales, los mercados financieros y las empresas transnacionales. Entre otras cosas, cabe esperar desequilibrios macroeconómicos persistentes y una dependencia continua del crédito externo para financiar el déficit público y del balance de pagos. Esto es un problema que se instaló en la mayor parte de América Latina desde la Independencia y perdura, acrecentado, hasta nuestros días.

Cuando imperan esas circunstancias, difícilmente un país puede proporcionar buenas respuestas al desafío de su desarrollo en el mundo global. En situaciones extremas esta debilidad se refleja en la impotencia para defender la integridad territorial. Los conflictos abiertos en México después de la independencia contribuyen a explicar la secesión de Texas y, poco después, la derrota en la guerra con los Estados Unidos y la pérdida de la mitad del territorio nacional consagrada en el Tratado de Guadalupe Hidalgo de 1848.

#### 4. Las variables económicas

Dados los rasgos sistémicos de la realidad latinoamericana es comprensible que nuestros países revelen, a largo plazo, una baja capacidad de formación de ahorro y, sobre todo, una tendencia crónica al consumo conspicuo y al despilfarro de recursos. A esta cuestión dedicó Raúl Prebisch atención preferente en sus estudios sobre el capitalismo periférico.

Las mismas razones contribuyen a explicar la persistencia de los desequilibrios macroeconómicos y de las presiones inflacionarias. En tiempos recientes, el endeudamiento externo crónico y la vulnerabilidad externa reflejan tales desequilibrios y la incapacidad de los sistemas políticos de poner la casa en orden y articular el poder negociador frente al resto del mundo. El reparto inequitativo de los costos del ajuste y el deterioro consecuente de las condiciones sociales en los últimos lustros es comprensible en el marco de los rasgos sistémicos de la realidad latinoamericana.

Estados débiles (aunque a menudo hipertrofiados) y liderazgos empresariales condicionados por la fragmentación social y otros problemas, difícilmente pueden generar una masa crítica de ventajas comparativas dinámicas y una relación simétrica con el orden global. Es decir, una participación en la división internacional del trabajo fundada en la incorporación de valor agregado a la producción primaria, el desarrollo industrial y los eslabonamientos de cadenas producti-

vas complejas y diversificadas, crecientemente asentadas en la tecnología y en la ciencia. En tales condiciones son pobres las posibilidades de participar en la difusión del conocimiento científico y de la tecnología en el orden global.

Uno de los ejemplos notables en este sentido lo proporciona el desarrollo del ferrocarril durante el siglo XIX. Los Estados Unidos, Alemania, Japón y otros países de desarrollo industrial tardío, respecto de la potencia entonces líder, Gran Bretaña, instalaron la red ferroviaria (en varios casos inicialmente con capitales, equipamiento y técnicos ingleses) y, al mismo tiempo, impulsaron el desarrollo de la siderurgia, la metalmeccánica y otras industrias conexas para el equipamiento, instalación y explotación de lo que era, entonces, una actividad en la frontera tecnológica. En América Latina, el ferrocarril transformó también la realidad espacial y la integración territorial pero se instaló casi totalmente con empresas y equipamiento extranjero. En este caso los eslabonamientos del sistema ferroviario con el conjunto del sistema económico se limitaron, casi exclusivamente, a la instalación de talleres de reparación y mantenimiento.

Estos hechos contribuyeron para que América Latina siga siendo una región periférica cuyo papel principal en el mercado mundial es el de exportadora de productos primarios. Esta situación, cuyo análisis fue una de las contribuciones fundamentales de la CEPAL, es inherente al subdesarrollo latinoamericano y explica la caída de su participación en el mercado mundial en el último medio siglo.

De este modo, se debilitó la capacidad de América Latina de endogeneizar el desarrollo y trasladar a la estructura de la oferta y al empleo los cambios en la composición de la demanda generados por el aumento del ingreso y el cambio técnico. La inserción en el orden mundial resultó así en procesos exógenos de modernización como los observables en las décadas previas a la primera guerra mundial y en la actualidad.

En resumen, cuando se dan tales condiciones extremas de concentración de la riqueza y del ingreso, fragmentación social y representatividad restringida e inestabilidad de los sistemas políticos, cabe esperar malas respuestas a los dilemas del desarrollo en el mundo global.

### III. Conclusiones

Dada la complejidad de los factores que influyen en la calidad de las respuestas a los desafíos de la globa-

lización, el análisis de la cuestión excede las posibilidades de una aproximación economicista. Por las mismas razones, las buenas respuestas al dilema del desarrollo en el mundo global, es decir, las políticas eficaces para el desarrollo sostenible, superan los límites de la política económica en sentido estricto.

El estudio del problema requiere, pues, incorporar, en la tradición de Max Weber, los diversos planos de la realidad en una perspectiva histórica de largo plazo.

Es preciso, asimismo, identificar los intereses propios de los países latinoamericanos dentro del mundo global. Esto no puede lograrse con teorías que proponen, como opciones racionales para América Latina, aquellas que, en realidad, responden a las perspectivas y los intereses de las economías más desarrolladas y hegemónicas dentro del orden global.

En la etapa del crecimiento hacia afuera de América Latina el enfoque céntrico predominó con el paradigma del libre cambio. En la actualidad, prevalece a través del llamado Consenso de Washington.

Las razones por las cuales la visión céntrica se convierte, en los diversos períodos históricos, en la ideología de los grupos dominantes en nuestros países, reflejan los mismos rasgos sistémicos que condicionan la calidad de las respuestas al dilema del desarrollo en el mundo global.

Desde fines de los años cuarenta, con el liderazgo intelectual de Raúl Prebisch, la CEPAL propuso nuevas respuestas a los dilemas planteados por la globalización. El objetivo era compatibilizar la inserción de nuestros países en el mercado internacional con la transformación y el crecimiento interno y el comando del propio destino en un mundo global. A través de la integración latinoamericana, la unidad de nuestros países fortalecería su capacidad de respuesta a los problemas y oportunidades de la globalización. En sus trabajos ulteriores referidos al capitalismo periférico, Prebisch recaló la importancia de cuestiones cruciales como la distribución del ingreso y la aplicación del excedente económico.

La contribución de la CEPAL se concentró comprensiblemente en el tratamiento de las variables económicas determinantes del subdesarrollo latinoamericano. El análisis fue enriquecido por las contribuciones de Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, Aníbal Pinto, Helio Jaguaribe, José Medina Echavarría, Osvaldo Sunkel y otros, que incorporaron al análisis la perspectiva histórica de largo plazo y variables sociopolíticas fundamentales. De este modo, convergiendo con el aporte de la CEPAL, se formó un conjunto de ideas que constituye probablemente el aporte más im-

portante e influyente del pensamiento social propio a lo largo de la historia latinoamericana.

El legado de la CEPAL no radica principalmente en sus teorías sobre la distribución de los frutos del progreso técnico, los términos del intercambio o la propagación de los ciclos. Estas contribuciones están asociadas a la época en que surgieron y los tiempos han cambiado. La contribución de la CEPAL radica más bien en la actitud, en la postura, adoptada para abordar el tratamiento de los problemas de la realidad latinoamericana y formular propuestas. Esta actitud, esta postura, tiene tres rasgos dominantes:

- La insistencia en observar el mundo desde la perspectiva de la realidad latinoamericana y de los objetivos propios dentro de un mundo global. Prebisch, en particular, manifestó, desde las primeras enseñanzas que impartió en la Universidad de Buenos Aires, una actitud crítica frente al pensamiento predominante de los centros y sospechaba que su implantación en la periferia reflejaba un proceso de colonización cultural. Es decir, la forma más sutil de subordinar a la periferia a los objetivos e intereses de los países centrales. No podría exagerarse la importancia de esta cuestión en la situación actualmente prevaleciente.
- El rechazo al fatalismo de los mercados, es decir, a cualquier versión fundamentalista de la globalización. El dilema del desarrollo en el mundo global existe y es posible resolverlo, con racionalidad y eficacia, persiguiendo los propios intereses.

- El desarrollo descansa en los mercados y la iniciativa privada orientados por la acción pública para compatibilizar la apertura con el desarrollo y el comando del propio destino en el mundo global.

El mensaje fundacional de la CEPAL fue esencialmente optimista. Suponía que frente a los dilemas del desarrollo en el mundo global estaba al alcance de nuestros países cambiar las malas por las buenas respuestas.

Es claro que la complejidad del desafío es mayor que la prevista originalmente. Los estudios recientes referidos al desarrollo con equidad enriquecen la contribución de la CEPAL.

De todos modos, la construcción de buenas respuestas a la globalización incluye pero excede la política económica en sentido estricto. Incorpora la reforma institucional y política, la integración social y un amplio abanico de cambios para remover obstáculos al desarrollo latinoamericano, hondamente arraigados en la historia y en los sistemas vigentes. De ahí la magnitud de los problemas que confronta la construcción de la democracia en América Latina.

En tiempos recientes, una de las propuestas fundacionales de la CEPAL, referida a la integración latinoamericana, tiene una importante expresión en el MERCOSUR. En efecto, el sistema subregional está revelando cuanta importancia tiene la integración de nuestros países para mejorar la calidad de las respuestas al dilema del desarrollo en el mundo global.

### Bibliografía

- Bulmer-Thomas, V. (1994): *The economic history of Latin America since independence*, Nueva York, Cambridge University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1951): *Estudio económico de América Latina, 1949*, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951.II.G.1.
- Ferrer, Aldo (1998): "Desarrollo y subdesarrollo en el mundo global", *El capitalismo argentino*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1997): *Hechos y ficciones de la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- \_\_\_\_\_ (1996): *Historia de la globalización: orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Kenwood, A.G. y A.L. Lougheed (1992): *The growth of the international economy, 1820-1990*, Londres, Routledge.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1994): *World investment report, 1994: transnational corporations, employment and the workplace* (UNCTAD/DTCI/10), Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, E.94.II.A.14.

## Un nuevo centro y *una nueva periferia*

**Richard Mallon**

*Miembro Emérito  
del Instituto de  
Desarrollo Internacional,  
Universidad Harvard*

A nosotros, viejos veteranos de estas lides, el 50° aniversario de la CEPAL nos trae a la memoria a don Raúl Prebisch, el hombre que elevó a la Comisión a la categoría de organismo mundial, con una ideología original. El mundo ha cambiado dramáticamente desde su desaparición: se han producido los tigres del Asia oriental, las flotaciones monetarias, las marejadas de capitales internacionales y los pánicos y colapsos financieros, con lo que este mundo parece un lugar mucho más peligroso donde vivir. No obstante, así como don Raúl respondió a las incertidumbres de los años inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial con una estrategia para promover el desarrollo de los países que se encontraban en la periferia de la economía mundial, creo que, si estuviera todavía con nosotros, otra vez discurriría ideas originales para enfrentar los desafíos de hoy.

El mayor desafío que enfrentaba don Raúl en el período de la postguerra era la extrema dependencia de América Latina de sus volátiles exportaciones de materias primas. Su respuesta principal era promover el comercio regional para generar economías de escala en la producción y el comercio de bienes manufacturados sofisticados. Su idea parece haber sido vindicada en años recientes por la explosiva expansión de las exportaciones regionales, aunque los recursos naturales siguen siendo el principal componente de las exportaciones latinoamericanas al resto del mundo. Por ejemplo, las exportaciones de maquinaria, equipos de transporte y manufacturas varias de Chile, primer país latinoamericano en adoptar una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones, representan todavía apenas algo más del 4% de sus exportaciones totales.

La experiencia reciente tampoco aclara si los acuerdos regionales de comercio aumentan la competitividad global o sólo representan una desviación del comercio. El crecimiento más rápido del comercio entre los países del MERCOSUR, por ejemplo, se da generalmente en bienes en que los miembros no tienen una ventaja comparativa y que no han sido capaces de exportar competitivamente a otros mercados (Yeasts, 1998, p. 1). Esto se puede explicar, en parte, por los aranceles discriminatorios que protegen el comercio entre los países del MERCOSUR de la competencia externa, pero me temo que una barrera más importante a la diversificación de las exportaciones sea la creciente sobrevaluación de las monedas latinoamericanas. Desde diciembre de 1990, los tipos de cambio de Argentina, Brasil y Chile se han apreciado en términos reales entre 50% y 66% (Radelet y Sachs, 1988a). Esta apre-

ciación es mucho mayor que la que presentaban las monedas de los tigres asiáticos en el período previo a la reciente crisis financiera.

Comúnmente utilizada por los países de América Latina como ancla antiinflacionaria, la estabilidad del tipo de cambio nominal se ha convertido ahora en una fórmula sagrada de la globalización financiera para inspirar la confianza del inversionista extranjero. El dinero fácil del exterior es, sin embargo, un arma de doble filo. Las transacciones globales de divisas exceden de 1.3 billones de dólares diarios, el 80% de las cuales tienen un período de rescate de 7 días o menos, y en su mayoría, de un solo día (Tobin, 1996, pp. xii y xiii), con lo cual, en la mayoría de los países, los movimientos de capitales podrían generar pánico financiero al primer asomo de devaluación. Ningún banco central de América Latina tiene reservas de divisas suficientes para detener una fuga masiva de capitales, que pudiera desatarse por rumores especulativos, aun en países en que las demás variables económicas fundamentales tienen un comportamiento adecuado.

Hay aquí, entonces, un desafío internacional de tipo financiero, más que de tipo comercial; y don Raúl, ex banquero central, se sentiría, más que seguro, en la obligación de enfrentarlo. Como keynesiano (y traductor de la *Teoría General* al español), sospecho que su punto de partida estaría inspirado en la filosofía de Bretton Woods enunciada por su mentor. Ella postulaba que un orden financiero internacional liberal no es compatible con el régimen de tipo de cambio necesario para promover la expansión liberal del comercio. Keynes consideraba también que un orden financiero de esta naturaleza era inconsistente con la autonomía monetaria y fiscal que necesitan las naciones-estados para promover el pleno empleo y los programas internos de bienestar social. Concluía, entonces, que la administración completa de la economía interna dependía de la libertad de tener una tasa de interés apropiada, independiente de las tasas prevalecientes en otros lugares del mundo. Corolario de esto era el control del capital (Keynes, 1980).

Los postkeynesianos han sido igualmente escépticos respecto de las bondades de la globalización financiera. En artículos publicados en el *Journal of Post Keynesian Economics*, e inspirados en parte en la conocida "hipótesis de inestabilidad financiera" de Hyman Minsky, acusan a los comerciantes de divisas de violar sistemáticamente la racionalidad del mercado eficiente, desviando recursos del crecimiento económico a la batida financiera y promoviendo manipula-

ciones altamente especulativas de una pequeña camarilla (Studart, 1995-1996 y Félix, 1997-1998).

Hasta los economistas neoclásicos comparten hoy la crítica de la globalización financiera. Uno de ellos, luego de observar que los pequeños países europeos después de la segunda guerra mundial socializaban los riesgos internos de las políticas económicas liberales internacionales adoptando programas de inversión especiales, políticas de ingresos, subvenciones industriales y transferencias de ingresos, concluía que cuando existe perfecta movilidad del capital a través de las fronteras internacionales, un impuesto interno al capital es pagado por los factores inmóviles y no por el capital propiamente tal. De esta forma, a niveles de integración elevados, hay un grave conflicto entre el grado de apertura y el mantenimiento del consenso social (Rodrik, 1997, pp. 54-55). El gurú de Harvard, Jeffrey Sachs, observó también hace poco que porque los mercados financieros internacionales muestran un alto grado de inestabilidad intrínseca, la crisis del Asia oriental es tanto una crisis del capitalismo occidental como del capitalismo asiático (Radelet y Sachs, 1998b, p. 2).

Estas son palabras fuertes: implican (usando la expresiva terminología de Prebisch) que el "centro" de la economía mundial se ha trasladado de las potencias industriales al mercado global de capitales y que la mayor parte de las naciones-estados se encuentra ahora en la "periferia". Los dilemas comunes de los mercados financieros que enfrentan hoy los países de la periferia son fundamentalmente: a) el impacto desestabilizador de las oleadas de capital; b) la pérdida de autonomía en el manejo monetario y de otras políticas internas; y c) el deterioro de los salarios reales en relación con los niveles de remuneración del capital con mayor movilidad.

Para elaborar una respuesta adecuada, ciertamente don Raúl habría tomado nota de los acontecimientos dramáticos de los decenios de 1970, 1980 y 1990: la entrada de corrientes inmensas de préstamos de reciclaje en petrodólares, que, por ejemplo, permitieron a Chile tener en 1981 un déficit en cuenta corriente de cerca del 14% del PNB y que llevó a una evidente concentración de poder económico latente en manos de pocos conglomerados o grupos económicos (Díaz-Alejandro, 1988, p. 371); la catastrófica crisis de la deuda externa que se produjo en la "década perdida" de 1980; el vasto impacto de la crisis financiera mexicana de 1994-1995; y las secuelas del reciente desplome financiero de Asia oriental. Seguramente lo habrían aprobe-

mado también los niveles persistentemente elevados de desempleo en muchos países occidentales abiertos al comercio y a los capitales externos, pero que protegen al trabajo.

¿Cómo habría reaccionado Prebisch frente a estos inquietantes acontecimientos? Más específicamente, ¿cómo se habría enfrentado con los intentos de conciliación de la tríada imposible, es decir, que en la práctica un país no puede lograr más que dos de los tres objetivos de política: apertura financiera, estabilidad cambiaria e independencia monetaria? Dudo que haya estado dispuesto a sacrificar el último para lograr los dos primeros, pero seguramente lo habría intrigado la experiencia de la junta cambiaria de su propio país. Aunque las juntas cambiarias sacrifican ostensiblemente la independencia monetaria por la estabilidad cambiaria, no parece haber ocurrido así en Argentina.

Según la Ley de Convertibilidad argentina, vigente desde abril de 1991, el Banco Central debe vender las divisas que demande el mercado a un tipo de cambio fijo, respaldar la base monetaria con una cantidad equivalente de reservas internacionales y renunciar al papel de prestamista de última instancia. De esta forma, la ley sacrifica la independencia monetaria, en principio pero no en los hechos, como quedó demostrado en la crisis financiera de 1995. La gran corriente de recursos externos de corto plazo que entró entre 1991 y 1994 se destinó principalmente a depósitos a interés que no se incluían en la base monetaria, de modo que a fines de 1994 M3 triplicaba el nivel de las reservas internacionales. Cuando empezó la fuga de capitales y aconteció la grave corrida bancaria de 1995, el Banco Central logró (con la ayuda del Banco de la Nación) amainar la tormenta mediante la compra de carteras de préstamos de los bancos en situación de iliquidez, anticipos de provisiones de emergencia y swaps de garantía pública, sin violar la letra de la Ley de Convertibilidad (Calcagno, 1997).

Un junta monetaria "sucía" como ésta podría ser la forma más práctica para conciliar el conflicto entre los objetivos de política de apertura financiera y de estabilidad cambiaria en países como Argentina, en que el público general no confía en la capacidad del gobierno para seguir una política monetaria adecuada. Una junta monetaria "sucía" podría también ayudar a solucionar el problema de riesgo moral para los prestamistas de última instancia de dejar en la duda a las instituciones financieras. Como dice Kindleberger (1978, p. 12) este es un bonito truco: siempre ir al rescate para prevenir la inflación innecesaria, pero dejar siempre la duda sobre si ese rescate llegará a tiempo,

o no llegará, de modo de infundir cautela en otros especuladores.

La reacción de muchos países ante los peligros de desestabilización y de movimientos improductivos del dinero ilegal ha sido imponer controles al movimiento de capitales externos. Ha llamado particularmente la atención a este respecto la experiencia de Chile. Dos tercios de las grandes corrientes de capitales externos que entraron al país a principios de 1990 terminaron como reservas en el Banco Central por su intervención para apoyar el dólar y reducir la apreciación del peso. El Banco se vio obligado a esterilizar los efectos monetarios de una rápida acumulación de reservas para evitar una aceleración del ritmo de inflación. El resultado fue que las pérdidas operacionales (provocadas por la diferencia entre el interés pagado por los bonos del Banco Central y lo que estos recursos podían obtener como reservas de divisas) se elevaron a alrededor el 1% del PIB durante el período 1990-1993. Más aún, la esterilización de la acumulación de reservas tendió a mantener el diferencial entre las tasas internas y las externas, perpetuando así la corriente de capitales (Labán y Larraín, 1998). El gobierno chileno no vio otra salida a este problema que establecer un requerimiento de encaje sin intereses sobre los créditos externos para desalentar los movimientos de capital a corto plazo.

Pero los flujos de capital especulativos pueden tener muchas otras formas además de los créditos externos. Algunos economistas, como Ricardo Ffrench-Davis, han recomendado por lo tanto aumentar las trabas o controles para desalentar el arbitraje de los diferenciales de tasas de interés y las ganancias rápidas de capital, incluyendo restricciones a la inversión extranjera en cartera y hasta posiblemente a la inversión extranjera directa. Destaca que las instituciones financieras internacionales han comenzado a apoyar algún tipo de medidas. Después de la crisis de México en 1994, el FMI, el Banco de Pagos Internacionales y el Banco Mundial han reconocido la conveniencia de tomar medidas para desalentar el exceso de afluencia (Ffrench-Davis, 1998, pp. 39-40; Agosin y Ffrench-Davis, 1996).

Probablemente don Raúl habría buscado una respuesta internacional a este problema global (posiblemente sumada a acciones nacionales), como lo hizo cuando impulsó los acuerdos comerciales regionales en América Latina y cuando dirigió la UNCTAD. Un tipo de reacción internacional sería un impuesto Tobin a todas las transacciones internacionales de divisas. Una

reducida tasa de impuesto haría que la batida de corto plazo resultara mucho más cara y casi no afectaría los movimientos de largo plazo. La recaudación de este impuesto, estimada en 150 mil millones de dólares o más por año, podría servir también para ayudar a países en apuros financieros (Haq, Kaul y Grunberg, 1996).

Otro tipo de respuesta internacional, diseñado para ayudar a países que ya se encuentran en dificultades financieras, sería establecer mecanismos sistemáticos basados en fondos privados y no en préstamos de emergencia del FMI (Sachs, 1995; Radelet y Sachs, 1998b). Estos mecanismos podrían tomar como modelo el procedimiento del Capítulo 9 u 11 del Código de Quiebras de los Estados Unidos, en los que un tribunal de quiebras puede facultar a un deudor en peligro de cesación de pagos a cotizar en los mercados de capital privados garantizando prioridad de pago para los nuevos préstamos en la lista de acreedores (Sección 346 del Código de Quiebras). Este mecanismo podría ser de gran ayuda para facilitar el acceso del país deudor a un capital de trabajo de emergencia.

Ambos tipos de soluciones internacionales, sin embargo, exigirían un acuerdo sobre los detalles y la aplicación coordinada de complejas nuevas reglas del juego financiero global. No es fácil ser optimista respecto de la posibilidad de alcanzar un consenso internacional en estas materias, especialmente en vista de las dificultades que enfrentan la UNCTAD y el GATT en otras iniciativas de política multinacional. Más aún, ninguna de las políticas y medidas mencionadas aquí se hace cargo del problema del deterioro de las tasas de remuneración del trabajo en relación con las del

capital en un mundo financiero globalizado. No puedo creer que a don Raúl le hubiera interesado menos la relación de la remuneración de los factores que la relación de precios del intercambio.

De hecho, es posible que las tendencias en la relación de la remuneración de factores sean especialmente adversas en América Latina. La región no dispone de la abundante mano de obra barata, no calificada, que tienen todavía muchos países de Asia y África, ni puede alardear de una gran masa de trabajadores calificados y de alta productividad, como los países más industrializados. En términos de costo del trabajo, América Latina parece estar situada a mitad de camino entre aquellos países con ventajas comparativas en actividades tradicionales de uso intensivo de mano de obra y los que cifran sus ventajas en una industria de alta tecnología en rápido crecimiento. Aún más, es probable que la competitividad global de la región no aumente en la producción y el comercio de alta tecnología mientras las monedas nacionales sigan sobrevaluadas y el desarrollo de los recursos humanos no se recupere del retroceso de la década perdida de los años 80. Tampoco es probable que América Latina logre acercarse al pleno empleo hasta que las tasas de crecimiento de la población bajen para reducir aún más el número de personas que se incorporan a la fuerza de trabajo.

Estas predicciones pesimistas deberían constituir un desafío para los herederos del legado de Prebisch. La tensión entre centro y periferia en la era de la globalización financiera puede parecer abrumadora, pero estoy optimista en que, al final, el ingenio de América Latina vencerá.

(Traducción del inglés)

### Bibliografía

- Agosin, M.R. y R. Ffrench-Davis (1996): "Managing capital inflows in Latin America", *The Tobin tax: coping with financial volatility*, Mahubul Ul Haq, Inge Kaul e Isabelle Grunberg (eds.), Nueva York, Oxford University Press.
- Calcagno, A. (1997): "El régimen de convertibilidad y el sistema bancario en la Argentina", *Revista de la CEPAL*, N° 61 (LC/G.1955-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Díaz-Alejandro, C. (1985): "Goodbye financial repression, hello financial crash", *Journal of Development Economics*, vol. 19, N° 1/2, Amsterdam, North-Holland, septiembre-octubre. [Publicado también en *Trade, development and the world economy: selected essays of Carlos F. Díaz-Alejandro*, Andrés Velasco (ed.), Oxford, Basil Blackwell, 1988].
- Felix, D. (1997-1998): "On drawing general policy lessons from recent Latin America currency crises", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 20, N° 2, White Plains, NY, Rutgers University.
- Ffrench-Davis, R. (1998): "Policy implications of the tequila effect", *Challenge*, vol. 41, N° 2, White Plains, NY, M.E. Sharpe, marzo-abril.
- Haq, M.U., I. Kaul e I. Grunberg (eds.) (1996): *The Tobin tax: coping with financial volatility*, Nueva York, Oxford University Press.
- Helleiner, E. (1994): *States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s*, Londres, Cornell University Press.
- Keynes, J.M. (1980): *The collected writings of J.M. Keynes*, Donald Moggridge (ed.), vol. 25, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Kindleberger, C.P. (1978): *Manias, panics and crises: a history of financial crises*, Nueva York, Basic Books Inc.

- Labán, R. y F. Larraín (1998): *The return of private capital to Chile in the 1990s: Causes, effects and policy reactions*, Research Working Paper Series R98-02, Cambridge, Massachusetts, J.F. Kennedy School of Government, Harvard University, enero.
- Radelet, S. y J. Sachs (1998a): *The onset of the East Asian financial crisis*, Cambridge, Massachusetts, Harvard Institute for International Development, 30 de marzo, inédito.
- \_\_\_\_\_ (1998b): *The East Asian financial crisis: diagnosis, remedies, prospects*, Cambridge, Massachusetts, Harvard Institute for International Development, 20 de abril, inédito.
- Rodrik, D. (1997): *Has globalization gone too far?*, Washington, D.C., Institute for International Economics, marzo.
- Sachs, J. (1995): "Do we need an international lender of last resort?", manuscrito inédito presentado como parte de "Frank Graham Lecture" en la Universidad de Pinceton, abril 1995.
- Studart, R. (1995-1998): "The efficiency of financial systems, liberalization, and economic development", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 18, N° 2, White Plains, NY, Rutgers University.
- Tobin, J. (1996): "Prologue", *The Tobin tax: coping with financial volatility*, Mahbub Ul Haq, Inge Kaul e Isabelle Grunberg (eds.), Nueva York, Oxford University Press.
- Yeats, A.J. (1998): "Does Mercosur's trade performance raise concerns about the effects of regional trade arrangements?", *The World Bank Economic Review*, vol. 12, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Yergin, D. y J. Stanislaw (1998): *The commanding heights: the battle between government and the marketplace that is reshaping the modern world*, Nueva York, Simon and Schuster.



# La visión

## *centro-periferia hoy*

**Armando Di Filippo**

*Asesor Regional,  
División de Comercio  
Internacional, Transporte  
y Financiamiento, CEPAL*

### I. Introducción

El tema central de la visión centro-periferia planteada por la CEPAL en los años cincuenta fue el de la distribución de los incrementos de productividad que derivan del cambio técnico. Las formas y mecanismos de esa distribución han ido cambiando a lo largo de los últimos cincuenta años, pero el interrogante central sigue siendo más válido que nunca.

Desde el inicio la CEPAL tomó en consideración dos aspectos de esa distribución. De un lado, el reparto de los incrementos de productividad entre centros (generadores y propagadores de progreso técnico y rectores de la especialización productiva mundial) y periferias (supeditadas a los primeros en cuanto a absorción tecnológica y posicionamiento productivo internacional); y del otro, la distribución de esas ganancias de productividad en el interior de los centros y periferias atendiendo a las posiciones de los grupos sociales que inciden en el proceso productivo.

En los años cincuenta la distribución de los frutos de la mayor productividad se verificaba esencialmente a través del intercambio internacional de productos primarios periféricos por manufacturas céntricas. Las periferias cedían una cuota de los incrementos de su propia productividad a los centros por el hecho de que el sobrante de población activa deprimía las remuneraciones salariales y favorecía una baja de los precios relativos en detrimento de los precios de los productos primarios. Así los trabajadores de las actividades primarias incrementaban sus salarios reales en una proporción menor que el incremento de sus productividades y eran, en última instancia, los damnificados por esta tendencia inequitativa.

En el fin de este siglo XX, el comercio intersectorial de manufacturas por productos primarios ya no define esencialmente el relacionamiento económico entre centros y periferias. La globalización económica mundial privilegia las formas del comercio intrasectorial (intraindustrial) e intrafirma de bienes y estimula el comercio de servicios. Los términos de intercambio de manufacturas por productos primarios constituyen un tema de importancia económica decreciente. La distribución internacional de los incrementos de la productividad opera a través de otros mecanismos. La inversión extranjera directa transfiere a las periferias tecnologías de alta productividad, las que se combinan con salarios reales periféricos más bajos que los de los centros; esto genera ganancias de la productividad periférica que se apro-

pian transnacionalmente para ser reinvertidas en las propias periferias o remitidas bajo la forma de utilidades o repatriación de capitales a las casas matrices en los países centrales.

El criterio asignador de recursos que guía esencialmente estos nuevos movimientos es el de la competitividad internacional, en un mundo globalizado en que la eliminación de las barreras económicas conduce a la convergencia mundial en los precios de los productos transables. En los años noventa, la CEPAL desarrolló el tema de la competitividad en economías abiertas, y puso de relieve las condiciones para la expansión de una competitividad sustentable basada en la introducción sistemática de progreso técnico. Estas ideas desarrolladas en la serie de documentos sobre transformación productiva con equidad suponen, para productos de calidad equivalente, incrementos en la productividad laboral suficientes como para competir vía reducción de precios internacionales y para acrecentar paralelamente los salarios reales de la fuerza de trabajo periférica que contribuye a producirlos.

Nótese que la preocupación central es la misma de los años cincuenta: la distribución de los incrementos de la productividad por trabajador ocupado. La competitividad sustentable supone aumentos de productividad lo suficientemente altos ("transformación productiva") como para competir vía precios por un lado, y elevar los niveles salariales internos ("con equidad") por el otro. Ambos objetivos pueden compatibilizarse, como lo hicieron los países del sudeste asiático, acumulando altas proporciones del producto para hacerlo crecer a tasas muy altas. Este proceso, asimismo, lleva a la convergencia de niveles de vida entre países desarrollados y en desarrollo.

Las orientaciones de este nuevo escenario mundial, con fuerte movilidad del capital productivo transnacional portador de alta tecnología, están produciendo una distribución internacional de los incrementos de la productividad laboral que favorece a los trabajadores "del conocimiento" especialmente calificados en las tecnologías de la información y perjudica a los de escasa calificación confinados a tareas rutinarias en la producción de bienes y servicios. A juzgar por los datos más recientes estas tendencias distributivas entre estratos ocupacionales se están dando tanto en los centros como en las periferias. Ya no son, por lo tanto, las fronteras nacionales entre centros y periferias las que delimitan la distribución de las ganancias de la productividad, sino las fronteras del conocimiento adquirido entre trabajadores no calificados y calificados. Las

fuerzas que movilizan este nuevo escenario mundial son las de la globalización tecnológica y productiva sustentada en la búsqueda de ventajas competitivas de las empresas transnacionales.

Si este planteamiento es razonable, entonces la preocupación central del concepto centro-periferia, planteado por la CEPAL a fines de los años cuarenta, resulta más válida que nunca para comprender el orden mundial en gestación.

Este trabajo examina los planteamientos fundacionales del concepto centro-periferia, y los compara con los planteamientos sobre transformación productiva con equidad formulados en los años noventa. Postula que la preocupación central de ambos enfoques sigue siendo la misma: la distribución de los incrementos de productividad. Pero concluye que las tendencias de la competitividad internacional no se están dirimiendo solamente en la arena del comercio de bienes, sino también de manera creciente en la de los servicios y en la de las inversiones productivas de alcance transnacional.

## II. La visión centro-periferia en el *Estudio*

*El Estudio económico de América Latina de 1949* (CEPAL, 1951) (en adelante denominado el *Estudio*) constituye el primer planteamiento institucional elaborado por la CEPAL sobre la visión centro-periferia. El *Estudio* lleva la impronta de Raúl Prebisch, quien no sólo lo inspiró y dirigió, sino que además lo redactó en gran medida, confiriéndole su estilo inconfundible. Es una síntesis magistral que anticipa los principales temas y problemas que la CEPAL y sus pensadores afines desarrollaron durante el siguiente cuarto de siglo.

A fines de los años cuarenta, el progreso técnico era el gran ausente de la teoría económica; tampoco lograba ocupar el centro de la teoría del desarrollo económico. Marx y los economistas clásicos habían reivindicado la importancia del tema en el siglo XIX y Schumpeter había vuelto a rescatarlo en la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, en la teoría académica predominante en el mundo desarrollado los modelos neoclásicos y neokeynesianos de crecimiento eran esencialmente formalizaciones abstractas en que el progreso técnico aparecía como una variable más. En la gravitante corriente marginalista del pensamiento económico académico, el tema del progreso técnico se debatía en el marco de las funciones neoclásicas de producción, las que definían procesos tecnológicos específicos atendiendo a las dotaciones relativas de factores productivos.

En ese momento histórico, el *Estudio* comete la herejía de situar el progreso técnico en el centro de su diagnóstico. Su punto de partida no es un modelo teórico abstracto, sino una perspectiva histórica de gran alcance fundada en la evidencia empírica acumulada sobre el desarrollo económico a partir de la Revolución Industrial. De un lado, registra la presencia protagónica de los centros, artífices o beneficiarios directos de la Revolución Industrial y del proceso de desarrollo que ella desató; del otro, examina la superedificación pasiva de la vasta periferia no industrializada a la división internacional del trabajo dictada por los primeros.

En la definición del sistema centro-periferia tal como éste se presentaba a fines de los años cuarenta, el rasgo original del *Estudio* fue tomar como punto de partida el progreso técnico y combinar analíticamente las asimetrías sectoriales inherentes al desarrollo económico del período, con las posiciones centrales y periféricas en la economía mundial. Al aplicar las asimetrías sectoriales de aquel proceso de desarrollo al plano internacional, nace efectivamente el sistema centro-periferia en la versión examinada por el *Estudio* (CEPAL, 1951, capítulo I).

El desarrollo de América Latina es definido por el *Estudio* como una etapa más en el desarrollo orgánico de la economía mundial. El carácter sectorialmente asimétrico de este proceso se traduce, entre otros rasgos, en la transferencia de empleo desde las actividades primarias a las secundarias y terciarias, la que es incompatible con una especialización productiva internacional del tipo centro-periferia. En efecto, las economías periféricas especializadas en actividades agrícolas y mineras carecen, por definición, de un desarrollo adecuado de sus ramas industriales y de servicios capaces de absorber la población desocupada o subocupada proveniente de las actividades primarias. Si la división internacional del trabajo predominante seguía reservando a los centros la tarea de generar el progreso técnico y hacerse cargo del desarrollo industrial, se generaría tarde o temprano un sobrante de población activa inocupable en las actividades económicas de la periferia.

Pero no sólo los desajustes del empleo y el subempleo encuentran explicación en la condición periférica, sino también los desequilibrios externos. Los incrementos de productividad derivados del progreso técnico son el motor de crecimiento del producto por habitante y exigen expandir la capacidad para importar a un ritmo suficiente como para financiar a largo plazo la adquisición de los bienes de capital en que se

plasma parcialmente el avance de la tecnología. Pero esta tendencia se ve obstaculizada por el lento y fluctuante crecimiento mundial de la demanda de productos primarios importados desde los centros y por el deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios respecto de los manufacturados. Sobre la base de este planteamiento se defendió la necesidad del proceso de industrialización y se emprendió el examen, crítico pero favorable, de la sustitución de importaciones que ya habían emprendido los países latinoamericanos.

En el capítulo II del *Estudio* se profundiza el tema del dinamismo y las fluctuaciones cíclicas de las importaciones de productos primarios desde los centros, así como de su efecto sobre los términos de intercambio y la capacidad para importar. En el capítulo III se aborda más rigurosamente el impacto negativo sobre los precios y los costos de los productos primarios ejercido por la población redundante de las regiones periféricas que no encuentra ocupación en otras actividades alternativas. Se expresan así las condiciones que, por el lado de la demanda y de la oferta, reducen la capacidad de las regiones periféricas para retener los frutos de su productividad incrementada y conducen al deterioro de los términos de intercambio de sus productos de exportación.

En los años cincuenta, para un país periférico, tanto la introducción de progreso técnico como la acumulación de capital implicaban la importación de equipos productivos. Los incrementos de la productividad laboral estaban directamente correlacionados con el aumento de la densidad de capital por hombre ocupado. El capítulo IV del *Estudio* examina entonces las especificidades periféricas en el proceso de acumulación de capital. Los países periféricos por sus bajos ingresos medios tienen una capacidad de ahorro inferior a la de los centros, pero adquieren equipos productivos que implican una densidad de capital superior a la que ellos requieren y adecuada a la escasez relativa de factores prevaleciente en los centros industriales.

A pesar de la apreciación, correcta para la época, de que la incorporación de progreso técnico se concreta en bienes de capital, el estudio aclara que el aumento del capital por hombre es una condición esencial pero insuficiente para el aumento de la productividad. "La capacidad de organizar, dirigir y administrar, por una parte, y la destreza técnica de los trabajadores por la otra, son factores que revisten asimismo gran importancia" (CEPAL, 1951, p. 75). Aunque no se lo denominara de esa manera, el capital humano era conside-

rado un factor esencial en la asimilación efectiva del cambio técnico.

Por el lado de la demanda, el *Estudio* percibe (¡muy tempranamente!) que la importación de las técnicas y equipos productivos originados en los centros conduce a formas imitativas del consumo que repercuten negativamente en las posibilidades de ahorro y acumulación de las periferias: "...países con ingresos per cápita comparables a los que poseían mucho tiempo atrás los grandes centros industriales, propenden a imitar las formas actuales de consumo de éstos, y como también tratan de asimilar su técnica productiva, que exige un fuerte ahorro per cápita, no es de extrañar que siendo, como es, relativamente escaso el ingreso de tales países, se vea sujeto a muy fuertes tensiones entre la gran propensión a consumir y la necesidad perentoria de capitalizar, y que estas tensiones se resuelvan frecuentemente en arbitrios inflacionistas". (hoy diríamos inflacionarios) (CEPAL, 1951, p. 76).

El capítulo V del *Estudio* examina la tendencia a las crecientes diferencias de productividad e ingresos entre centros y periferias; las políticas aplicadas por aquellos para mantener sus niveles de ingreso y por éstas, para intentar elevarlos a través del crecimiento de su productividad.

El *Estudio* no penetra en un análisis crítico detallado de la teoría de las ventajas comparativas fundada en las dotaciones relativas de factores productivos. No necesita abordar en detalle esa tarea, pues las comprobaciones históricas y empíricas que maneja son categóricas y contradicen las premisas principales de esta visión neoclásica marginalista que imperaba sin contrapesos en los centros académicos occidentales. Los supuestos estáticos de opciones tecnológicas (funciones de producción) idénticas e inmodificadas en todo el mundo para la elaboración de un mismo producto, o de condiciones de competencia perfecta en todos los mercados de factores y productos quedan categóricamente desmentidos; el primero por la dinámica del progreso técnico y su irregular propagación a nivel mundial, y el segundo por las barreras tecnológicas e institucionales a la perfecta movilidad de los factores productivos aun en el ámbito nacional.

Tras examinar casos concretos de medidas de protección o subsidio aplicadas por Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón orientadas a defender sus niveles de ingreso y de empleo bajo diferentes circunstancias históricas, observa: "Los países latinoamericanos se han visto también precisados a estimular su industria, para absorber el incremento de su población activa, así como los sobrantes de ella que el progreso técnico va desplazando de la producción primaria y de

otras actividades. Las diferencias de productividad entre periferia y centro son tales, que a pesar de los menores ingresos latinoamericanos, con respecto a Estados Unidos y a las naciones de Europa Occidental, los costos de producción no suelen permitir a la América Latina resistir la competencia extranjera. Es claro que en este caso, como en el caso británico, las industrias así desarrolladas son económicas, en cuanto se traducen en un incremento neto de ingreso real, que podría ser mucho mayor si se mejorase la técnica productiva, y dentro de ella, la organización y administración de empresas" (CEPAL, 1951, pp. 82 y 83).

Aunque los mecanismos de protección y subsidio aplicados en los años cincuenta ya no corresponden a las condiciones históricas actuales, el problema de las formas estructurales de desempleo y subempleo, tanto las antiguas como las nuevas, asociadas al cambio tecnológico no sólo perduran en América Latina (CEPAL, 1995, 1997, 1998), sino que se extienden a todo el mundo a medida que se propagan las tecnologías de la información. El gran desafío de la tecnología contemporánea consiste en proveer empleo e ingresos a esta fuerza de trabajo con reglas de juego que consagran la creciente apertura e interdependencia de los mercados mundiales.

### III. Centros y periferias: las grandes etapas históricas

Conviene situar las interpretaciones y conclusiones del *Estudio* en el escenario internacional al cual estaban dirigidas. Este ejercicio contribuirá a distinguir entre las recomendaciones del *Estudio* acotadas históricamente a un determinado sistema centro periferia y la visión centro-periferia (más general o "tranhistórica") cuya vigencia se defiende en este trabajo (véase el anexo 1). Para ubicar históricamente los cambios principales en las relaciones asimétricas entre centros y periferias, hay que distinguir por lo menos tres momentos históricos, caracterizados por diferentes estructuraciones de las economías latinoamericanas.

- Desde la Revolución Industrial Inglesa hasta fines del siglo XIX, en el período de la hegemonía británica, la división internacional del trabajo guarda correspondencia con las formas del comercio intersectorial de bienes y con las reglas de juego fundadas en el criterio ricardiano de los costos comparativos. Este criterio supone profundas diferencias estructurales entre los países que comercian y fundamenta la relación centro-periferia en su versión decimonónica.

- La, a veces, denominada Segunda Revolución Industrial gestada a fines del siglo XIX (metalurgia diversificada, petroquímica, motor a explosión, electrónica, etc), se propaga primeramente en un ambiente de compartimentalización económica, guerras comerciales, crisis de sobreproducción y conflictos bélicos. Mientras el mundo se debatía en estas calamidades, la teoría académica de los centros abrazaba la versión marginalista de las ventajas comparativas basadas en las dotaciones relativas de factores en condiciones estáticas de competencia perfecta. Al fin de la segunda guerra mundial América Latina gesta una segunda versión histórica de su posición periférica, fundada en la industrialización por sustitución de importaciones. La CEPAL no ideó esta estrategia sino que, al contrario, puso de relieve los problemas de asfixia externa del desarrollo derivados de economías productoras hacia afuera de productos primarios y hacia adentro de manufacturas. La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones fue una manera de sortear estas limitaciones mientras el proteccionismo de los centros subsistía en los primeros lustros de posguerra. A fines de los años cuarenta, justamente cuando se publica el *Estudio*, las reglas de juego de la economía mundial estaban evolucionado desde las modalidades extremadamente proteccionistas y estatistas de entreguerras hacia una economía internacional cada vez más abierta e interdependiente en el plano del comercio. Aunque el comercio intrasectorial de bienes (intercambio de manufacturas durables de uso final) dinamiza las nuevas relaciones económicas entre los países centrales, todavía sigue predominando ampliamente el comercio intersectorial (intercambio de manufacturas por productos primarios) entre los países centrales y periféricos. El *Estudio* examina las consecuencias estructurales sobre las economías periféricas que derivan de esta fase tecnológica y de las reglas de juego a través de las cuales se estructura el mercado mundial.
- Durante el último tercio de este siglo, se ha ido difundiendo el comercio intraindustrial e intrafirma apoyado en el intercambio de piezas, partes y componentes, en cadenas de valor que desembocan en la elaboración de manufacturas de uso durable. Las empresas transnacionales de los países centrales instalan subsidiarias en zonas procesadoras de exportaciones ubicadas en regiones periféricas, desdibujando las tradicionales condiciones de intercambio de productos primarios des-

de las periferias por productos manufacturados desde los centros. El comercio intersectorial comienza a reducir su importancia incluso entre centros y periferias; la teoría de las ventajas comparativas basada en diferentes dotaciones factoriales explica fracciones más reducidas del comercio total, y emergen otras interpretaciones académicas sobre las ventajas del comercio intrasectorial, fundadas en las economías de escala y de especialización. Los términos de intercambio siguen respondiendo a las predicciones de la teoría cepalina sobre la materia, pero el sistema centro-periferia pasa a responder gradualmente a otra lógica, a medida que el comercio intersectorial de bienes pierde importancia relativa incluso en el eje Norte-Sur (Ocampo 1991a y 1991b).

La globalización económica que predomina en los años noventa puede verse como un proceso convergente de transnacionalización empresarial y de internacionalización de las economías nacionales facilitado por la propagación de las tecnologías de la información. Podríamos utilizar el término "globalismo" (o multilateralismo global) para aludir a las reglas de juego que, desde la Organización Mundial del Comercio y otros organismos multilaterales facilitan y fomentan el proceso de globalización en marcha. Las ventajas comparativas de las naciones pierden importancia en la asignación mundial de los recursos y son crecientemente reemplazadas por las economías de escala y especialización especialmente aprovechadas por las empresas transnacionales en la búsqueda de sus ventajas competitivas. Estas empresas son las operadoras directas de más del 70% del comercio mundial de bienes y servicios (UNCTAD, 1995). Las formas contemporáneas del cambio tecnológico en el plano internacional están crecientemente condicionadas por los criterios privados de asignación de recursos fundados en la búsqueda de ventajas competitivas perseguidas por estas empresas. Pero el impacto social de estas formas en el interior de los países (tanto de los centrales como de los periféricos) es el gran reto que debe orientar futuras investigaciones.

#### IV. La CEPAL 50 años después: un somero contrapunto

Un punto de partida plausible para examinar la vigencia actual de la visión centro-periferia lo brinda Gert Rosenthal (1993) en un trabajo donde compara las ideas de los años cincuenta, con las propuestas sobre transformación con equidad (CEPAL, 1990), elaboradas

durante su desempeño en la Secretaría Ejecutiva de la Comisión. El objeto de esta sección es sugerir que las importantes contribuciones de los años noventa no contradicen esencialmente la visión centro-periferia, más bien se sustentan en ella. Dice Rosenthal:

“Primero, una vez más se explora la manera en que los países de América Latina y el Caribe habrán de insertarse en la economía internacional; *la propuesta de los años cincuenta a la relación asimétrica entre el centro y la periferia era la industrialización; la propuesta de los años noventa a la globalización de la economía es la competitividad internacional*. Segundo, el progreso técnico continúa ocupando un papel centralísimo en las preocupaciones de la institución, hoy con un enfoque de carácter más sistémico que antaño. *La consigna no se limita a elevar la productividad en un sector sino a lo largo de todo el sistema productivo*. Tercero, la preocupación por la equidad es otra constante dado el carácter concentrador y excluyente del desarrollo latinoamericano. *Se ha transitado desde una óptica en que se tendía a ver el crecimiento y la justicia social como dos ámbitos separados, hacia un enfoque integrado que pretende abordar la transformación productiva y la equidad de manera simultánea. Allí aparecen con mucha fuerza, entre otros temas, la educación y el conocimiento como bases de la transformación productiva con equidad*. Cuarto, como ya se dijo, se continúa impulsando la integración económica en el marco más amplio del compromiso de la institución con la cooperación intrarregional. *Hoy sus planteamientos se acomodan a la tendencia de la globalización, así como ayer éstos eran funcionales a la industrialización*. Quinto, acaso porque la CEPAL es una institución al servicio de los gobiernos, la preocupación por la política pública y el rol del Estado constituye otra constante en la agenda temática, en aras de buscar sinergismo en la interacción entre agentes públicos y privados” (CEPAL, 1990, p. 16) (El énfasis fue agregado en esta cita).

Aún admitiendo las simplificaciones requeridas para elaborar un párrafo tan sintético, creo que el contrapunto anterior no hace total justicia al paradigma fundacional del *Estudio*. Primero, cuando se afirma: “la propuesta de los años cincuenta a la relación asimétrica entre el centro y la periferia era la industrialización; la propuesta de los años noventa a la globalización de la economía es la competitividad internacional” se están comparando términos situados en un diferente nivel de abstracción. El concepto macroeconómico de competitividad internacional incorporado por CEPAL (1990) bajo la orientación principal de Fernando Fajnzylber (1988), supone un mantenimiento o acrecentamiento de

la participación en el mercado mundial con un incremento paralelo en los niveles de vida de la fuerza laboral. Esta competitividad internacional es sustentable en la medida que esté fundada en genuinos incrementos de la productividad que sean socialmente compartidos. En otras palabras, seguimos hablando de la distribución de los incrementos de productividad. Se trata de la misma idea central formulada en el *Estudio*. Nótese sin embargo que la importancia central otorgada por el *Estudio* al tema del empleo está desdibujada en la propuesta de los años noventa.

Segundo, a un nivel de mayor concreción, el *Estudio* recomienda la necesidad de la industrialización, pero esto no implica en absoluto una visión sectorialista. No parece totalmente justa, entonces, la observación de que en los años noventa: “la consigna no se limita a elevar la productividad en un sector, sino a lo largo de todo el sistema productivo”. El *Estudio* tampoco se limita a recomendar la elevación de la productividad en un sector; su preocupación central es buscar empleo a la población “redundante” en las actividades primarias. Al contrario, la industria se concibe como el polo difusor estratégico de los incrementos de productividad al resto de la economía.

Tercero, mayores dudas aún ofrece la siguiente comparación: “Se ha transitado desde una óptica en que se tendía a ver el crecimiento y la justicia social como dos ámbitos separados, hacia un enfoque integrado que pretende abordar la transformación productiva y la equidad de manera simultánea”. Por el contrario, el rasgo más característico del enfoque del *Estudio* es precisamente su capacidad para abordar la transformación productiva y la equidad de manera simultánea. La primera depende de los incrementos de productividad y la segunda de su distribución. En particular, la industrialización no se persigue por sí misma, sino por su capacidad para generar oportunidades directas (dentro del propio sector) e indirectas (en actividades conexas) de empleo con productividad superior a la media.

Es más, el *Estudio* registra las limitaciones de las políticas puramente redistributivas: “El problema económico esencial de la América Latina estriba en acrecentar su ingreso real per cápita, merced al aumento de la productividad, pues la elevación del nivel de vida de las masas, mediante la redistribución de los ingresos, tiene límites muy estrechos”. (CEPAL, 1951, p. 9).

Este enfoque, implícito en toda la argumentación, se destaca en algunos párrafos destinados al tema de la desigualdad en el plano internacional, por ejemplo: “Dadas las transformaciones dinámicas que se operan

constantemente en el ámbito económico mundial, la escasa movilidad de los factores de la producción y el lento desarrollo de las actividades llamadas a absorber el sobrante de la población activa, la periferia tiende a transferir una parte del fruto del progreso técnico a los centros, mientras éstos retienen el suyo propio. Cuanto más se esfuerce la periferia en aumentar su productividad, agrandando así el sobrante de su población activa, tanto mayor será esa transferencia, en igualdad de las demás condiciones. No podría afirmarse, en consecuencia, que para elevar el nivel de ingresos en la producción primaria de América Latina baste meramente incrementar la productividad. Es preciso también absorber el sobrante de población activa, mediante el desarrollo de la industria y actividades parejas” (CEPAL, 1951, p. 58).

En el campo de las políticas integradas observa Rosenthal, refiriéndose al enfoque cepalino de los años noventa: “Allí aparecen con mucha fuerza, entre otros temas, la educación y el conocimiento como bases de la transformación productiva con equidad”. Es cierto que el énfasis en los temas del capital humano y de la educación se ha acrecentado en épocas recientes. Sin embargo, en los años cincuenta, cuando estos temas eran prácticamente ignorados, el *Estudio* resalta la importancia de la educación y el conocimiento. Así: “Aumentar el capital por hombre es una condición esencial, pero no única, para el aumento de la productividad. La capacidad de organizar, dirigir y administrar, por una parte, y la destreza técnica de los trabajadores, por otra, son factores que revisten asimismo gran importancia”. Y unos párrafos más adelante se insiste: “El problema de la productividad se presenta pues bajo dos aspectos íntimamente relacionados. Por una parte la inversión de ahorro en bienes de capital, y por otra, la inversión de ahorro en la capacitación de hombres que sepan aprovechar eficazmente esos bienes en las distintas fases del proceso productivo. Una de las cuestiones que exigen más atención, en el desarrollo de los países latinoamericanos, es la de repartir juiciosamente en ambos campos de inversión el escaso incremento de ahorros, para obtener el máximo incremento de la productividad”. (CEPAL, 1951, p. 75). En los años noventa se habla de tecnologías “duras” y de tecnologías “suaves” pero la idea central es la misma.

## V. La visión centro-periferia a fin de siglo

La visión centro-periferia es, ante todo, una interpretación macroeconómica del proceso de desarrollo. Sus

categorías de análisis se han construido (y los datos correspondientes se han compilado) en el marco de los límites de los Estados nacionales. A su vez, en el examen de centros y periferias, las escalas nacionales pueden ser consideradas conjuntamente para diagnósticos de regiones conjuntas (América Latina, por ejemplo) o por el surgimiento de nuevas unidades políticas y económicas de escala supranacional (la Unión Europea, por ejemplo). La visión macroeconómica no depende, entonces, de los límites geográficos de los Estados nacionales, pero sí es un referente que estima magnitudes agregadas, distribuciones y promedios sobre las condiciones globales de empleo e ingreso de sociedades (supranacionales, nacionales o subnacionales) específicas. En suma, las unidades de análisis básicas de la visión centro-periferia son los Estados (supranacionales, nacionales o subnacionales).

Esta digresión apunta a poner de relieve que los cambios y las revoluciones tecnológicas se gestan en el seno de sociedades políticamente unificadas (en Estados), y responden a los niveles educacionales de su población, a la excelencia de sus institutos académicos y de investigación y al poder productivo de sus economías para convertir las innovaciones en productos y procesos que compiten en los mercados mundiales. Desde este punto de vista, los centros, fuente de la presente revolución tecnológica, siguen siendo los mismos que hegemonizaron las relaciones políticas y económicas internacionales durante este siglo: Estados Unidos, la Unión Europea (con “centro” en Alemania) y el Japón. El escenario de las periferias se ha ido diferenciando internamente con estratos “superiores” como las (hasta hace poco) exitosas economías del Asia oriental, “intermedios” como las emergentes economías latinoamericanas, e “inferiores” como las economías más castigadas del África al sur del Sahara. Lo que interesa a la visión centro-periferia es, en última instancia, el impacto del cambio tecnológico de los centros, sobre el empleo y la equidad en las periferias.

Desde el punto de vista de las asimetrías sectoriales del desarrollo, (que fueron un componente esencial de la visión centro-periferia de los años cincuenta), en el campo de la producción de bienes la transferencia de la población desde las actividades primarias hacia las secundarias (en el interior de los centros) prácticamente se ha completado, y el protagonismo fundamental corresponde a las actividades de servicios. De hecho, las tendencias asimétricas en materia de empleo exigen investigar el traslado de trabajadores desde las actividades directamente productoras (o transformadoras) de bienes a las productoras de servicios.

Primero, la transferencia de oportunidades de empleo desde las actividades productoras de bienes hacia las actividades productoras de servicios es una tendencia estructural que se venía manifestando ya desde la posguerra, pero que la actual revolución tecnológica ha tendido a acentuar sobre todo en los centros, pero también en las periferias.

Segundo, en el escenario actual del comercio los centros ya no pueden caracterizarse exclusivamente por la exportación de manufacturas y las periferias por la exportación de productos primarios. Las periferias que son sede de zonas procesadoras de exportaciones manufactureras, por un lado, y los centros que exportan agricultura templada por el otro, desdibujan la distinción anterior. La actual revolución biogenética (clonaciones, hibridaciones, etc.) acentuará este “desperfilamiento”. Además, las periferias de mayor desarrollo y diversificación (China, India, Brasil, etc.) aunque no sean protagonistas de la actual revolución tecnológica acrecientan su participación en la exportación mundial de manufacturas con grados intermedios de densidad tecnológica, y su poder de mercado gravita cada vez más en el orden económico mundial. De otro lado, los centros son exportadores de manufacturas de alta tecnología y de servicios internacionalmente transables.

Este conjunto de factores afecta la distribución mundial del progreso técnico y de sus frutos de una manera muy diferente a la examinada por el *Estudio* a fines del decenio de 1940. De un lado, las asimetrías sectoriales del desarrollo se manifiestan por una tendencia mundial al incremento del empleo en los servicios y, del otro, por las nuevas posiciones, ya comentadas, en la división internacional del trabajo.

El progreso técnico se transfiere desde los centros hacia las periferias a través de dos mecanismos esenciales. De un lado, la exportación de equipos informáticos y telemáticos en los que se plasma el avance de las tecnologías de la información, y del otro, las inversiones directas en actividades productoras de bienes y servicios en que la instalación de subsidiarias de empresas transnacionales implica el trasplante de procesos tecnológicos con productividades frecuentemente comparables a las de los propios centros.

El nuevo escenario ha reducido la función de locomotora del crecimiento de las periferias que cumplan los centros, independizando en grado creciente los niveles de actividad entre ambos polos. En las actividades productoras de bienes la gran movilidad del capital productivo y de la tecnología determina una tendencia a converger en las productividades labora-

les de centros y periferias en los circuitos transnacionalizados. Como las diferencias salariales se mantienen (pues responden a niveles medios locales y no a estándares internacionales) los costos por unidad de producto tienden a converger, aumentando la competitividad periférica en aquellos circuitos. Los países periféricos exportan manufacturas con costos ambientales y laborales más baratos por unidad de producto. Esto genera mayor competitividad y rentabilidad para las empresas transnacionales y una reducción en las oportunidades de empleo de los trabajadores no calificados de los centros en las actividades manufactureras cuya producción se “periferiza”.

En suma, las tendencias actuales del cambio tecnológico están clausurando las formas nítidas del comercio intersectorial en que se fundó el diagnóstico del *Estudio* y desarrollando formas de comercio intraindustrial e intrafirma no sólo entre los centros sino también respecto de las periferias. Paralelamente estas nuevas formas están acrecentando el comercio internacional en el campo de los servicios.

Cabe preguntarse sobre la distribución de los frutos del cambio técnico entre centros y periferias y dentro de ellos. Las tendencias observables registran un deterioro de la posición distributiva de los trabajadores de escasa calificación en los países centrales, sea por un incremento de sus tasas de desocupación (especialmente en Europa) o por un deterioro de sus remuneraciones medias (especialmente en Estados Unidos). La transferencia de eslabones de la cadena manufacturera hacia las periferias para aprovechar bajos costos laborales y ambientales contribuye a reducir las oportunidades de los trabajadores escasamente calificados de los centros (Thurow, 1992). En consecuencia, en este nuevo escenario mundial ni el cambio tecnológico ni sus frutos se están distribuyendo de una manera que beneficie categóricamente a las sociedades de los países centrales. Dicho de otra manera, los intereses de las empresas transnacionales cuyos criterios de competitividad definen la asignación mundial de los recursos no necesariamente coinciden con los intereses de los trabajadores escasamente calificados de las sociedades nacionales donde ubican sus casas matrices. Nótese que los salarios de los circuitos globalizados de la periferia se fijan tomando como punto de referencia la superación de los salarios medios locales, y no la igualación de los salarios medios de los centros. En consecuencia, las productividades laborales de los circuitos globalizados (maquiladoras, por ejemplo) están convergiendo mucho más rápida-

mente que los salarios reales. El punto radica en conocer el destino económico y social de las ganancias de productividad que así se van logrando.

El punto central que definirá la repartición del progreso técnico y de sus frutos entre centros y periferias será la capacidad de crecimiento de unos y otras y el poder generador de empleo de ese crecimiento. En este aspecto los circuitos globalizados de la inversión directa extranjera efectúan una contribución creciente pero muy insuficiente a la acumulación de capital global de las periferias. El empleo directo e indirecto (eslabonamientos tecnológicos hacia atrás y adelante) que se genera como consecuencia de esa inversión parece ser todavía muy escaso. Sin embargo se requieren investigaciones mejor documentadas y más abundantes de las que hoy existen para determinar la capacidad generadora de empleo de las actividades productivas que se transnacionalizan y su contribución potencial o efectiva al crecimiento de largo plazo.

Respecto de la capacidad generadora de empleo de las actividades productivas transnacionales que se localizan en las periferias, los esfuerzos principales de investigación deberían centrarse en la manera como la propagación mundial del cambio técnico esta afectando los sectores de servicios y su capacidad para generar empleos. Desde el punto de vista de su transabilidad cabría distinguir tres grandes tipos de servicios: a) aquellos cuya prestación implica trasponer las fronteras nacionales (transporte, telecomunicaciones, etc.), b) aquellos en que el demandante se traslada al país del proveedor (turismo, servicios médicos especializados, estudios de especialización, etc.), y c) aquellos en que el proveedor es una empresa (generalmente subsidiaria de una casa matriz ubicada en un "centro") que se traslada al país del demandante o consumidor (hoteles, televisión por cable, cinematografía, banca, comida rápida, seguros, empresas de seguridad, fondos de pensiones, supermercados, representaciones comercia-

les de productos de marca). En este último grupo cabría incluir aquellos servicios en que el proveedor es una persona física que se traslada temporalmente a otro país para prestarlos (asesoría, asistencia técnica, capacitación, etc.). La contribución de los servicios del tipo c) prestados a través de transferencias de capital o tecnología (franquicias, o inversión directa) desde las empresas transnacionales es un tema de investigación respecto a la futura participación del empleo periférico en las actividades de productividad alta y creciente que provienen de los centros.

Por último, el tema central de largo plazo es el de la capacidad de las regiones periféricas para salvar la brecha de niveles de vida que las separa de los centros. Esta capacidad dependerá del crecimiento medio de su productividad interna y de la cuota de esos incrementos que pueda ser orientada hacia la acumulación de capital (incluyendo lo que ha dado en denominarse capital humano o, más ampliamente, capital social). La capacidad para colocar el sistema financiero (incluyendo el mercado de capitales) al servicio de una acumulación de largo plazo se ve gravemente vulnerada por la globalización financiera mundial. La crisis mexicana de 1994 y las actuales crisis asiáticas coincidieron en manera importante con una apertura de sus respectivos mercados de capitales a un escenario financiero mundial caracterizado por alta volatilidad asociada a las expectativas de operadores bursátiles y cambiarios.

No está claro si el nuevo escenario mundial está generando una nueva versión de relaciones asimétricas en que los centros podrán consolidar su hegemonía y seguir acrecentando las distancias económicas con las regiones periféricas. Lo que sí resulta evidente es que el cambio técnico generado en las sociedades centrales y la forma de su propagación internacional sigue siendo un hilo conductor más estratégico que nunca para entender el orden internacional emergente.

ANEXO 1

## Centro y periferia: La visión, el sistema y las políticas

	Siglo XIX	Siglo XX (Mitad)	Siglo XX (Fines)
<b>I. VISION</b>			
Papel central del progreso técnico y de su impacto sobre las asimetrías del desarrollo económico	(La misma.)	(La misma)	(La misma)
La determinación de posiciones centrales (activas, hegemónicas) o periféricas (pasivas, subordinadas) en la división internacional del trabajo			
La distribución de sus frutos entre (y dentro de) centros y periferias.			
<b>II. SISTEMA</b>			
Fuente del cambio técnico y especialización productiva	Revolución Industrial. Centros generan progreso técnico, exportan manufacturas de consumo y capital e importan productos primarios. Periferias receptoras pasivas de progreso técnico, exportan productos primarios e importan manufacturas y bienes de capital. Comercio intersectorial.	Segunda Revolución Industrial. Centros generan progreso técnico, y exportan manufacturas de consumo y capital a las periferias. Comercio intraindustrial intracentros. Periferias copian tecnología industrial corporizada en equipos, exportan productos primarios e importan manufacturas.	Revolución en tecnologías de la información. Centros propagan progreso técnico, vía transnacionalización productiva. Globalización financiera. Comercio intraindustrial e intrafirma entre centros y periferias. Centros exportan servicios. Periferias diversifican exportaciones de bienes (maquila).
Distribución internacional de las ganancias de productividad entre centros y periferias	Vía comercio. Cesión de parte de los frutos del progreso técnico. Deterioro términos de intercambio. Explicaciones por el lado de la oferta y por el lado de la demanda.	Vía comercio. Cesión de parte de los frutos del progreso técnico en la actividad primaria. Retención de los frutos del progreso técnico en la industria vía protección.	Vía comercio: Búsqueda de la competitividad internacional (formas "espurias" y "legítimas"). Vía inversiones (captan menores costos laborales periféricos).
Reglas de juego de la economía mundial.	Hegemonía británica, colonialismo en Asia y Africa coexistiendo con orden liberal en América Latina. Multilateralismo fundado teóricamente en el patrón oro y prácticamente en la balanza de pagos británica.	Hegemonía estadounidense, descolonización masiva coexistiendo con bloques cerrados, crisis, guerras, etc. Proteccionismo en los centros, comienzo de la liberalización económica de posguerra. Fundación del GATT, el Banco Mundial y el FMI.	Tríada (Estados Unidos, Unión Europea, Japón). Multilateralismo reglado por la OMC, el Banco Mundial y el FMI. Regionalismo abierto hemisférico. Libre flujo de inversión extranjera directa, de tecnología y de servicios. Asignación privada (transnacional) de recursos. Liberalización financiera.
<b>III. ESTRUCTURA Y POLITICAS EN LA PERIFERIA</b>			
Grado de diversificación e integración interna de las estructuras productivas.	Economías primario-exportadoras coexistiendo con economías de subsistencia.	Exportación primarios e industrialización orientada al mercado nacional. Heterogeneidad estructural.	Transnacionalización de la industria. Maquila. Empresas pequeñas, medianas y microempresas crean empleos. Subsiste subempleo.
Distribución interna de las ganancias de productividad	Fuerza de trabajo redundante presiona hacia abajo las remuneraciones y mejora rentabilidad sector primario. Diferentes tipos de situaciones.	Sector primario "subvencioná" a la industria. Concentración distributiva, consumismo, insuficiencia dinámica.	Globalización del progreso técnico y transnacionalización en las ganancias internas de productividad. Fortalecimiento sector financiero.
Capacidad del Estado para incidir sobre las posiciones periféricas.	Orden liberal, apertura económica.	Orden proteccionista. Industrialización sustitutiva de importaciones.	Apertura, privatización, desregulación. Menor radio de acción en políticas.

## Bibliografía

- Altimir, O. (1990): "Desarrollo, crisis y equidad", *Revista de la CEPAL*, N° 40 (LC/G.1613-P): Santiago de Chile, abril, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998): *Panorama Social de América Latina. Edición 1997* (LC/G. 1982-P): Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.3.
- \_\_\_\_\_ (1997): *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G. 1886-P): Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.
- \_\_\_\_\_ (1996): *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía* (LC/G.1989/Rev.1-P): Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (1995): *Panorama social de América Latina. Edición 1995* (LC/G. 1886-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.17.
- \_\_\_\_\_ (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.
- \_\_\_\_\_ (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.
- \_\_\_\_\_ (1951): *Estudio económico de América Latina, 1949*, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951.II.G.1.
- Di Filippo, A. (1997): "Multilateralismo y Regionalismo en la Integración de América Latina", Documentos de trabajo, N° 46, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (1987): "El deterioro de los términos de intercambio treinta y cinco años después". *Pensamiento Iberoamericano*, N° 11, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, enero-junio.
- Di Filippo, A. y R. Franco (1997): "Mercados de trabajo, competitividad y convergencia", serie Políticas sociales, N° 14, (LC/L.996/Add.3), vol.4, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL).
- Fajnzylber, F (1988): "Competitividad internacional, evolución y lecciones", *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G.1537-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Gurrieri, A (comp.) (1981): "La obra de Prebisch en la CEPAL", *Lecturas del Trimestre Económico*, N° 46, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Ocampo, J.A. (1991a): "Las nuevas teorías del comercio internacional y los países en vías de desarrollo". *Pensamiento Iberoamericano*, N° 20, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, julio-diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1991b): "Los términos de intercambio y las relaciones centro-periferia". *El desarrollo desde dentro: un enfoque no estructuralista para la América Latina*, Osvaldo Sunkel (comp.), México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1962): "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Boletín económico de América Latina*, vol. 7, N° 1, Santiago de Chile, febrero.
- Rosenthal, G. (1994): "Reflexiones sobre el pensamiento económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)", *Pensamiento Iberoamericano*, N° 24-25, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- Thurow, L. (1992): *La guerra del siglo XXI*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1995): *World investment report, 1995: transnational corporations and competitiveness* (UNCTAD/DTCI/26), Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.95.II.A.9.



# Globalización y democracia

## *en América Latina*

**Alberto Couriel**

*Senador, Cámara de  
Senadores, Montevideo,  
Uruguay*

El objeto de este trabajo es mostrar que a fines del siglo XX se mantienen en América Latina históricos problemas económico-sociales. Estos derivan, por una parte, de las relaciones internacionales, que en la actualidad se manifiestan en las modalidades que asume la globalización y especialmente en la ideología de la globalización, y, por otra, de problemas internos. Lo internacional exige negociaciones colectivas basadas en nuevas formas de unidad y cooperación entre los países de la región. Para enfrentar los problemas internos son necesarias transformaciones del modelo económico y cambios sociales, políticos e institucionales que permitan la consolidación de la democracia a fin de evolucionar de la democracia política a la democracia económica y social.

A fines del siglo XX América Latina se mantiene como periferia y con las características específicas del subdesarrollo. La menor participación en el comercio mundial, el mantenimiento de la especialización —aunque hay mejoras gracias a los procesos de integración— y la mayor heterogeneidad estructural marcan con nitidez su condición de periferia.

El aumento de la brecha en el producto por habitante entre los países desarrollados y América Latina, las profundas desigualdades en la distribución del ingreso, la agudización de sus problemas de pobreza y marginalidad y la no resolución del problema de la heterogeneidad estructural con el deterioro de sus problemas de empleo, marcan su condición de subdesarrollo.

Las relaciones internacionales tuvieron una influencia significativa en conformar las características básicas de la región. Sin embargo, la heterogeneidad estructural derivó fundamentalmente de las estructuras internas. De éstas, destacan la proporción de la población rural y de los ocupados en la agricultura, sobre todo el peso de los minifundistas; las bases de la estructura económica derivada de la influencia de la industrialización; y las relaciones internas de poder que marcan la existencia, naturaleza y características de representatividad del Estado nacional. Estas estructuras internas diferencian nítidamente a los distintos países de América Latina.

## I. La influencia de las relaciones internacionales

Lo internacional tuvo un papel relevante en el funcionamiento de las sociedades latinoamericanas. Si sólo abarcamos el último siglo advertiremos las características siguientes:

a) En la etapa de crecimiento hacia afuera el dinamismo de los países del centro tenía gran incidencia sobre los países de la región, al generar sectores exportadores de enorme influencia sobre la evolución interna. El control nacional o extranjero del sector exportador en sus distintas etapas (de producción primaria, comercialización, industrialización, transporte y colocación en el exterior) se reflejaba claramente en el Estado y en las relaciones de poder. En lo económico, el sector exportador era determinante de la evolución de la balanza de pagos, de los ingresos del Estado, del proceso de acumulación de capital y de la propia distribución del ingreso.

b) Entre la crisis de 1929 y la terminación de la segunda guerra mundial, los países que ya habían iniciado procesos de industrialización los pudieron ampliar con cierto grado de autonomía, dada la especial situación internacional.

c) En la etapa de crecimiento hacia adentro que culminó a principios de los años ochenta con el problema de la deuda externa, los factores internos tenían una gravitación significativa sobre la evolución de los países de la región. En el proceso de industrialización influyeron poderosamente las empresas transnacionales, determinantes del estilo de desarrollo de la región, pero ello por efecto más bien de la debilidad de los sectores nacionales, sin capacidad tecnológica ni financiera para liderar grandes proyectos nacionales que atendieran los intereses de la región.

d) En el decenio de 1980, denominada la década perdida, fue determinante el peso de lo internacional en la desfavorable evolución económica de la región. Las negociaciones de la deuda fueron el elemento central en las definiciones de los objetivos y de la política económica de los países deudores, con notoria prioridad al pago de los servicios de la deuda externa. Fue decisiva la relación de fuerzas, con predominio de los acreedores sobre los deudores. La negociación caso por caso, la incapacidad de unidad de los países deudores, la unidad de los bancos y de los países acreedores bajo el liderazgo de Estados Unidos, permitieron que los organismos financieros internacionales fijaran condicionalidades que generaron una muy elevada transferencia neta de recursos desde los países deudores a los acreedores. Ello significó que los países deudores pa-

garon en exclusividad los costos de la deuda. Estas relaciones de poder fueron elementos vitales en los resultados de la década y de mucho mayor trascendencia que el libre juego del mercado.

e) En el decenio de 1990 la región registró un moderado ritmo de crecimiento, gracias a los descensos en las tasas de interés del mercado financiero internacional y a la elevada entrada de capitales a la región. Sin embargo, el estilo de desarrollo imperante no atiende los problemas sociales de la región, sobre todo los del empleo, la pobreza y la marginalidad social.

### 1. La globalización como fenómeno real

Culminando el siglo XX las relaciones internacionales están definidas por el fenómeno de la globalización, que sin duda tiene enorme trascendencia en la evolución interna de los países de la región. De aquí surgen dos conceptos que interesa recalcar. Por un lado, no debe confundirse el fenómeno de la globalización con la ideología de la globalización. Por otro, los resultados de la globalización son absolutamente insatisfactorios para el mundo subdesarrollado e incluso hay riesgos sistémicos en los mercados financieros internacionales, lo que lleva a la necesidad de gobernar la globalización (UNESCO, 1997).

La globalización es un fenómeno que tiene consecuencias inevitables para todos los países del mundo. Nadie puede marginarse ni tener autonomía con respecto a la globalización. La globalización no es el fenómeno de la transnacionalización. Esta viene desde fines del siglo pasado influyendo sobre la periferia, con muy fuerte presencia en Europa occidental después de la segunda guerra mundial e incorporando en los últimos tiempos los espacios económicos de los Estados Unidos y el sudeste asiático.

Tampoco deriva del comercio internacional, cuya historia tiene varios siglos.

Las nuevas formas de la globalización pasan por los niveles tecnológicos, de las comunicaciones y financieros. Hay una impresionante velocidad de innovación tecnológica que penetra permanentemente en la producción de bienes y servicios. Para los países subdesarrollados es muy importante no quedar ajenos a este fenómeno, ni tener una actitud pasiva. Es imprescindible que el Estado aporte la infraestructura científica y tecnológica necesaria para la elección de tecnologías, para su adaptación y para crear la capacidad propia de generar nuevas tecnologías.

En materia de comunicaciones, la globalización es un hecho, en la medida en que en cualquier parte

del mundo se pueden tener imágenes instantáneas de acontecimientos que ocurren en cualquier otra parte. La importancia del fenómeno le otorga un enorme poder a los que manejan los medios de comunicación, especialmente las distintas formas de televisión, ya que les permite influir sobre el sistema de ideas, sobre los valores y las motivaciones de la sociedad, sobre la imagen de figuras públicas o características de determinados gobiernos. Gobernar la globalización de las comunicaciones implica la intervención del Estado para asegurar una competencia real, así como la igualdad de oportunidades, tanto en el plano internacional como nacional, a los puntos de vista de los distintos sectores de la sociedad.

La globalización financiera es el tercer elemento novedoso de fines del siglo XX. Facilitada por la revolución tecnológica en el campo de la informática y los procesos posteriores de liberalización financiera, tiene una ponderación extraordinaria en la evolución de la economía internacional. Ningún país puede mantener tasas de interés por debajo de las vigentes en el mercado financiero internacional, sin sufrir consecuencias indeseadas sobre el movimiento de capitales y su política cambiaria. En la actualidad las transacciones financieras diarias alcanzan a la exorbitante cifra de 1.2 billones de dólares, de los cuales el 90% son operaciones con plazos de una semana. Esto marca el carácter especulativo de los movimientos de capitales, lo que genera riesgos sistémicos del mercado financiero internacional que pueden afectar a cualquier país y a cualquier moneda. Sin embargo, el peso de los Estados Unidos es muy importante en la globalización financiera. Es el mayor receptor de capitales del mundo desde 1980 y tiene capacidad de encuadrar las políticas económicas de las demás potencias por la influencia que ejercen sobre ellos las políticas monetarias y cambiarias de la Reserva Federal. Los títulos emitidos por el gobierno de los Estados Unidos le dan seguridad al sistema y son proporciones importantes del total de los activos financieros de las grandes potencias. El dólar cumple funciones centrales de seguridad y arbitraje en el campo internacional. Importa señalar que no han ocurrido corridas contra el dólar. La excepción de octubre de 1987 confirma la regla (Tavares y Melin, 1997).

Ha habido diversas propuestas para regular la globalización financiera y controlar los movimientos de capital, en especial los de muy corto plazo. Pero esto tiene mucho que ver con las relaciones de poder en el campo internacional, con quienes son los principales beneficiarios de estas formas de evolución.

Las relaciones de poder han sufrido transformaciones importantes en el decenio de 1990. Con la desaparición de la URSS desapareció también la bipolaridad militar, política e ideológica que predominaba en el mundo internacional desde fines de la segunda guerra mundial.

Al culminar el siglo XX, Estados Unidos ejerce un fuerte predominio en el escenario internacional. No tiene una hegemonía global, como la que tenía en el mundo capitalista al finalizar la segunda guerra mundial, porque hoy le faltan bases de sustentación económica. Tiene una clara hegemonía militar y también de las comunicaciones, en la medida en que más del 80% de las imágenes que se ven en el mundo provienen de ese país. Tiene un gran poderío tecnológico y una extraordinaria fuerza en el ámbito financiero que la ubica como potencia de primer plano.

Gobernar la globalización dependerá de la actitud de Estados Unidos y de la relación de fuerzas en el campo internacional. A América Latina le sería de vital importancia participar en el proceso de decisiones sobre estos temas que tanto repercuten en su funcionamiento. Pero, además, importa no tener una actitud pasiva, sino regular internamente aquellos aspectos donde sea factible para aprovechar los elementos positivos de la globalización y erradicar los que se consideran negativos para la región.

## 2. La globalización como ideología

En el marco de una agresiva penetración ideológica, especialmente en América Latina, se usa la globalización para justificar acciones derivadas de las relaciones de poder, tanto en el plano internacional como en el plano nacional de cada uno de los países. Sirvan a vía de ejemplo medidas propias del neoliberalismo:

- La apertura comercial no es un fenómeno inevitable de la globalización sino el fruto de los intereses dominantes de los países desarrollados, especialmente de los Estados Unidos, para colocar sus productos y resolver sus déficit de balanza comercial. Si bien hay una tendencia a la apertura económica, tanto en la Unión Europea como en los Estados Unidos y en el sudeste asiático se han mantenido protecciones y subsidios a los productos agrícolas y mecanismos para arancelarios en el resto de las actividades productivas. Estas medidas, que han afectado a la región latinoamericana, muestran que la apertura comercial no es inevitable. Subsisten los grandes bloques económi-

cos y las intervenciones estatales derivadas de las distintas relaciones de poder.

Esto no significa desconocer la necesidad de mejorar los niveles de competitividad de los países de la región —dada la velocidad de la revolución tecnológica en los últimos tiempos— y la prioridad que debe otorgarse al mundo del conocimiento.

- Las privatizaciones tampoco son consecuencia inevitable de un fenómeno de globalización. Derivan de una fuerte corriente ideológica que facilita el aprovechamiento por parte de las grandes empresas transnacionales de los elevados excedentes financieros internacionales. En la búsqueda de una mejor rentabilidad, penetran en mercados, como el de los servicios públicos de América Latina.
- El debilitamiento del Estado en sus distintas funciones tampoco es consecuencia de la globalización, como lo muestra su mantenimiento y fuerza en el sudeste asiático y en Europa occidental y el propio intervencionismo de las políticas de la Reserva Federal en Estados Unidos. En América Latina es el fruto de la ideología dominante y de la relación de fuerzas entre los que quieren darle el mayor protagonismo al mercado y al sector privado y los que buscan mantener cierta dirección económica y ciertas bases del Estado de bienestar para atender objetivos de equidad, de igualdad y de justicia social.
- El énfasis y la prioridad en la eliminación de los déficit fiscales en la política económica de los países de América Latina tampoco es consecuencia mecánica de la globalización, como lo muestran los resultados deficitarios de los últimos veinte años en la economía de Estados Unidos y en la Unión Europea, sin consecuencias inflacionarias. Es nuevamente el resultado de la relación de fuerzas que marca el predominio de los que buscan el debilitamiento del Estado.

Esta ideología de la globalización, que en el campo económico es conocida como neoliberalismo y que goza de gran aceptación en América Latina, tiene una fuerza extraordinaria. Coincide con la ideología del poder financiero internacional que hoy tiene cierto predominio; se trasmite a través de los medios de comunicación, especialmente la televisión y las poderosas agencias de noticias internacionales; se cumple incorporada a las condiciones exigidas en los préstamos de los organismos financieros internacionales, de una enorme influencia en América Latina y mucho

menor predicamento en el resto del mundo; y es apoyada por las tecnocracias de la inmensa mayoría de los gobiernos de los países de la región, sobre todo por los presidentes de los bancos centrales y los ministros de economía, finanzas o hacienda que funcionan como verdaderos superministros.

Esta ideología ha penetrado con empuje en la región, pero sus propuestas no han podido resolver —e incluso han agudizado— los problemas sociales, como la pobreza, la marginalidad, las desigualdades y la violencia en las zonas urbanas, que afectan la calidad de vida de las grandes mayorías de la población. En este deterioro social se destaca su inoperancia para resolver el problema del empleo, pese al moderado crecimiento económico del decenio de 1990, en sus manifestaciones de desocupación abierta, subempleo, empleo precario e informalidad que actualmente afectan a la mitad de la población latinoamericana,

El crecimiento económico es indispensable para resolver los problemas sociales de la región. Sin embargo no se trata de cualquier crecimiento. Importa analizar los contenidos y la estructura del crecimiento, la estructura productiva que se va formando y el propio estilo de desarrollo para alcanzar el crecimiento con equidad, tan esquivo en la región. No se pueden soslayar las características específicas del subdesarrollo ni las enormes diferencias de estructuras.

No existe demostración teórica ni en la praxis de la política económica mundial que confirme la hipótesis de que el libre juego del mercado tenga capacidad suficiente para resolver los graves problemas sociales que afligen a la región. La magnitud del fenómeno de exclusión, pobreza y marginalidad muestra que está en tela de juicio el modelo económico en su conjunto y que no se puede solucionar por la vía exclusiva de las medidas asistenciales.

El mercado es un instrumento insustituible como indicador de resultados y, en consecuencia, determina la cantidad y calidad de los bienes y servicios. En cambio, no es un óptimo asignador de recursos. El qué producir, el cómo, el dónde, el cuándo, el para quién han estado muy influidos en los actuales países desarrollados por las distintas formas de intervención y regulación del Estado. Sirvan, a vía de ejemplo, la protección a los procesos de industrialización y los subsidios a la producción agrícola.

Cabría la interrogante, ¿por qué los precios internacionales tienen que dar las señales adecuadas para la asignación de recursos y para la conformación de una estructura productiva que atienda los intereses nacionales?

En la compleja realidad actual los mercados no son homogéneos, ni transparentes, ni integrados, ni hay libertad de entrada y salida, ni fluidez de información, ni precios únicos. Tampoco hay libre movilidad de factores y recursos productivos, como se demuestra con claridad meridiana en las rigideces de la movilidad de la mano de obra, sobre todo para el ingreso a los países desarrollados. Los mercados son segmentados y múltiples y están muy influidos en su evolución —errática y fluctuante— por las políticas económicas de los países desarrollados, tales como la protección, los subsidios, las políticas cambiarias y monetarias.

Por todo lo anteriormente expuesto la intervención del Estado es imprescindible, pero debe transformarse para actuar con mayor eficacia que en el pasado.

### 3. Nuevas formas de cooperación en América Latina y la negociación colectiva internacional

A fines del siglo XX se constata que no hay proyecto mundial que incorpore las necesidades ni los intereses de América Latina. La región depende de sus propias fuerzas, y éstas de su capacidad de alcanzar las más diversas formas de unidad y cooperación. En el pasado no existieron respuestas latinoamericanas conjuntas, sobre todo para enfrentar las políticas de los Estados Unidos, potencia dominante en la región. En ello influyen una historia de balcanización, la escasa vinculación económica entre los países de la región, la insuficiente conciencia e identidad regionales que supone la falta de articulación entre los principales actores políticos y sociales. Todo ello ha servido de fundamento a la falta de voluntad política que mostraron los gobiernos de América Latina para establecer acuerdos.

El decenio de 1990 registró avances significativos de cooperación e incluso de acción conjunta entre los gobiernos regionales. La propia existencia del MERCOSUR señala pasos importantes en la unidad de acción y no sólo en la unidad retórica como en el pasado. Las potencialidades políticas de este proceso de integración son excelentes y ya comienzan a marcar un punto de inflexión en las relaciones de América Latina y los Estados Unidos. Las actuales negociaciones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) muestran a América Latina, bajo el liderazgo de Brasil, en posiciones y acciones comunes que abren una perspectiva promisorio para la región.

Nuevas formas de unidad y de cooperación son imprescindibles para tener un mayor protagonismo en el escenario internacional. En este mundo de bloques

internacionales, la formación de un bloque sudamericano, a partir del MERCOSUR, mejoraría las posibilidades de negociación con el mundo desarrollado.

La unidad para mejorar la relación de fuerzas y negociar en mejores condiciones con los Estados Unidos, con la Unión Europea y con el sudeste asiático, exige propuestas, estrategias y acciones comunes, que abarquen lo militar, lo económico y lo político. América Latina ha perdido poder en el ámbito internacional, no sólo por su menor participación en el comercio mundial, sino también por su incapacidad de presentar propuestas. En los años 60 la región contaba con visiones y pensamientos de largo alcance para enfrentar los desafíos internacionales. Las concepciones de la CEPAL sobre la dependencia y la propia creación de la UNCTAD así lo indican. Las propuestas actuales son menos consistentes que las del pasado, por lo que se vuelve imprescindible avanzar en este campo. Las nuevas formas de relacionamiento y negociación deben prever claramente el mantenimiento de principios básicos como la autodeterminación, la no intervención y la autonomía necesaria, en los límites que impone la globalización —y no la ideología de la globalización— para erigir modelos alternativos que se acomoden a las especificidades de la región, a fin de alcanzar un crecimiento con justicia social.

El contenido de la negociación no puede dejar de lado algunos aspectos sustantivos en el plano económico, a saber:

- Una mayor participación de la región en los organismos de decisión, como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y alguna forma de representación en el Grupo de los Ocho.
- Modificar las condiciones que imponen los organismos financieros internacionales para poder aplicar modelos y políticas más adecuados a las necesidades de la región.
- En el campo comercial, moderar las asimetrías existentes entre los países desarrollados y los de la periferia a fin de facilitar las exportaciones de manufacturas desde América Latina y mejorar los términos del intercambio, afectados por la política económica de los países desarrollados.
- En el campo financiero, es necesaria la presencia de la región en instancias donde se discuten los riesgos sistémicos de la globalización financiera a fin de encontrar mecanismos de defensa para enfrentar los desequilibrios financieros que generaron casos como el efecto tequila en 1994 o los acontecimientos del sudeste asiático en 1997. Esto incluye establecer regulaciones sobre los movi-

mientos especulativos de capitales de corto plazo para resolver el problema de la deuda externa, teniendo en cuenta la situación de los países de menor desarrollo y criterios de corresponsabilidad.

- Las negociaciones deben incluir mecanismos tendientes a compatibilizar el proceso de transnacionalización con los objetivos nacionales, para lo que es preciso que los países tengan propuestas sobre estilos de desarrollo y conformación de la estructura productiva.

Las discusiones sobre el Acuerdo Multilateral de Inversiones son un buen ejemplo de la posición de las empresas transnacionales que afectan el poder autónomo de decisión de los distintos países, y en especial de los subdesarrollados, y ponen de relieve la necesidad de encontrar ámbitos de negociación colectiva para atender los intereses de la región.

En las negociaciones con cada bloque para mejorar su capacidad y poder de negociación, América Latina tiene que aprovechar los resquicios derivados de las diferencias dentro de los bloques y entre ellos. Las relaciones de fuerza son fundamentales para las negociaciones, y éstas son en la actualidad muy desventajosas para la región. Sin embargo ellas dependen también del pragmatismo y la creatividad de los países de la región para relacionarse con cada uno de los bloques, e incluso, encontrar nuevas alianzas en las relaciones de Sur con Sur.

## II. De la democracia política a la democracia económica y social

Analizados algunos mecanismos para alcanzar mejores logros en las relaciones internacionales, se vuelve indispensable analizar los problemas internos de la región. Cualquier política que no tenga en cuenta la globalización, tendrá dificultades para su ejecución. Sin embargo, la adaptación pasiva a los dictados de la globalización, y en especial a su ideología, condena a la exclusión a la mayoría de la población de nuestros países e impide el desarrollo (UNESCO, 1997).

Los problemas económico-sociales que afronta la región repercuten sobre la seguridad ciudadana, y ambos afectan las posibilidades de consolidación de esa democracia que con tanto esfuerzo han alcanzado los pueblos latinoamericanos. Por ello la tarea central en el futuro inmediato es la consolidación de la democracia, lo que requiere avanzar de la democracia política a la democracia económica y social.

La democracia política se ha instaurado en la gran mayoría de los países de la región y debe considerarse

como un fin en sí mismo, como un verdadero estilo de vida, como el mejor régimen de convivencia social. Los principios básicos de la democracia política son el sufragio universal, el pluripartidismo, la existencia de un Estado de derecho, las libertades básicas, la garantía de los derechos humanos y el gobierno de las mayorías y el control y acatamiento de las minorías. Es fundamental mantener estos principios básicos, pero sólo se pueden consolidar si se avanza hacia la democracia económica y social, si se tiende a resolver las grandes desigualdades, la exclusión social, la marginalidad, la violencia, si se avanza hacia el desarrollo de los países de la región. Y ésta es la gran tarea del futuro (Couriel, 1996).

Avanzar en esta dirección hacia objetivos de igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para el logro de la plenitud del desarrollo humano exige cambios estructurales de carácter económico, social y político. Los cambios económicos requieren de una conducción económica con nuevos criterios y nuevas prioridades con respecto a las vigentes en la actualidad. Pero no hay cambios de conducción si no se transforma el Estado, lo que a su vez exige cambios sociales y políticos. Los cambios sociales pasan por la necesidad de nuevos actores, con fuerte dinamismo y compenetrados con la necesidad de avanzar hacia modelos alternativos a los vigentes; pasan por alianzas sociales básicas y nuevas formas de participación ciudadana. En el plano político, se vuelve imprescindible mejorar a fondo la representatividad de los partidos políticos y la articulación de éstos con la sociedad civil, así como aumentar su credibilidad, hoy seriamente lesionada.

La presencia de un Estado reformado y modernizado se vuelve fundamental. Es imprescindible para gobernar la globalización y desarrollar una política de inclusión, orientando estratégicamente la actividad económica. No hay cambios económicos si no hay un Estado con capacidad de conducción y una alianza de actores sociales con fuerza para liderar el proceso de transformaciones. Pero ello no es factible si no hay cambios en el campo político que permitan nuevas relaciones de poder.

### 1. Algunas reflexiones sobre las transformaciones económicas

Las transformaciones económicas necesarias para avanzar hacia la democracia económica y social derivan fundamentalmente de cambios en la conducción económica, de modificaciones en la estrategia econó-

mica y de criterios y prioridades diferentes a los vigentes en la actualidad.

De estos cambios se destacan:

a) La necesidad de que lo económico y lo social tengan prioridades similares, y de que, dentro de lo económico, se dé una mayor prioridad a los aspectos productivos. En el modelo vigente en la región, lo financiero tiene prioridad sobre lo productivo y lo social, y ello determina las formas de ejecución de la política económica.

En nuestra concepción, sin descuidar los aspectos financieros, las esferas de lo productivo y lo social son fundamentales. Dos ejemplos son suficientemente demostrativos de prioridades simultáneas. En la conformación de una estructura productiva es indispensable atender tanto a la competitividad como al empleo productivo. Al decir de la CEPAL, la competitividad es un problema sistémico y depende fundamentalmente del conocimiento, de los avances tecnológicos y de la formación de recursos humanos. En esencia no se mejora la competitividad si el sistema educativo no tiene una adecuada prioridad. Para alcanzar el objetivo económico de la competitividad es necesario un instrumento social central, como es el avance en el sistema educativo. Por otro lado, para alcanzar metas sociales en materia de alimentación, salud, educación y vivienda es condición necesaria resolver los problemas del empleo, que dependen a su vez del ritmo de crecimiento económico y especialmente de su contenido. En este caso, los objetivos sociales exigen un instrumento económico central.

Adjudicar una prioridad similar para lo económico y lo social es un cambio significativo con relación a los modelos actuales, en que lo social funciona como apéndice de lo económico. En esta concepción, lo social está en el corazón de la política, sabiendo que si no hay crecimiento es muy difícil resolver lo social y por lo tanto obtener recursos necesarios para la aplicación de las políticas sociales.

b) Para dar prioridades simultáneas al crecimiento económico y a la distribución del ingreso es preciso conformar una determinada estructura productiva. El crecimiento debe acompañarse con cierta estructura productiva para alcanzar simultáneamente mejoras en la distribución del ingreso. El libre juego del mercado no asigna en forma óptima los recursos. Al decir de Prebisch, el mercado no tiene ni horizonte temporal ni horizonte social.

La regulación del Estado con participación directa de los principales actores sociales es central para definir la conformación de la estructura productiva. Los

lineamientos estratégicos que se formulen tendrán que tener la necesaria flexibilidad y plasticidad dadas la velocidad y profundidad de los cambios tecnológicos que se están produciendo en la realidad internacional.

La estructura productiva debe asegurar simultáneamente la competitividad y el empleo productivo. Para lograr la competitividad es necesario cierto liderazgo del sector industrial, que permita promover exportaciones manufactureras como demuestran los países desarrollados y las economías emergentes del sudeste asiático. En el modelo imperante la industria manufacturera se desmantela. El liderazgo industrial tendrá que tener características distintas a las del pasado. No se podrá volver a altas protecciones que afectaron la competitividad. Tendrá que combinarse el crecimiento hacia afuera y hacia adentro. Los procesos de integración pueden ayudar por la vía de la complementariedad productiva a poner en marcha esta nueva industria. Ello requerirá también especialización tecnológica, avances significativos en la educación y fuerte apoyo de la acción estatal.

Resolver los temas del empleo significa atacar la problemática de la heterogeneidad estructural. Dependerá del ritmo de crecimiento económico, condición necesaria e imprescindible, pero también del contenido y estructura de ese crecimiento. En la problemática del empleo, surgen elementos vinculados con la oferta y la demanda de mano de obra. En la oferta, influyen la tasa de crecimiento de la población y los problemas de migración interna del campo a la ciudad que dificultaron y limitaron las mejoras ocupacionales urbanas de los países de la región en la etapa de fuerte crecimiento hacia adentro. También son importantes los niveles educativos para asegurar la calidad de la oferta y su capacidad de adaptación a un cambio tecnológico permanente.

Sin embargo, lo central para resolver los temas del empleo está en la demanda de la fuerza de trabajo, que dependerá del ritmo de crecimiento económico y de su contenido, y, por lo tanto, de la conformación de la estructura productiva. En algunos países los problemas del empleo rural deben resolverse en el propio ámbito rural, para no generar elevadas tasas de crecimiento de población urbana, fruto de las migraciones internas. Esto podrá requerir modificaciones en la propiedad de la tierra, mejorar los tamaños de los minifundios y prestar asistencia técnica, crediticia y de organización social a los pequeños productores.

En el medio urbano pueden ser indispensables los estímulos crediticios, fiscales y tecnológicos a los pequeños y medianos productores con capacidad de in-

novación y de generación de empleo; los estímulos a rubros de mayor generación directa e indirecta de empleo productivo; la modernización del sector informal cuando ello sea tecnológicamente factible y mecanismos de complementariedad de actividades del sector formal y el informal, o de las pequeñas y grandes empresas al estilo de algunos países del sudeste asiático. Los procesos de integración productiva a nivel nacional y de complementariedad productiva a nivel regional pueden también ayudar a mejorar sustantivamente la situación del empleo.

Interesa señalar que los problemas del empleo responden a causas específicas de cada bloque, de cada región e incluso de cada país. El desempleo abierto de la Unión Europea deriva de la falta de dinamismo económico. En cambio en América Latina, por efecto de la heterogeneidad específica de la región, es preciso enfocar el problema del empleo no sólo por el ritmo de crecimiento económico sino también por su contenido. Por ello, salidas como la de la flexibilización laboral no son adecuadas a las características de la región (ort, 1996).

Los temas de la distribución del ingreso pasan por las exportaciones de manufacturas que atenúen el deterioro de los términos de intercambio, la solución de los problemas del empleo y la heterogeneidad estructural, la mejora de los salarios y su vinculación con las mejoras de productividad y de cambio tecnológico, y la adecuada prioridad al gasto social. Dada su magnitud, la solución del problema de la pobreza en algunos países de la región exigirá, además de la atención a los problemas del empleo y la educación, una complementación coyuntural con gastos sociales focalizados de carácter asistencial.

Un problema clásico de la distribución del ingreso y la riqueza se vincula con el tema de la propiedad de los medios de producción. Aquí se plantean modificaciones en el ámbito rural y en los casos especiales que así lo requieran. En general, sin embargo, en el medio urbano el criterio es que la transnacionalización y la velocidad de los cambios tecnológicos determinan que el énfasis se coloque en las regulaciones, en las distintas formas de participación y en la propia gestión de las empresas, más que en los cambios en la propiedad misma.

c) Es necesario complementar una dinámica inserción internacional con las necesidades del mercado interno. La inserción en el mercado internacional es extraordinariamente relevante. En la medida en que la competitividad tiene un carácter sistémico, es fundamental la articulación del conocimiento, la tecnología,

la formación de recursos humanos y la obtención de nuevos mercados.

En algunos países de la región preocupa la existencia de atrasos cambiarios, que afectan coyunturalmente la competitividad de sus rubros de exportación y que dificultan la competencia de sus productos para el mercado interno con los importados. Cuando los países alcanzan cifras de inflación de cuatro dígitos, no hay duda de que una herramienta central es el uso de la política cambiaria con objetivos antiinflacionarios. Esta no se justifica necesariamente en los casos de una inflación de dos dígitos. El tema es cuánto tiempo se puede mantener ese atraso cambiario y cómo se sale de él, minimizando los efectos negativos. Los atrasos cambiarios se vieron facilitados por la fuerte entrada de capitales desde 1991 y por la persecución de objetivos antiinflacionarios con importantes efectos políticos internos, como lo muestran los casos recientes de Argentina y Brasil. También ejercen gran influencia las presiones del capital financiero internacional para bajar la inflación, sin olvidar que los atrasos cambiarios le facilitan a los Estados Unidos mejorar sus déficit de balanza comercial.

Importan también, para una dinámica inserción internacional, los procesos de integración que avanzan en la región, en la medida en que permitan mejorar los niveles de competitividad a través de procesos de complementación productiva, de economías de escala y de avances en las exportaciones de manufacturas, tanto regionales como internacionales.

En la región tampoco debiera descuidarse el mercado interno, especialmente en los países de mayor tamaño. La preocupación por el mercado interno es central, dada su elevada magnitud con respecto al mercado externo, y los requerimientos de integración productiva y de resolución de los problemas del empleo.

d) El desarrollo debe basarse en el esfuerzo propio, con recursos locales, complementados con financiamiento externo, con el mayor poder autónomo de decisión que sea factible a la luz del propio proceso de globalización. Por ello se le da gran importancia a la presencia de nuevos y dinámicos actores sociales con capacidad para hacer efectivo el proceso de desarrollo. El financiamiento externo debe ser complementario para limitar la vulnerabilidad externa y sus efectos sobre la balanza de pagos. Ello significa aprovechar los elementos positivos de la globalización financiera, regulando la calidad y los plazos de la entrada de capitales. Pero el esfuerzo por incrementar sustantivamente el ahorro interno es vital.

e) Debe darse prioridad simultánea a la estabilidad con crecimiento económico y a la distribución del ingreso. La búsqueda de crecimiento con equidad tiene una mayor vinculación con los problemas de mediano plazo; además, tiene repercusiones a corto plazo y en el diseño y ejecución de los instrumentos de política económica. Pero en el corto plazo se requieren determinados equilibrios, sin los cuales se dificultan los logros de mediano plazo. Estos pasan por los problemas de balanza de pagos que necesariamente deben ser atendidos y corregidos cuando ello sea necesario y por los problemas de carácter inflacionario. La estabilidad es un requisito importante. El punto clave es analizar si es factible la corrección de los procesos inflacionarios sin afectar el crecimiento y la distribución, es decir, sin afectar los niveles de inversión y de acumulación de capital y repartiendo equitativamente los costos de la estabilización.

El tema central es interpretar adecuadamente la realidad de cada país y las causas de los procesos inflacionarios. No creemos que haya recetas universales para combatir la inflación como lo sostienen los organismos financieros internacionales, que en esta materia han tenido enormes fracasos. Las causas de la inflación dependen de las características específicas de cada país, tanto políticas como de las actitudes y conductas de los principales actores. A veces juegan la evolución y los cambios de los precios internacionales, la indización de las principales variables económicas y los factores de costo, como la evolución del tipo de cambio, de la tasa de interés, de las tarifas de los servicios públicos y de los salarios. Las expectativas de los empresarios urbanos también pesan sobre el proceso inflacionario al fijar sus márgenes sobre los aumentos de costos. En los productos agropecuarios influyen los precios internacionales, en algunos países, y en ocasiones las evoluciones concretas de la oferta y la demanda en la determinación de los precios internos. Con esta enumeración de aspectos sólo se pretende resaltar la complejidad del fenómeno inflacionario, y señalar cómo en muchas ocasiones no entran elementos de la demanda, ni las expansiones monetarias de los medios de pago derivadas de déficit fiscales. El propio comportamiento de la economía de los Estados Unidos y de la Unión Europea, tanto en la década del 80 como en la del 90, muestran elevados déficit fiscales sobre el producto, que incluso superan las cifras de inflación. Demostraciones similares se dan en diversos países de la región.

La interpretación específica de la realidad inflacionaria de cada país y la no aceptación lisa y llana de que la inflación proviene de factores de demanda deri-

vados de la expansión monetaria y el déficit fiscal puede ayudar a buscar terapias que atiendan la estabilidad, sin afectar el crecimiento y la distribución del ingreso. A vía de ejemplo, ello se puede lograr si las principales causas de la inflación derivan de factores de costos, indización y expectativas, como ocurre en algunos países de la región.

## 2. Algunas reflexiones sobre las transformaciones sociales y políticas

Para avanzar hacia la consolidación de la democracia económica y social, manteniendo los principios básicos de la democracia política, es preciso introducir cambios sociales que implican modificaciones en las relaciones de poder. De estos cambios se destacan:

a) Las transformaciones del modelo económico imperante debieran modificar a fondo la histórica heterogeneidad estructural, que en las dos últimas décadas se ha profundizado en las zonas urbanas. El desempleo abierto, el subempleo, la precariedad del empleo, el incremento de la informalidad y la tercerización generan nuevos procesos de fragmentación social. Esto dificulta la generalización de intereses y ayuda a la desactivación política, lo que limita la participación en organizaciones sociales y políticas.

La superación de la fragmentación social, en buena medida derivada de las transformaciones económicas, podrá facilitar nuevas formas de participación de la sociedad civil, con distintos mecanismos de organización social.

b) La presencia de nuevos y dinámicos actores sociales es indispensable para la conducción y el liderazgo del proceso de transformaciones. Esto también significa nuevas relaciones de poder, en la medida en que a fines del siglo XX, el modelo económico imperante ha producido modificaciones. De ellas se destacan:

- Vinculados al proceso de globalización, han adquirido mayor fuerza en los países de la región, los integrantes del poder financiero y del poder de las comunicaciones, en especial los propietarios de las distintas formas de televisión.
- Han perdido poder los sectores militares, al terminar la guerra fría. La nueva actitud del gobierno de los Estados Unidos de menor apoyo se refleja en la actitud de los organismos financieros internacionales que presionan por el descenso del gasto militar.
- Han perdido poder los empresarios industriales por la apertura comercial, los prolongados atra-

Los cambios en algunos países de la región, e incluso la falta de estímulos y promoción de sus actividades. Los empresarios vinculados al mercado interno han visto multiplicadas sus dificultades por la permanencia de políticas de ajuste, que afectaron la distribución del ingreso y el dinamismo de la demanda interna. No obstante, algunos sectores industriales, gracias a su vinculación con empresas transnacionales, consiguieron reacomodarse a la nueva situación.

- Las capas medias vinculadas al proceso de industrialización y a las actividades del sector público se han debilitado por la desindustrialización y la menor participación del Estado y del sector público.

En esas capas medias se advierte una pérdida de independencia profesional de los intelectuales, en especial de aquellos que aportaron en el pasado a proyectos sociales y políticos (Faletto y Baño, 1992). Su debilidad se manifiesta en la dificultad en presentar propuestas frente a los desafíos que surgen de las nuevas situaciones nacionales, regionales e internacionales.

En cambio se han fortalecido sectores tecnocráticos ligados al poder financiero y a los organismos financieros internacionales con mucha gravitación en los equipos económicos de la mayoría de los gobiernos de los países de la región.

- Los sectores obreros se han visto debilitados por la pérdida de puestos de trabajo en el sector industrial y en las actividades estatales, por la precariedad de sus empleos y por los procesos de tercerización que obligan al aislamiento y limitan las acciones colectivas y la participación en organizaciones sociales.

Las transformaciones económicas propuestas privilegian las actividades productivas, lo cual exige empresas potentes en el sector exportador y en las propias actividades industriales, sobre todo nacionales, complementadas por las empresas transnacionales cuando así se requiera. Tendrán también importancia los sectores de capas medias vinculados con la creación de la nueva estructura productiva y de las necesarias consecuencias que surjan del proceso de globalización tecnológica. Los obreros y sindicatos podrán tener nuevas formas de participación en la gestión de las empresas, utilizando su fuerza para asegurar niveles de equidad, y aprovechando su capacidad de creación para alcanzar objetivos nacionales.

En nuestra concepción son imprescindibles procesos de concertación, negociación y acuerdos socia-

les con participación del Estado y de los principales actores sociales y políticos. Los avances hacia la democracia económica y social requieren también transformaciones en el sistema político. La democracia política necesita parlamentos y partidos políticos más fuertes que los actuales. Los parlamentos se encuentran muy subordinados a los Poderes Ejecutivos, lo que se vincula, entre otras causas, a la propia debilidad de los partidos políticos. Estos ganan elecciones pero no gobiernan. En general, gobierna el Presidente de la República con tecnocracias apoyadas por los organismos financieros internacionales (Couriel, 1996). Para la democracia política es esencial la presencia de partidos políticos revitalizados, con mayor capacidad programática, más vinculados a la sociedad para retomar funciones de representación y con mayor democracia interna. No hay democracia política sin partidos. Estos son los que tienen la capacidad de articular múltiples intereses de la sociedad civil y compatibilizar los intereses corporativos con los intereses generales de la sociedad.

Un requisito indispensable en este proceso de transformación es alcanzar una mayor credibilidad de las actividades políticas, de los políticos y de los propios partidos. Hoy existe un elevado descreimiento, fruto de la ideología dominante que jaquea al Estado y, por lo tanto, la propia función de los políticos para resolver los problemas que afligen a la sociedad. A ello se agregan los problemas de corrupción, el incumplimiento de los programas esgrimidos en las campañas electorales y la influencia de la privatización del financiamiento de los partidos, por los altos costos de la televisión en las campañas electorales.

La transformación del Estado es imprescindible para resolver los problemas económico-sociales de la región y, por lo tanto, para la consolidación de los procesos democráticos. Hoy se advierte una grave crisis del Estado en sus funciones básicas de integración social, de agente de desarrollo y de redistribuidor de la riqueza y el ingreso. Se sufre la politización del Estado, con políticas de clientelismo e insuficiente remuneración, que se encuentra en la base de la exagerada burocratización. Ello influye en cierta ineptitud de los funcionarios y en una mentalidad inapropiada para la función de servidores públicos.

La presencia del Estado es imprescindible para alcanzar equidad e igualdad por las brutales diferencias en el punto de partida; para negociar en mejores condiciones con el mundo desarrollado; para crear nuevas formas de orientación de los procesos productivos con activa participación de los principales actores sociales, dados los límites del mercado en la asig-

nación de recursos. Esto último significa apoyo y promoción selectiva a determinadas actividades productivas, a los requerimientos de los avances tecnológicos y a la conformación de la estructura productiva.

La transformación del Estado no es ajena a las características de su naturaleza, de su representatividad, de las relaciones entre Estado y sociedad, a las propias relaciones de poder. El tema es vasto y complejo y depende de las características específicas de cada país. Hay Estados más eficientes que otros. Hay empresas estatales más competentes y otras con grandes vicios. Hay Estados que han sufrido un profundo desmantelamiento que les dificulta el cumplimiento eficaz de sus funciones.

Los cambios van a depender de las relaciones de fuerza en cada país. Pero la experiencia nos enseña que no hay Estados ideales y que en consecuencia son imprescindibles modificaciones en el propio aparato estatal.

La transición de la democracia política a la democracia económica y social requiere cambios en el po-

der político y actores y alianzas sociales portadoras de estos procesos de cambio. Los cambios en el poder político, basados en partidos políticos revitalizados y en acuerdos políticos, influyen en la revitalización de las negociaciones colectivas en el campo internacional, en modificaciones en el sistema educativo, en la democratización de los medios de comunicación, en la transformación del Estado, del modelo económico y de las relaciones de poder.

Los cambios sociales, que impliquen mayor fuerza de la sociedad civil, son necesarios para la democratización del Estado, para la transformación del modelo económico, del sistema educativo y de las relaciones de poder. La transformación del Estado es básica para los cambios en el modelo económico y en el sistema educativo y ayudará a la democratización de los medios de comunicación y a la revitalización de las negociaciones colectivas en el ámbito internacional. Los cambios en las relaciones de poder son determinantes del conjunto de transformaciones para alcanzar el desarrollo y consolidar los procesos democráticos.

### Bibliografía

- Couriel, Alberto (1996): *Globalización, democracia e izquierda en América Latina*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Faletto, Enzo y Rodrigo Baño (1992): "Estructura social y estilo de desarrollo", serie Cuadernos de trabajo, N° 2, Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1996): *Panorama laboral 96*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Tavares, María Conceição y Luiz Eduardo Melin (1997): "Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norteamericana", *Poder e dinheiro. Uma economia política da globalização*, M.C. Tavares y J.L. Fiori (comps.), Petrópolis, Brasil, Editora Vozes.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1997): *Gobernar la globalización. La política de la inclusión: el cambio de responsabilidad compartida*, México, D.F.



# Los desafíos de la *globalización para* Centroamérica

Gert Rosenthal

*Ex Secretario Ejecutivo  
de la CEPAL*

## I. Introducción

Dudé sobre el tema que podría ser objeto de mi contribución a esta edición especial de la *Revista de la CEPAL*, que conmemora el quincuagésimo aniversario de la institución. ¿Sería apropiado dedicarla al análisis de la CEPAL misma, o sería preferible una reflexión sobre el desarrollo de la región? Y, en caso de inclinarme por lo último, ¿qué aspectos del desarrollo relevar? En algún momento, me estaba inclinando por escribir sobre las principales lecciones sobre el desarrollo latinoamericano y del Caribe en la última década: la década que me tocó estar al frente de la Secretaría de la CEPAL (entre otros aspectos, tribuna privilegiada de observación). Pero finalmente opté por dedicarme a mi preocupación del momento: cómo los países de mi propia subregión (Centroamérica) habrán de enfrentar los desafíos del futuro.

Tomé esa decisión por dos motivos, ambos personales. Primero, mi estado de ánimo actual es mirar hacia el futuro, en vez de dedicarme a un análisis retrospectivo (aunque también habrá oportunidad, en su momento, para esto último). Segundo, mi retorno a Centroamérica ha sido, entre otros aspectos, un período de aprendizaje. Una manera de decantar las lecciones acumuladas y de ordenar mis propias ideas es a través de la reflexión escrita. De hecho, este artículo es el primero de lo que espero sea una serie de aproximaciones a cómo abordar el desarrollo en una subregión de América Latina que tiene muchos rasgos en común con el resto de la región y otros más propios de pequeñas economías agroexportadoras, también heterogéneas entre sí.

El presente ensayo, entonces, aborda los desafíos que la globalización de la economía depara para los países centroamericanos. Hay elementos de continuidad y de cambio en esta materia. De una parte, la decisiva incidencia del entorno externo sobre el comportamiento de las economías centroamericanas ha sido una constante de su historia económica, incluso desde tiempos de la Colonia. De otra, hoy hay rasgos cualitativamente distintos en ese entorno internacional que conviene precisar. Esto último sería el ingrediente de cambio.

## II. La globalización de la economía

Se ha abusado un tanto de la palabra "globalización". De ese abuso ha surgido una serie de lugares comunes acerca de los riesgos y de las oportunidades que encierra

el entorno internacional para los países en desarrollo. Para algunos estudiosos, la globalización es una especie de panacea, que permitirá que los frutos materiales del crecimiento se propaguen a todos los habitantes del planeta a través de la completa integración de la economía mundial (FMI, 1997). Para otros, se trata de un fenómeno que tiende a beneficiar a los países grandes y ricos a costa de los pequeños y pobres (Ferrer, 1998).

En realidad, la globalización tiene efectos heterogéneos sobre distintos países y no cubre todas las actividades por igual (la agricultura es un ejemplo elocuente). Con todo, la creciente internacionalización de la economía es un dato con el cual, gústese o no, todos los países tendrán que aprender a convivir.

¿Qué se debe entender por el concepto de "globalización"? La mayoría de los estudiosos sobre la materia postulan que los avances tecnológicos, sobre todo en las comunicaciones y en la microelectrónica, han cambiado radicalmente la manera en que las naciones interactúan entre sí (Scholte, 1997). La producción a nivel planetario tiende a especializarse, pero, dentro de esa especialización, se descentraliza geográficamente en función de aprovechar ventajas comparativas de distintos países y regiones. Es común que un producto determinado contenga componentes elaborados en varias naciones. También se han producido importantes innovaciones en la manera en que esos productos se transportan, distribuyen y comercializan. De otra parte, los capitales se mueven con una facilidad asombrosa a través de las fronteras, con pocas restricciones y con virtualmente ninguna regulación (Bhagwati, 1998): una cifra frecuentemente citada es que las transacciones en los mercados cambiarios del mundo ascienden a 1.2 billones de dólares diarios, frente a los 8.0 billones anuales del comercio mundial (Ito y Folkerts-Landau, 1996).

La globalización de la economía no se limita al comercio y a los flujos financieros; también abarca la transmisión de tecnologías y conocimiento, el movimiento de personas a través de migraciones internacionales, las comunicaciones y la transnacionalización de la cultura. Al mismo tiempo, los fenómenos ambientales han adquirido un sesgo marcadamente transnacional (la degradación o contaminación en una localidad se propaga a otras con gran facilidad); lo mismo se puede afirmar de las enfermedades contagiosas y, entre muchos otros aspectos, del crimen organizado.

También están cambiando de manera significativa las características de los agentes que intervienen en la economía mundial. Una creciente proporción de las

transacciones comerciales y financieras está en manos de empresas transnacionales, quienes también son portadoras de inversión directa y de una creciente integración intersectorial e intrasectorial. Ese hecho crea múltiples vasos comunicantes entre empresas, lo cual contribuye a erosionar la eficacia de las fronteras nacionales como instancias de control sobre movimientos de bienes, de servicios y de capitales. Ello ha llevado a algunos autores a pronosticar —muy prematuramente— la eventual desaparición de la figura del Estado-nación (Falk, 1997), o al menos de advertir —con excesiva resignación— la limitada eficacia de las políticas nacionales para salirle al paso a los efectos de la globalización.

### III. Centroamérica frente a la globalización

Como se dijo, la alta dependencia de los países centroamericanos de la economía internacional no es particularmente novedosa. El sector externo siempre fue decisivo para explicar los niveles de actividad económica, empleo, recaudación fiscal e inversión. Con todo, en contraste con ese antecedente histórico, la globalización de la economía encierra, desde la óptica centroamericana, al menos cinco rasgos cualitativamente distintos a la situación precedente. Estos son:

- Primero, la celeridad con que se produce el cambio en el entorno externo, lo cual, entre otros aspectos, exige mayor capacidad de adaptación que antaño y mayor flexibilidad para aprovechar "ventanas de oportunidad" que se van presentando.
- Segundo, la creciente intensidad de la competencia para acceder a mercados plantea mayores exigencias, en materia de precio, calidad, credibilidad, organización e innovación.
- Tercero, la facilidad con que los capitales se mueven a través de las fronteras nacionales, en ausencia de instancias de regulación transnacional, virtualmente le impone a cada país una fuerte disciplina en el manejo de las variables macroeconómicas. La reciente crisis asiática es ilustrativa de la sanción que asumen los países al no plegarse a esa realidad, sobre todo cuando no asumen medidas defensivas propias (CEPAL, 1998 b).
- Cuarto, las migraciones internacionales se constituyen, de un lado, en fuente de tensión, pero, de otro, en fuente de mayor interdependencia económica y cultural. Aunque la movilidad de personas no goza de la misma libertad que la movilidad de bienes, servicios y capitales, no es menos

cierto que quizás hasta el 10% de los centroamericanos viven en países desarrollados.<sup>1</sup> Al mismo tiempo, hay una gradual reasignación de puestos de trabajo entre los países, que influye sobre la oferta y demanda de recursos humanos, y que sigue induciendo a muchos centroamericanos muy calificados a emigrar (la versión moderna de la “fuga de cerebros”).

- Quinto, y quizás lo más importante: aspirar a una creciente participación relativa en la expansión de la capacidad productiva a nivel global no se limita a elevar la eficiencia de las empresas, sino del sistema económico, social y político en que éstas se insertan. O sea, los países que desean mejorar la calidad de su inserción internacional serán evaluados no sólo por la calidad de sus empresas, sino también por la calidad de sus instituciones y por el sistema económico, social y político en su conjunto.

¿Cuán bien preparada está Centroamérica para enfrentar los desafíos de la globalización? La intuición de cualquier conocedor de la subregión lo alerta que la respuesta a esta interrogante no es muy alentadora, y existe al menos un indicador cuantitativo que confirma esa intuición. Se trata del llamado “Índice de Competitividad Global” diseñado por el Foro Económico Mundial (Foro Económico Mundial, 1996, 1997 y 1998), y que fue adaptado por el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) para analizar la competitividad de los países centroamericanos (INCAE, 1996). Dicho índice pondera ocho criterios que se consideran importantes para calificar a los países y colocarlos dentro de un *ranking*.<sup>2</sup> Así, entre los 58 países examinados en 1996, el promedio ponderado de Centroamérica coloca a la región en el lugar número 49. La situación individual de los países de la región revela una situación todavía más preocupante: Guatemala, Nicaragua y Honduras ocupan casi los últimos lugares (53, 55 y 56, respectivamente), con lo cual se constata una importante brecha entre éstos países y El Salvador (lugar número 45) y especialmente Costa Rica (lugar número 35).

<sup>1</sup> Según el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), los censos de 1990 en los Estados Unidos de América registraron más de 1 millón de personas que habían nacido en un país centroamericano. Hay que suponer que esa cifra subrepresenta la cantidad de centroamericanos que realmente viven en aquel país.

<sup>2</sup> Grado de apertura, desempeño del gobierno, calidad de los mercados financieros, calidad de la infraestructura, desarrollo y aplicación de tecnología, calidad de la gestión gerencial, calidad y ordenamiento del mercado laboral y calidad de las instituciones.

#### IV. Los desafíos de la globalización

¿Cómo responder a esta situación? De allí surgen los grandes desafíos que Centroamérica enfrentará en los próximos años. Estos no sólo constituyen su respuesta a la globalización, sino al desarrollo. Se mencionaran diez aspectos de especial relevancia, tanto para precisar la naturaleza y el alcance de los desafíos como para identificar las bases sobre las cuales se podrían erigir las políticas y estrategias de desarrollo a futuro.

##### 1. Profundizar la democracia

Profundizar las democracias emergentes de la mayoría de los países centroamericanos (y consolidar la bien asentada cultura democrática en Costa Rica) no sólo tiene un valor intrínseco, sino que contribuye a mejorar el contexto en que la región pretende mejorar su competitividad internacional. La estabilidad política, la cohesión social, el fortalecimiento de las instituciones, la confiabilidad en un régimen de derecho y la seguridad ciudadana son, todos, elementos indispensables que determinarán si la región constituye un espacio geográfico capaz de alentar la inversión nacional y atraer inversión internacional en nuevas actividades productivas.

En ese sentido, el avance registrado en la región desde mediados de los años ochenta es dramático. Se logró poner fin a los conflictos armados en tres países, gracias a los esfuerzos internos, complementados por un esfuerzo genuinamente regional (el proceso de Esquipulas) y el apoyo internacional. Se ha avanzado en la senda de legitimar procesos electorales democráticos, y se han registrado importantes avances en el cumplimiento del respeto a los derechos humanos, civiles y políticos de los centroamericanos. Sin embargo, con excepción de Costa Rica, todavía no se asienta una genuina cultura democrática en la región, mientras que la sociedad civil al parecer tiene una actitud bastante escéptica ante algunas de las instituciones formales de la democracia, al juzgar por las encuestas periódicas que se realizan. Los partidos políticos son objeto de especial cuestionamiento; lo mismo se puede decir sobre algunas de las Asambleas Legislativas de la región, así como sobre la capacidad del Estado de administrar la justicia.

En síntesis, en lo que se refiere al marco político en que se inserta el esfuerzo de desarrollo, se ha registrado un indudable avance, pero aún queda un largo trecho por recorrer medido desde la óptica de las exigencias de la globalización. Ese sería, entonces, el primer desafío que demanda respuestas.

## 2. Fortalecer las instituciones

La debilidad de las instituciones democráticas forma parte de un síndrome más amplio, propio de países en desarrollo, que está notoriamente presente en el caso de la mayoría de los países centroamericanos: la debilidad de las instituciones. Ese término se emplea aquí en el sentido que lo describe el Premio Nobel de Economía (1993) Douglas North (North, 1990). En contraste con organizaciones, las instituciones constituyen los pivotes mismos de cada sociedad. Incluyen, por ejemplo, los derechos de propiedad, los contratos, las garantías legales, las reglas políticas de decisión y las normas de conducta, así como las costumbres informales; todos proveyendo un conjunto de incentivos y desincentivos a los individuos y a las organizaciones, y proporcionando un marco en el que aquéllos depositan su confianza para la generación de resultados colectivos.

Las organizaciones, públicas y privadas, que forman parte de la urdimbre institucional suelen revelar las mismas fragilidades que las instituciones mismas. Algunos ejemplos: el sistema educativo, el sistema de intermediación financiera, el sistema judicial, los mercados privados de capital, y el sistema de comercialización. Desde luego que la debilidad descrita plantea el dilema del huevo y la gallina: ¿hay que mejorar las instituciones para que se impulse el desarrollo, o hay que impulsar el desarrollo para que a la postre contribuya al fortalecimiento de las instituciones? En el mundo real, seguramente habrá efectos recíprocos entre el perfeccionamiento institucional y organizacional y la capacidad de acceder al desarrollo.

Sea como fuera, poca duda cabe que el rezago institucional y la debilidad de sus organizaciones dificultan la posibilidad de los países centroamericanos de mejorar su inserción en la economía mundial. De ahí que la política pública habrá de dar prelación al perfeccionamiento de las estructuras institucionales y organizativas en que se sostendrá el desarrollo futuro.

## 3. Vigorizar al sector público

Dentro del panorama de debilidades antes descrito, cabe destacar la insuficiente capacidad del sector estatal de cumplir el papel que se le supone, al menos en la mayoría de los países de la región. La baja eficiencia de la administración pública ha sido un problema secular, debido a un conjunto de factores que incluyen desde prácticas heredadas de la Administración de las colonias hasta la dificultad de atraer cuadros califica-

dos, pasando por formas de organización caducas, diversas modalidades clientelistas y falta de probidad. En los últimos quince a veinte años, y no obstante serios esfuerzos de modernización de las instituciones del Estado (incluyendo la privatización de empresas públicas) en todos los países de la región, se advierten insuficientes avances, e incluso en algunos países el panorama se agravó.

Si bien la tendencia hacia regímenes políticos plurales y democráticos supone un mayor nivel de rendimiento de cuentas (*accountability*), ese hecho se ha contrarrestado debido al menos a tres factores. Primero, el paradigma que se puso en boga en Centroamérica en los años ochenta postulaba reducir la intervención pública en la economía a su mínima expresión, bajo la inteligencia de que el mercado era no sólo el mejor sino que el único mecanismo idóneo de asignación de recursos. En algunos países se produjo un ambiente francamente hostil a la acción pública, lo cual contribuyó, entre otros aspectos, a desprestigiar el servicio público.

Segundo, y al margen de consideraciones de tipo doctrinario, la crisis financiera de los años ochenta obligó a reducir la dimensión del Estado y su capacidad de intervención, generando un debilitamiento de hecho. Tercero, las tendencias arriba descritas también ampliaron la brecha en el nivel de remuneraciones del sector público en comparación con trabajos de similar categoría en el sector privado. La dificultad de atraer talento se hizo especialmente notoria entre los cuadros técnicos y superiores.

Por todo lo anterior, las críticas lanzadas al sector público en años recientes en la mayoría de los países centroamericanos se han convertido en profecías autocumplidas. A pesar de los esfuerzos de invertir la tendencia descrita, incluso con el apoyo de organismos multilaterales, hoy se advierten grandes lagunas —con diferencias de grado entre un país y otro— en la capacidad de gestión de los gobiernos en diversas áreas. Como ejemplos se pueden citar debilidades en la identificación y preparación de proyectos de inversión pública, en la calidad de las instancias de regulación de servicios públicos privatizados, en la formulación y aplicación de una política económica exterior coherente, y en la administración cotidiana de los hospitales y las escuelas públicas.

En síntesis, el desafío consiste en convertir a los gobiernos centroamericanos en agentes a los que debe exigirse los mismos niveles de eficiencia y eficacia que a los agentes privados, precisamente en aquellas áreas del quehacer nacional que corresponden a la actividad

pública en una economía moderna. Hay experiencias relativamente exitosas en esta materia en otros países dentro y fuera de América Latina que podrían constituir una buena base de cooperación horizontal.

#### 4. Acortar el rezago tecnológico

En el universo de empresas centroamericanas, relativamente pocas se colocan en la frontera de la productividad o de las “mejores prácticas” a nivel internacional. Afortunadamente, sin embargo, en cada país hay un número de empresas que podrían llamarse “proactivas” frente a los desafíos de la globalización. Estas empresas han asimilado técnicas de organización modernas, han aplicado tecnologías de punta al proceso productivo, y se han sujetado a normas de producción y de comercialización internacionales. Han demostrado que, aun para productos básicos que tradicionalmente han respondido a las ventajas comparativas de la región —por ejemplo, el azúcar—, es posible elevar la productividad de manera significativa. También han demostrado que existe una muy incipiente capacidad de innovación. En consecuencia, el acceso a mercados con productos no tradicionales ha crecido.

La otra “buena noticia” es que las empresas proactivas no se limitan, como sería de suponer, a la categoría de grandes compañías. En Guatemala, por ejemplo, hay experiencias interesantes de pequeños empresarios, e incluso empresas cooperativas, que han tenido éxito en producir y exportar hortalizas y frutas.

En definitiva, hay suficiente experiencia de signo positivo como para demostrar: primero, que es posible adquirir competitividad aceptable a nivel de empresa; y, segundo, que esas experiencias pueden servir como fuente de inspiración para que se produzca un efecto de emulación entre el resto del universo de empresas.

Pero la “mala noticia” es precisamente que la vasta mayoría de las empresas, y sobre todo las microempresas que forman parte de ese universo, están muy lejos de adquirir niveles de productividad que les permitan sustituir importaciones de manera eficiente o competir en mercados internacionales. Algunas, las menos, adquieren una actitud defensiva frente a la competencia internacional, y se adaptan parcialmente a la necesidad de sobrevivir. Otras, las más, están en una actitud más bien pasiva, con serio riesgo de sucumbir ante la presión directa o indirecta de una economía internacional mucho más competitiva que antaño. Por añadidura, estas últimas actúan como grupos de presión frente a sus respectivos gobiernos, en búsqueda

de distintos mecanismos de protección frente a la competencia externa, lo cual a veces contrarresta los esfuerzos de acercarse a mayores grados de competitividad internacional.

De ahí que, aunque suene a algo consabido, quizás el mayor desafío que la globalización le plantea a las economías centroamericanas es a nivel microeconómico (CEPAL, 1996 a): obligar a las empresas, existentes y futuras, a aplicar tecnologías “duras” y “suaves” (capital y formas de gestión) a sus procesos productivos para elevar su productividad y estar en condiciones de competir en su mercado nacional, el mercado regional y el mercado internacional.

Asimismo, la globalización planteará mayores exigencias en cuanto a los “nichos” que Centroamérica habrá de ocupar en el comercio internacional. Las ventajas comparativas de la región no sólo se derivarán de su dotación actual de recursos, sino de la agilidad con que los países logren aprovechar las potencialidades de la globalización. La incursión reciente de Costa Rica a la elaboración de semiconductores (microchips) es tan sólo un ejemplo de ese potencial. Dicho de otra manera, los países, a través de la política pública y de la capacidad de sus respectivos sectores privados, tienen la posibilidad de ampliar el espectro de actividades que forma parte de sus respectivos sistemas productivos —la oferta de bienes y servicios— para participar más dinámicamente en el proceso de globalización. Trátase, obviamente, de otra tarea imprescindible en la agenda prioritaria del desarrollo centroamericano.

#### 5. Generar empleo productivo

Pero los aumentos en productividad pueden significar que la creación de nuevos puestos de trabajo por unidad de inversión o por unidad de producción tienda a bajar. Ello, cuando la oferta de mano de obra propende a crecer a tasas dinámicas. La versión estilizada de lo que ocurre en los países de la región refleja el mismo fenómeno observado en el resto de América Latina (ort, 1997). Por un lado, la oferta en el mercado de trabajo crece a tasas elevadas —entre 3% y 4% anual— como reflejo de la expansión demográfica de los años setenta, la creciente incorporación femenina y un aumento relativo en la presencia de jóvenes en la fuerza de trabajo. De otro lado, las actividades “modernas” no generan suficientes puestos de trabajo para absorber a la población económicamente activa emergente, la cual encuentra refugio en actividades de baja productividad y reducida retribución en el sector informal urbano y, a veces, en la agricultura de subsistencia

(Lagos y Arriagada, 1997).<sup>3</sup> Si a esta tendencia se suma una fuerte caída en el nivel de remuneraciones reales en los años ochenta, apenas parcialmente recuperada en lo que va de los años noventa, la combinación de insuficientes puestos de trabajo y salarios reprimidos es acaso la principal explicación de la elevada incidencia de la pobreza que continúa registrándose en toda la región (CEPAL, 1998a).

Ciertamente, estas tendencias estilizadas también se presentan en Centroamérica (García-Huidobro, 1996), pero con algunos matices (Funkhouser y Pérez, 1998). En primer término, hay una considerable diferencia en la estructura del mercado de trabajo entre un país y otro. La importancia relativa del empleo rural es muy superior en Guatemala y Honduras que en el resto de los países; el empleo formal es superior en El Salvador y especialmente Costa Rica que en los otros tres. En segundo lugar, en algunos países, la emigración se suma al sector informal como ámbito de refugio de la fuerza laboral excluida. Como contraparte, algunos países centroamericanos son receptores de esa migración; se estima que en la actualidad hay más de 300 000 nicaragüenses radicados en Costa Rica. Asimismo, cuando las migraciones se dirigen a países desarrollados, a la postre generan remesas familiares que se han vuelto paliativos de la situación de pobreza de numerosas familias centroamericanas.

Pero acaso más importante es el hecho de que al parecer el sector moderno agrícola, los transables nuevos (incluyendo la maquila) y el empleo formal en el sector privado (no así en el sector público) sí tienden a generar nuevos puestos de trabajo a un ritmo relativamente dinámico, y, en todo caso, superior a la expansión de la población económicamente activa. Ello se debe a dos fenómenos. Primero, la considerable expansión de las exportaciones y su efecto indirecto sobre el empleo formal. Segundo, la mayor productividad por persona empleada se ha visto compensada, al menos en algunos países, por un desplazamiento hacia actividades más intensivas en el uso de mano de obra. Un ejemplo se encuentra en la producción y exportación de hortalizas y frutas en Guatemala, que generan hasta el triple del empleo que los cereales, lo que depen-

de de varios factores, incluyendo el tamaño de la unidad agrícola (Carter, Barham y Mesbah, 1996).

Con todo, la agricultura moderna, los transables nuevos y el empleo formal sólo aportan entre la cuarta parte a un tercio del mercado laboral, dependiendo del país de que se trate, por lo que su capacidad de absorción de mano de obra emergente se ve muy constreñida, por muy dinámico que resulte su crecimiento. Además, y como se dijo antes, en la mayoría de los países no se han recuperado los salarios reales registrados en 1980. De ahí que el ingreso real de aquellos que encuentran ocupación en las actividades "modernas" no por fuerza refleja la misma tendencia que la generación de puestos de trabajo.

En síntesis, a pesar del panorama muy heterogéneo que se presenta en Centroamérica en materia de mercados de trabajo, y de los matices antes comentados, es claro que la generación de puestos de trabajo productivos es uno de los grandes desafíos que la globalización le plantea a la región. Este objetivo, que va más allá de simplemente recuperar la capacidad de un crecimiento económico dinámico, seguramente jugará un papel importante en la formulación y aplicación de políticas públicas en el futuro.

## 6. Reducir las desigualdades sociales

La falta de oportunidades de empleo productivo es acaso la principal, pero no la única, causa de una de las características más preocupantes de la mayoría de los países centroamericanos: con diferencia de grado entre uno y otro, y con la notable excepción de Costa Rica, éstas son sociedades marcadas por la desigualdad. La desigualdad tiene varios ejes: la distribución del ingreso, la distribución de los activos, la distribución del consumo, el régimen de tenencia de tierra, el acceso notoriamente desigual a oportunidades, así como a los servicios públicos y a la administración de justicia. También son reflejo de la desigualdad, la situación de grupos especialmente vulnerables, entre ellas las mujeres jefes del hogar y las comunidades indígenas.

Si bien hay insuficiencias de información tanto sobre la distribución del ingreso como sobre la incidencia de la pobreza, la magnitud del problema es bien conocida. En algunos países (Guatemala, Honduras), más del 70% de la población vive en situación de pobreza; en Nicaragua, casi dos tercios de la población; en El Salvador, algo menos de la mitad, y sólo en Costa Rica algo menos de la cuarta parte (CEPAL, 1998 a; Banco Mundial, 1995; Funkhouser y Pérez, 1998). En

<sup>3</sup> Para un análisis más extenso sobre esta materia en Centroamérica, referido en especial a los efectos del ajuste sobre el empleo, véase el excelente libro compilado por Edward Funkhouser y Juan Pablo Pérez Saíenz, y con contribuciones sobre cada uno de los países de Maribel Carrera Guerra (Guatemala), Kay Eekhoff Andrade (El Salvador), Rosibel Gómez Zúñiga y Maritza Guillén Soto (Honduras), Juan Rocha y Julio César Terán (Nicaragua), y Allen Cordero y Minor Mora (Costa Rica).

todos los países, la incidencia de la pobreza aumentó significativamente en los años ochenta, y se redujo levemente en los noventa. En consecuencia, la incidencia de la pobreza que se registra hoy es superior a lo que fue en 1980, y, desde luego, en cifras absolutas el número de personas que vive en situación de pobreza aumentó dramáticamente. Así, en la actualidad alrededor de 20 millones de centroamericanos viven en situación de pobreza, de los cuales 14 millones viven en condiciones de indigencia (CEPAL, 1998 a).

Otro tanto ocurre con la distribución del ingreso. En Guatemala y Honduras, el cuartil más pobre de la población participa en menos del 6% del ingreso, mientras que el decil más rico participa en más del 37% del ingreso. En contraste, en Costa Rica los coeficientes son del 9% y del 27%. Y, contrariamente a lo que sucede con la incidencia de la pobreza, la distribución del ingreso tiende a empeorar entre 1980 y 1995, o, en el mejor de los casos, estancarse (CEPAL, 1998 a).

No es éste el lugar para entrar a un análisis detallado de las cifras y tendencias aludidas, ni de sus causas e implicaciones. Queda claro que son lo suficientemente graves, al menos en la mayoría de los países, como para plantear dilemas éticos y morales a la consolidación de los sistemas políticos democráticos, así como dilemas de política económica de continuar un patrón de desarrollo concentrador o excluyente. Ese panorama compromete la cohesión social que es indispensable para cualquier esfuerzo sostenido de desarrollo económico; situación que se ve todavía más compleja en el caso de Guatemala, ante el compromiso, consagrado en los Acuerdos de Paz suscritos a finales de 1996, de reconocer la Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.<sup>4</sup>

Tampoco corresponde entrar aquí en un análisis de los efectos de la globalización sobre la equidad —tema en boga en los círculos académicos (Krugman y Venables, 1995)— ni los efectos de la desigualdad sobre la capacidad de los países de la región de mejorar su inserción en la economía internacional. Es bastante obvio que mejorar la equidad constituye uno de los grandes desafíos para los países centroamericanos, visto el panorama actual. Es más, muchas de las políticas que habrán de instrumentarse para responder a los desafíos de la globalización, como por ejemplo inversiones en la calidad de los recursos humanos de la región (educación, salud), serán funcionales tanto a los objetivos de crecimiento como de equidad.

<sup>4</sup> Para un interesante análisis del posible contenido y alcance de lograr una sociedad pluriétnica, véase Cojtí Cuxil, 1996.

## 7. Mejorar la calidad de los recursos humanos

En esa materia, Centroamérica también revela elevados grados de heterogeneidad. En Costa Rica, alrededor del 20% del producto interno bruto se destinó al gasto social en la primera mitad de los años 90; en Nicaragua, ese coeficiente ascendió al 10%, y en Honduras, El Salvador y Guatemala al 7.8%, 5.5% y 3.3%, respectivamente (CEPAL, 1997). Sólo en educación y salud en ese período Costa Rica gastó alrededor de 100 dólares por persona, mientras que Guatemala gastó 14 dólares, con los demás países en situaciones intermedias (CEPAL, 1997, pp. 105-113). Las distancias que separan a los países en los dos extremos del espectro no podrían ser, pues, más pronunciadas.

Pero el problema no se limita a la magnitud del gasto social y a sus tendencias (en general, tendió a bajar o estancarse en los años ochenta y a recuperarse en los noventa), sino a la calidad y eficiencia de ese gasto. Así, en materia de educación, hay dramáticas diferencias entre un país y otro sobre la calidad del sistema, cobertura, repitencia y equidad, medida esta última en términos del grado de desventaja en que se colocan los alumnos provenientes de familias de bajos ingresos.

Ahora bien, todos los países, sin excepción, han registrado algunos avances en materia de reforma educativa, ampliando la cobertura (casi total, en el caso de Costa Rica), adaptando el contenido (currículo de la educación primaria y secundaria, ampliación de la educación bilingüe en el caso de Guatemala, introducción de sistemas de medición de calidad, preparación de docentes, descentralización y mayor participación comunitaria). Con todo, y con la excepción de Costa Rica, los avances registrados se quedan muy cortos de las reformas instrumentadas en otros países latinoamericanos y del Caribe, la mayoría de los países asiáticos y los países desarrollados. Un ejemplo se encuentra en el campo de la informática educativa. Si bien hay experiencias interesantes en varios países latinoamericanos con la introducción de la informática al servicio de la educación, en Centroamérica sólo Costa Rica ha logrado introducir y fortalecer programas de esa índole. En los demás países, fuera de la informatización de la gestión educativa, la aplicación de la informática a la educación es incipiente o casi nula. (Guadamuz, 1998).

Dicho de otra manera, a pesar de los avances registrados en Centroamérica en materia de reforma educativa, la brecha que separa de otros países al me-

nos a cuatro países de la subregión en materia de cobertura y calidad de educación tiende a aumentar. Ello va a contrapelo con las exigencias de la globalización, que valoran más que nunca la calidad de los recursos humanos como uno de los componentes importantes del grado de competitividad. Por eso, cerrar la brecha en esta materia, y sobre todo en la educación y capacitación,<sup>5</sup> constituye un desafío de primer orden.

### 8. Mejorar la coherencia de la gestión macroeconómica

Los graves trastornos provocados por la crisis de los años ochenta hicieron que en Centroamérica, igual que en el resto de América Latina, se diera mayor prelación a la calidad de la gestión macroeconómica. Se impulsaron políticas más restrictivas en materia fiscal y monetaria, marcadas por la prudencia y la coherencia, sobre todo en los ámbitos de la política cambiaria, de tasas de interés, comercial y crediticia. Se impulsaron reformas fiscales tendientes a contrarrestar la pérdida en ingresos tributarios derivados de la liberalización unilateral (o sea, la reducción de aranceles a la importación) y la eliminación de gravámenes a la exportación. La vía predilecta fue el establecimiento de impuestos al valor agregado y una ampliación de la base (pero con una reducción en las tasas) de los impuestos que gravaban la renta de las empresas y de las personas.

Si bien es difícil establecer relaciones de causalidad entre la aplicación de políticas y el desempeño de las economías, pareciera existir cierta coincidencia de que la mejor calidad de la gestión macroeconómica en los países de la región explica la reactivación de las economías con relativa estabilidad de precios en los últimos años. De ahí también ha surgido cierta complacencia; como que si todo lo importante que se tenía que hacer en materia de política económica de corto plazo ya se hizo, y de aquí en adelante lo que corresponde es capitalizar sobre lo actuado; desde luego, con las modificaciones que las circunstancias aconsejen.

<sup>5</sup> La brecha en materia de salud es menos dramática, al menos a juzgar por los indicadores de morbilidad, mortalidad y expectativa de vida. Aun así, y, nuevamente con la excepción de Costa Rica, queda mucho por hacer en esta materia. A título de ejemplo, en 1990 la mortalidad infantil en Costa Rica era de 13.9 por cada mil niños nacidos vivos; en Guatemala fue de 55, y en Nicaragua de 72 (ops, 1994).

Esa complacencia de ninguna manera se justifica. Primero, porque las experiencias históricas, dentro y fuera de la región, han demostrado una y otra vez que la buena gestión macroeconómica requiere una actitud siempre vigilante y proactiva para ir adoptando el conjunto de políticas a las siempre cambiantes circunstancias. Segundo, porque, con importantes diferencias entre un país y otro, resulta prematura la complacencia. Aun en los países donde se han logrado los equilibrios macroeconómicos, éstos al parecer permiten tasas de crecimiento moderadas (entre 3.5% y 4.5% anual) con inflación también moderada (5% al 12% anual). En cambio, lo deseable sería tasas de crecimiento del orden del 6% anual, con tasas de inflación más cercanas a la inflación internacional.

De aspirarse a una expansión más dinámica con estabilidad financiera, inmediatamente surgirían de nueva cuenta los seculares desequilibrios tanto en la cuenta corriente del balance de pagos como, en especial, en las finanzas públicas. De por sí, la mayoría de los países siguen revelando serias fragilidades en ese flanco, con sistemas impositivos débiles (el caso más dramático es Guatemala, con un coeficiente de tributación del 9%) o déficit fiscales de cierta consideración.

No es la intención hacer aquí un análisis de la situación actual de las economías centroamericanas, sino destacar que la buena gestión macroeconómica es otro de los desafíos que la globalización le impone a la subregión. La estabilidad del escenario macroeconómico es condición necesaria para responder al resto de los desafíos antes enumerados. Además de baja inflación y equilibrio fiscal, cabe mantener un déficit sostenible en cuenta corriente, un nivel de ahorro interno acorde con el proceso de inversión, preservación de un adecuado tipo de cambio real y cercanía de la demanda agregada a la plena utilización de la capacidad productiva existente.

### 9. Elevar el ahorro interno

¿Como se financiará el aumento en el gasto social, la expansión en la infraestructura básica, el fortalecimiento de las instituciones y sobre todo la ampliación de la capacidad productiva? En general, el coeficiente del ahorro nacional bruto es bajo en la mayoría de los países de la región (Costa Rica y especialmente Honduras constituyen la excepción); en promedio, inferior a la media para América Latina (CEPAL, 1996 a). Las

cifras correspondientes a 1997 son las siguientes (CEPAL, 1998 c):

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Ahorro nacional bruto	21.9	18.8	9.0	27.7	9.0
Ahorro externo	4.9	-1.3	5.2	1.5	16.6
Formación bruta de capital	26.8	17.5	14.2	29.2	25.7

Como se observará, las diferencias de un país a otro en materia de ahorro nacional son notables. Tres de los países dependen, en alto grado, del ahorro externo para contribuir a la formación bruta de capital (El Salvador estuvo en situación similar hasta 1996); ello explica la menor dispersión en el coeficiente de formación bruta de capital (Guatemala es por mucho el país más rezagado en esa materia). También llama la atención que las tendencias de los últimos años no han variado mayormente, excepto en el caso de Nicaragua, que pasó de un desahorro nacional a una situación comparable a la de Guatemala en un período muy breve (CEPAL, 1996 b).

Como propuesta de tipo general, es claro que los países centroamericanos, y en particular Guatemala y Nicaragua, tendrán que hacer un mayor esfuerzo para generar ahorro interno y financiar su desarrollo futuro. Responder a este desafío se cruza con otros que se comentaron en las secciones anteriores, incluso mejorar la gestión macroeconómica; perfeccionar las instituciones (en este caso, el sistema de intermediación financiera, los mercados de capital, los sistemas de previsión social, los sistemas de ahorro para vivienda y los entes regulatorios); y fortalecer la capacidad financiera del sector público.

## 10. Defender los recursos naturales y el medio ambiente

El medio ambiente y los recursos naturales de Centroamérica han sido agredidos por agentes en ambos extremos de la estructura de ingresos. Los pobres, sobre todo en el área rural, tienden a ocupar las tierras de mala calidad, muchas veces en laderas, lo que contribuye a la deforestación y a elevados grados de erosión y pérdida de suelos. También cubren buena parte de sus recursos energéticos mediante el uso de la leña, otro factor que contribuye a la deforestación. Las empresas agrícolas modernas incurren en una sobreexplotación de recursos naturales, frecuentemente con tecnologías poco racionales desde el punto de vista ambiental, incluido el uso incontrolado de agroquímicos.

En general, la región sufre de altas tasas de deforestación (en el caso de Guatemala, una pérdida del

50% de sus recursos entre 1950 y 1997), degradación de la tierra, deterioro de las cuencas, pérdida de biodiversidad y contaminación de los ríos, lagos y zonas costeras. En las áreas urbanas se presenta una creciente contaminación del aire, debido a las actividades industriales, el tráfico vehicular, la generación de electricidad y las industrias de servicio. También se presentan pérdidas de suelo por asentamientos humanos no planificados; se generan 20 000 toneladas de basura diaria, que incluyen residuos peligrosos, con una notable falta de capacidad de recolección (CCAD, 1998).<sup>6</sup>

El grado de deterioro ha llegado a tal punto que, en los últimos años, se empieza a perfilar cierta conciencia ambiental, y la necesidad de abordar el desarrollo de una manera ambientalmente sustentable. Esa conciencia recibió un importante impulso a raíz de la Cumbre de Río de Janeiro en 1992, y se refleja en los compromisos adoptados por los gobiernos de Centroamérica, Panamá y Belice en virtud de la llamada Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible.<sup>7</sup> Este esfuerzo se describe como “una iniciativa de políticas, programas y acciones a corto, mediano y largo plazo que delinea un cambio de esquema de desarrollo, de nuestras actitudes individuales y colectivas, de las políticas y acciones locales, nacionales y regionales hacia la sostenibilidad política, económica, social, cultural y ambiental de las sociedades” (CCAD, 1994). Si bien se trata de un concepto integral de desarrollo, que abarca aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, los compromisos dan cierto énfasis al manejo sostenible de los recursos naturales y mejora de la calidad ambiental.

Entre los avances que cabría mencionar están la creación de instancias regionales, como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y el Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas. Este último maneja proyectos como el Corredor Biológico Mesoamericano e impulsa el establecimiento de estructuras nacionales para consolidar los sistemas nacionales de áreas protegidas, que en la actualidad ascienden a unas 390.

Sin embargo, muchos de los compromisos adquiridos hasta ahora van poco más allá de declaraciones de buenas intenciones. La falta de recursos, relativamente poco apoyo de la sociedad civil, legislación deficiente o carente de regulaciones precisas y poca capacidad institucional son algunos de los obstáculos que se

<sup>6</sup> En la fuente citada se presenta un balance detallado del estado del medio ambiente y de los recursos naturales en la región.

<sup>7</sup> Adoptada por la XV Reunión de Presidentes, celebrada en Guácimo, Limón, Costa Rica, el 20 de agosto de 1994.

oponen al desarrollo más ambientalmente racional en Centroamérica. En consecuencia, la subregión reúne en su seno algunos de los países que, en América Latina, más han abusado en la degradación de sus recursos naturales (Guatemala, Honduras) y a la vez al menos uno (Costa Rica) entre los que más ha hecho en los últimos tiempos para cambiar el signo de esa tendencia.

Poca duda cabe que la incorporación de la variable ambiental al proceso de desarrollo e incluso la posibilidad de aprovechar los recursos naturales y el medio ambiente como los principales activos para impulsar ese desarrollo, constituye uno de los grandes desafíos de la globalización.<sup>8</sup> Los avances ya registrados, especialmente en Costa Rica, y la existencia de una plataforma mínima de acuerdos en el marco de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, parecen constituir un punto de partida adecuado para avanzar en esta materia en los próximos años.

## V. La globalización y la integración económica

Del decálogo de desafíos antes enumerado, dos cosas llaman la atención. La primera es que, a pesar de los evidentes rezagos observados en la mayoría de los países de la región para responder a las exigencias de la globalización, no se parte de cero. Como el proverbial vaso que, para el optimista, está medio lleno mientras que, para el pesimista, se encuentra medio vacío, se pueden destacar tanto avances como insuficiencias en los últimos lustros. Ciertamente, entre los primeros hay que destacar el final de los conflictos armados en tres países y la gradual consolidación de sistemas políticos plurales y democráticos. También en materia económica se observan mejoras en el desempeño a nivel macroeconómico y avances parciales, a veces aislados, en la respuesta a la globalización a nivel microeconómico. En todo caso, los avances registrados deberían ser fuente de aliento para continuar en la senda de una respuesta integral, sistemática y vigorosa a los desafíos de la globalización, así como para responder a las grandes insuficiencias, aún presentes y comentadas en párrafos anteriores.

El segundo aspecto que llama la atención es objeto de estas reflexiones finales. Se trata de la considerable distancia que separa a un país —Costa Rica—

de los demás, precisamente en aquellas características que son las más determinantes para condicionar el grado de competitividad internacional. En ese sentido, Centroamérica, igual que América Latina, es, sin duda, una región heterogénea. Ello no debería ser obstáculo para profundizar la cooperación intrarregional (ni a nivel centroamericano, ni latinoamericano). Pero las exigencias de la globalización en cierto sentido han acentuado la heterogeneidad, al poner de relieve aspectos que acaso en el pasado no eran tan centrales a la inserción internacional. Ello es así en materia de desempeño y también en el ámbito de las políticas públicas.

Así, por ejemplo, en contraste con los demás países de la subregión, Costa Rica tiene instituciones políticas más estables y consolidadas; una población más sana y con un grado mucho más alto de instrucción;<sup>9</sup> una sociedad con menos desigualdades y mayor cohesión social; un sector público con mayor tradición de profesionalismo e integridad; políticas más avanzadas en materia de defensa de los recursos naturales y del medio ambiente; y, en general, mejor infraestructura física y energética.

La heterogeneidad descrita puede conducir a varios escenarios. El más deseable, desde luego, es que con el tiempo la distancia que separa a Costa Rica de los demás países se vaya acortando, conforme estos últimos avancen en responder a los desafíos de la globalización. Incluso la cooperación intrarregional puede (y debe) cumplir un papel importante en el desarrollo de ese escenario. Otro desenlace, sin embargo, es que la delantera que ese país ya les lleva a los demás facilitará su inserción en la economía internacional, en forma individual, acentuando la distancia aludida, y generando una posible tensión, en dicho país, entre los imperativos de la globalización y el cumplimiento de los compromisos de la integración centroamericana.<sup>10</sup>

Como se sabe, hay un recio debate sobre los posibles conflictos entre políticas que favorecen el regio-

<sup>8</sup> Una idea que se ha propuesto en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es que Centroamérica impulse los sumideros de bióxido de carbono.

<sup>9</sup> En el índice de desarrollo humano del PNUD (1996), Costa Rica ocupa el lugar número 31; Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua los números 112, 114, 115, y 117, respectivamente.

<sup>10</sup> Las diferencias entre Costa Rica y los demás países no son un fenómeno nuevo. Sin embargo, en la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones, el mercado ampliado constituía un incentivo para que dicho país permaneciera dentro del Mercado Común. No obstante el hecho de que el comercio intracentroamericano sigue siendo importante (1.8 mil millones de dólares en 1997), hoy la principal justificación para Costa Rica de asociarse a los demás países es mejorar su capacidad para competir en terceros mercados.

nalismo y aquellas que persiguen el multilateralismo (Lawrence, 1991; Carlsson y Ramphal, 1995). En los últimos tiempos se ha afianzado la idea de que no son obligadamente objetivos antagónicos, sino complementarios, y hasta que se pueden reforzar de manera recíproca. Ese punto de vista ha sido sostenido, por ejemplo, por la CEPAL (CEPAL, 1994) y está implícito en la nueva generación de compromisos integradores en la región e incluso en el Hemisferio.<sup>11</sup>

Centroamérica es un virtual laboratorio de las tensiones que pueden surgir entre los compromisos regionales y aquellos que apuntan a mejorar la inserción de los países, individualmente considerados, en la economía mundial. El hecho de que algunos de esos compromisos involucran a cinco países, otros incluyen a Panamá y todavía otros a Belice, sólo complica el panorama. Así, cuando el espíritu de los compromisos integradores sugiere la conveniencia de que al menos los cinco países centroamericanos negocien conjuntamente frente a terceros países cuando se trata de acordar preferencias comerciales, en la práctica Costa Rica sentó un precedente que se aparta de ese espíritu al suscribir un Tratado de Libre Comercio con México en abril de 1994.<sup>12</sup>

Otro ejemplo de las consecuencias que pueden surgir de la diferenciación entre los países centroamericanos se encuentra en la capitalización de Costa Rica sobre sus ventajas comparativas para atraer nuevas inversiones en la rama de semiconductores y otros componentes electrónicos, lo cual representa un salto cualitativo en la industrialización que no se ha reproducido en los demás países de la región.

Lo anterior no significa que las fuerzas potencialmente centrífugas de la globalización necesariamente terminen por fragmentar a Centroamérica, pero decididamente sí significa que la agenda de la integración centroamericana habrá de hacerse cargo de ese riesgo. Desde luego, no se trata de impulsar la integración como un objetivo en sí, sino como una instancia funcional al desarrollo en Centroamérica. En ese sentido, la agenda prioritaria del proceso de integración debe concentrarse hoy en aquellos temas en que se advierten economías de escala o de aglomeración y en atacar los grandes desafíos enumerados en la sección pre-

cedente. Dicho de otra manera, la integración económica debe coadyuvar a mejorar la calidad de la inserción de cada país y de la región en conjunto en la economía internacional.

Al revisar las declaraciones políticas de los últimos tiempos,<sup>13</sup> así como la agenda formal del proceso de integración, se llega a la conclusión de que sólo se cumple en forma parcial con esa premisa. Esa agenda es sumamente amplia, aunque sin mayor jerarquización de prioridades (todo aparece como importante). De otra parte, en la práctica, las actividades concretas se concentran en la agenda comercial, tanto para perfeccionar el mercado común como para avanzar en la concertación de acuerdos preferenciales con otras agrupaciones de países, incluyendo la creación de una zona de libre comercio de alcance hemisférico (SIECA, 1998). También se han dado pasos —insuficientes— para emprender acciones conjuntas en la defensa de los recursos naturales y el medio ambiente,<sup>14</sup> y en el desarrollo de la infraestructura física con una concepción regional (INCAE, 1997).<sup>15</sup> En cambio, es poco lo que se propone en materia de cooperación subregional en áreas tan críticas como la modernización productiva,<sup>16</sup> el desarrollo de los recursos humanos<sup>17</sup> y el desarrollo institucional.

De ahí que otro desafío, conceptual y práctico, que la globalización de la economía le plantea a Centroamérica se encuentra en el ámbito de la propia cooperación intracentroamericana. Si bien se han adoptado numerosos compromisos en los últimos tiempos, e incluso se han creado nuevas instituciones en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), no queda claro si éstos son de importancia inmediata para mejorar la capacidad de los países de esta subre-

<sup>11</sup> Los compromisos adquiridos en ambas Cumbres de las Américas (Miami, 1994 y Santiago de Chile, 1998) aluden a la creación de la Zona de Libre Comercio de las Américas como algo compatible con el multilateralismo.

<sup>12</sup> Hasta la fecha de redactar este ensayo, tres países centroamericanos —El Salvador, Guatemala y Honduras— negociaban conjuntamente un acuerdo similar con México.

<sup>13</sup> En especial el Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA) adoptado durante la VII Cumbre Presidencial celebrada en Antigua Guatemala en junio de 1990.

<sup>14</sup> Lo anterior, a pesar de los compromisos contenidos en la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, adoptada en Guácimo, Costa Rica, en agosto de 1994.

<sup>15</sup> Existe un Consejo Sectorial de Ministros de Transporte que explora medidas de facilitación del transporte y la ampliación de la infraestructura de transportes. Asimismo, en su XVII Reunión, dicho Consejo acordó actualizar el estudio sobre la expansión del sistema regional de transporte.

<sup>16</sup> Aunque el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) tiene un interesante programa que impulsa elevar el grado de competitividad de las empresas centroamericanas y del contexto en que éstas se inscriben.

<sup>17</sup> No obstante la creación, en 1995, de una Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA). Sin embargo, esa Secretaría dispone de un plantel mínimo de personal y no ha incursionado en el tema de la educación.

gión de afrontar a los retos de la globalización. Importa, entonces, asegurar que el contenido y el alcance de las actividades adoptadas en el marco de la integración cumplan con ese cometido.

Para terminar, del recuento de los desafíos antes enumerados, que también constituyen el recuento de la agenda prioritaria para el desarrollo centroamericano

no de frente a un nuevo siglo, se desprenden orientaciones relativamente obvias de política pública, tanto a nivel de cada país como para la subregión en su conjunto. Es de esperar que esos desafíos tengan el efecto de actuar como un acicate que movilice el esfuerzo de los centroamericanos para responder creativa y tesoneramente a las exigencias de la globalización.

### Bibliografía

- Banco Mundial (1995): "Guatemala: an assessment of poverty", Informe N° 12313-GU, Washington, D.C.
- Bhagwati, J. (1998): "The capital myth", *Foreign Affairs*, vol. 77, N° 3, Nueva York, Council on Foreign Relations, mayo-junio.
- Bulmer-Thomas, V. (ed.) (1998): "Integración regional en Centroamérica", serie Centroamérica en reestructuración, San José, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Carlsson, I. y S. Ramphal (1995): *Our global neighborhood*, Comisión de Gestión de Asuntos Públicos Mundiales, Oxford, Oxford University Press.
- Carter, M.R., L.B. Barham y D. Mesbah (1996): "Agriculture export booms and the rural poor in Chile, Guatemala and Paraguay", *Latin American Research Review*, vol. 31, N° 1, Chapel Hill, Asociación de Estudios Latinoamericanos.
- Cojtí Cuxil, D. (1996): "The politics of Maya revindication", *Maya cultural activism in Guatemala*, Edward F. Fischer y R. McKenna Brown (eds.), Austin, University of Texas Press.
- CCAD (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo) (1994): *Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible*, Ciudad de Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Estado del ambiente y los recursos naturales en Centroamérica*, 1998, San José, Costa Rica.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998a): *Panorama social de América Latina. Edición 1997* (LC/G.1982-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.3.
- \_\_\_\_\_ (1998b): Impacto de la crisis asiática en América Latina (LC/G.2026(SES.27/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1998c): Centroamérica: evolución económica durante 1997 (LC/MEX/R.639), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- \_\_\_\_\_ (1997): *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- \_\_\_\_\_ (1996a): *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía* (LC/G.1898/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (1996b): *Istmo Centroamericano: evolución económica en la primera mitad de los noventa*, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- \_\_\_\_\_ (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.
- Falk, R. (1997): "State of siege: will globalization win out?", *International Affairs*, vol. 73, N° 1, Londres, Royal Institute of International Affairs.
- Ferrer, A. (1998): "La globalización y la contribución histórica de la CEPAL", documento presentado al Seminario internacional sobre modelos y políticas de desarrollo (Rio de Janeiro, junio de 1998).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1997): *Informe anual, 1997*, Washington, D.C.
- Foro Económico Mundial/Instituto Internacional para el Desarrollo de la Capacidad de Gestión (1998): *The World Competitiveness Report, 1998*, Lausana, Instituto Internacional para el Desarrollo de la Capacidad de Gestión, Davos, Suiza.
- \_\_\_\_\_ (1997): *The World Competitiveness Report, 1997*, Lausana, Instituto Internacional para el Desarrollo de la Capacidad de Gestión, Davos, Suiza.
- \_\_\_\_\_ (1996): *The World Competitiveness Report, 1996*, Lausana, Instituto Internacional para el Desarrollo de la Capacidad de Gestión, Davos, Suiza.
- Funkhouser, E. y J.P. Pérez Sáinz (1998): "Mercado laboral y pobreza en Centroamérica", serie Centroamérica en reestructuración, San José, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- García-Huidobro, G. (1996): "Pobreza urbana y mercado de trabajo en Centroamérica y Panamá", serie Documentos de trabajo, N° 7, San José, Costa Rica, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Guadamuz Sandoval, L. (1998): "Documento de proyecto regional de apoyo al fortalecimiento de la informática educativa en Centroamérica y Panamá", Ciudad de Guatemala, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), inédito.
- INCAE (Instituto Centroamericano de Administración de Empresas) (1997): *Agenda Centroamericana para el siglo XXI: el sector transporte para la competitividad e integración de Centroamérica*, San José, Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (1996): *Agenda centroamericana para el siglo XXI: análisis de competitividad de los países centroamericanos*, San José, Costa Rica.
- Ito, T. y D. Folkerts-Landau (1996): *International capital markets: developments, prospects, and key policy issues*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Krugman, P. y A. Venables (1995): "Globalization and the inequality of nations", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, N° 4(4), Cambridge, Massachusetts, Universidad de Harvard.
- Lagos, R.A. y C. Arriagada (1997): *Población, pobreza y mercado de trabajo en América Latina. Antecedentes y líneas de investigación*, Santiago de Chile, Equipo Técnico Multidisciplinario, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Lawrence, R.Z. (1991): "Perspectivas del sistema de comercio mundial e implicaciones para los países en desarrollo", *Pensamiento iberoamericano*, N° 20, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, julio-diciembre.
- North, Douglas C. (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1997): *Panorama laboral, 1997*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (1994): *Las condiciones de salud en las Américas*, publicación científica, N° 549, Washington, D.C.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1996): Informe sobre desarrollo humano, 1996, Santafé de Bogotá.
- Roberts, B. (ed.) (1998): "Ciudadanía y política social", serie Centroamérica en reestructuración, San José, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Scholte, A. (1997): "Global capitalism and the State", *International Affairs*, vol. 73, N° 3, Londres, Royal Institute of International Affairs.
- SIECA (Secretaría General del Tratado General de Integración Económica Centroamericana) (1998): *Breve sinopsis de Centroamérica y el proceso de integración económica en la década del 90*, Ciudad de Guatemala.
- Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala (1998): *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano. Edición 1998*, Ciudad de Guatemala.



# La CEPAL y la *integración económica* de América Latina

Maria da Conceição Tavares\*  
Gerson Gomes\*\*

\*Cámara de Diputados, Brasilia.  
\*\*Asesor Jefe del Gabinete  
de la Diputada  
Conceição Tavares  
en la Cámara de Diputados  
de Brasil, Brasilia

## I. Los fundamentos de la propuesta de integración económica regional

A partir del segundo quinquenio de los años 50, comenzaron a sistematizarse las propuestas relativas a la integración económica de América Latina, como parte de los análisis sobre los problemas del desarrollo de la región que la CEPAL venía realizando desde fines de la década anterior. Por ello, el diagnóstico que fundamentaba la necesidad de la integración regional tenía como telón de fondo la oposición centro/periferia, la restricción externa y la escasez de capital y de tecnología, que entonces constituían el eje central del pensamiento estructuralista latinoamericano, basado en el documento seminal de Raul Prebisch: "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" (CEPAL, 1962).

En contraposición con Europa, donde los países involucrados en el proceso de formación del mercado común disponían ya de una plataforma industrial relativamente avanzada, en la visión elaborada por la CEPAL para América Latina la integración económica se vinculaba directamente con el logro de un nivel más alto de industrialización. La propuesta original de mercado común latinoamericano, publicada en 1959, tenía dos referentes básicos: dada la población excedente frente a la masa de capital disponible "...no sería admisible fórmula alguna que trajera consigo fenómenos persistentes de desempleo de factores productivos". Y en conexión con ello, dada la dependencia de gran parte de las actividades existentes de las políticas proteccionistas prevalecientes "... el mercado común no concierne tanto a esas actividades (las existentes) como a las que tendrán que desarrollarse de ahora en adelante en respuesta a las exigencias del crecimiento económico. ...Se trata de industrias que no existen aún, o que están en grado incipiente de desarrollo, y es en ellas donde podrá hacerse con relativa facilidad la reducción o eliminación de derechos aduaneros que supone el mercado común". (CEPAL, 1959, pp. 3 y 4).

Diez años después, el pensamiento de la CEPAL sobre esta materia puede ser resumido en tres aspectos centrales que conformaban la esencia del diagnóstico sobre

Como viejos economistas cepalinos, queremos rendir nuestro homenaje a nuestro maestro Aníbal Pinto, de quien nunca olvidaremos las lecciones recibidas.

crecimiento y desarrollo de los países de América Latina. (CEPAL, 1969).

El primero de ellos era la constatación de que América Latina venía creciendo, desde mediados de los años 50, muy lentamente y en condiciones insatisfactorias para la gran masa de su población, la que quedaba prácticamente al margen del proceso de expansión económica que se registraba en otras regiones del mundo. Estos hechos reforzaban la convicción de que el problema fundamental de la región era lograr una tasa satisfactoria de crecimiento que hiciera posible el pleno aprovechamiento del potencial humano y de los recursos materiales disponibles, propiciara la incorporación del progreso técnico indispensable a la elevación sostenida de la productividad y permitiera reducir progresivamente las diferencias de ingreso por habitante frente a los grandes centros industriales.

Este insuficiente dinamismo de las economías latinoamericanas, aunque relacionado con un conjunto de factores estructurales, estaba básicamente determinado por uno de ellos, la 'restricción externa' que, en aquellos años, resultaba de los crónicos déficit en el comercio exterior y de la consecuente limitación que éstos imponían a la capacidad para importar de la región. Esta situación estaba asociada a la lenta expansión y escasa diversificación de las exportaciones derivadas de la especialización primario-exportadora de los países latinoamericanos, que subordinaba sus posibilidades de crecimiento a las fluctuaciones —frecuentes y acentuadas— de la demanda externa y a la evolución tendencialmente negativa de sus relaciones de intercambio con el exterior. La permanencia de esta restricción complicaba el crecimiento autosostenido, puesto que éste dependía, en buena medida, de importaciones de bienes esenciales, de la adquisición de tecnología producida en los países industrializados y de los recursos financieros del exterior.

La superación de los límites impuestos por la insuficiente capacidad de importación suponía la industrialización de las economías de la región, que abriría el camino para la indispensable expansión y diversificación de las exportaciones, tornando viable, incluso, la elevación de los aportes de capital externo necesarios para financiar o complementar la ampliación sucesiva de la capacidad productiva interna. Sin embargo, para lograr este propósito, la industrialización tendría que proyectarse más allá del estrecho marco del proceso de sustitución de importaciones. La industrialización sustitutiva, por las condiciones en que se venía desarrollando —altos costos, encerramiento en mercados nacionales compartimentalizados, exagerada e in-

discriminada protección, etc.—, ya se insinuaba como un proceso de alcances limitados a largo plazo, tanto en términos de sostenimiento del crecimiento económico y del aumento de la productividad general como en lo que se refiere a la solución del problema del estrangulamiento externo.<sup>1</sup>

En resumen, la integración económica regional era concebida, en los documentos originales de la CEPAL como un vector estratégico de ruptura del cuadro entonces prevaleciente de insuficiente dinamismo y baja productividad de la economía latinoamericana, proyectándose en tres dimensiones interdependientes: la aceleración del crecimiento, la expansión y diversificación de las exportaciones y el avance de la industrialización. La ampliación del mercado y de la base de recursos productivos, resultante de la integración, permitiría aprovechar las economías de escala y las ventajas de la especialización y complementación industrial, creando las condiciones para aumentar la productividad y dinamizar el proceso de industrialización en el conjunto de los países de la región, eje a partir del cual se expandiría el intercambio intra y extrarregional y se revitalizaría el crecimiento económico. El tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo relativo y el establecimiento de normas de reciprocidad para la expansión de las exportaciones industriales en todos los países asegurarían, en este contexto, la reducción de las disparidades intrarregionales simultáneamente con la disminución de la brecha entre la región y los países centrales.

Este papel estratégico atribuido a la integración económica no significaba, sin embargo, que ella fuera considerada, en sí misma, como una vía alternativa de desarrollo. Las posibilidades de reorientación del patrón de industrialización se revelaban limitadas por una serie de factores estructurales internos. Las ineficiencias en la estructura productiva y en la utilización de los recursos, el escaso desarrollo de instituciones y mecanismos financieros adecuados, el atraso y estancamiento de la economía rural, la ausencia de una base tecnológica endógena, la falta de movilidad social y la extrema desigualdad en la distribución del ingreso y

<sup>1</sup> En realidad, el efecto-ingreso generado por este tipo de industrialización y el aumento de la demanda derivada de materias primas y otros insumos como secuela de la expansión de la producción interna reproducen continuamente las necesidades de importación y, en etapas más avanzadas, toman más rígida la pauta de importaciones y cada vez más costoso el proceso de sustitución, con lo que el estrangulamiento externo tiende a ser dinámicamente repuesto en la medida en que se desarrolla la industrialización sustitutiva (CEPAL, 1964).

de la riqueza y la incapacidad financiera del sector público, colocaban a las economías de la región en condiciones extremadamente desventajosas para industrializarse y competir con los países desarrollados. Así, en la visión de la CEPAL, la integración terminaría por concebirse también como parte de una política integral de desarrollo nacional, dentro de la cual las reformas estructurales, destinadas a remover los obstáculos internos, ocupaban una posición clave (CEPAL, 1969).

Otros dos aspectos complementaban este enfoque global del papel de la integración económica en el desarrollo latinoamericano. El primero, se refería a la necesidad de combinar el proceso integracionista con la expansión y diversificación del comercio con otras regiones del mundo, en particular con los países desarrollados. El intercambio extrarregional representaba cerca de 90% del total y era previsible que las necesidades de importación de fuera de la región aumentarían considerablemente en las fases iniciales del proceso de integración. Además, como la idea de la integración no estaba asociada al propósito de creación de un espacio económico autárquico en la región, los flujos de comercio extrarregionales tenderían a expandirse ulteriormente, aunque modificando progresivamente su estructura.

El segundo aspecto se derivaba del hecho de que, aisladamente, los países de la región carecían de poder de negociación para modificar en su favor los términos desfavorables que caracterizaban sus relaciones comerciales y financieras con los países centrales. Por consiguiente, era necesario establecer una política común frente a los países industrializados e instituciones financieras internacionales, a partir de nuevas condiciones de negociación y del aumento de la competitividad de las exportaciones resultantes de la unión económica. Con ello se pretendía replantear los términos en que se desarrollaba el comercio de productos básicos, abrir el mercado de los países industrializados a las manufacturas producidas en los países en desarrollo y tornar menos gravosas las condiciones de la cooperación técnica y financiera del exterior.

Estas ideas vendrían a plasmarse en una iniciativa práctica promovida por Prebisch —la creación de la UNCTAD— y formaron parte permanente del programa del Grupo de los 77, cuya lucha se mantendría activa hasta la década de 1980. Con la hegemonía unipolar de los Estados Unidos, el desarrollo de otros bloques regionales, la ampliación de las áreas de libre comercio en Europa y Asia y el retroceso y crisis en los países del llamado Tercer Mundo, la discusión de estas materias tendió a ser suplantada por las iniciati-

vas de los países centrales, impulsadas directamente o a través de instituciones internacionales multilaterales.

## II. La continuidad del desarrollo 'hacia adentro' con restricción externa

El diagnóstico sobre las dificultades de continuar la sustitución de importaciones para entrar en los bienes de consumo duraderos y de capital —dada la insuficiente dimensión de los mercados internos y la necesidad de recursos externos, sobre todo de inversión directa extranjera, que aportarían, además de capital, la tecnología de los países adelantados— probó ser razonablemente verdadero para casi todos los países latinoamericanos, principalmente los de menor tamaño.

A partir de 1958, sin embargo, dos grandes países, Brasil y México, a pesar de apoyar formalmente las tesis de la integración regional —y, en el caso de Brasil, también la iniciativa de la UNCTAD— dieron un salto adelante en su proceso de desarrollo 'hacia dentro' a base de una industrialización más avanzada. Esta se dio, precisamente, con apoyo de la inversión extranjera directa y la protección externa explícita (tarifaria y no tarifaria) que garantizaría el mercado interno para una nueva ola de inversiones de las filiales de grandes empresas transnacionales, esta vez en la industria manufacturera (Fajnzylber, 1970). En el caso de México, las filiales eran básicamente norteamericanas, con lo que se articuló el famoso ciclo de integración entre comercio e inversión con los Estados Unidos, que facilitó posteriormente al tratado de protección de inversiones más conocido como Tratado de Libre Comercio de América del Norte. A su vez Brasil, al recibir inversiones voluminosas de Europa y Japón, estableció un vínculo transnacional que lo llevó en la década de los 70 a su vocación de *global trader* con exportaciones importantes de productos manufacturados; se convirtió así en el único país de América Latina en tener un superávit comercial en el sector manufacturero entre 1974 y 1994.

Como ambos países, con sus elevadas tasas de crecimiento, representaban más de 2/3 de la producción industrial latinoamericana, las décadas de los años 60 y 70, independientemente de lo que ocurriera con los países menores, fueron, desde el punto de vista agregado, décadas de crecimiento en que, a pesar de la 'restricción externa', se constituye aquello que fue denominado por Cardoso y Faletto (1970) de 'desarrollo dependiente y asociado'.

Desde el punto de vista del enfrentamiento de la 'restricción externa', la década de 1970, sin embargo,

no sigue el mismo patrón de las dos décadas anteriores. Es importante señalar que esa década fue para América Latina, vale decir, para Brasil y México sobre todo (aunque los otros países siguieron de alguna forma el mismo compás), un período de endeudamiento externo masivo. En efecto, desde 1950 hasta 1970 no hubo absorción externa de recursos relevante y, a pesar de períodos de fuerte deterioro de las relaciones de intercambio, principalmente de los países petroleros (entre los cuales Venezuela fue el más afectado), la transferencia global de recursos para el exterior fue pequeña. El dinamismo interno de la economía regional se mantuvo razonablemente en términos de la media latinoamericana (una vez más reflejando el peso relativo de Brasil y México), dada la tasa de inversión bruta agregada superior a 20% del PIB (CEPAL, 1997 a).

Las crisis internacionales del decenio de 1970, fundamentalmente después de la ruptura definitiva del 'patrón dólar' (Sistema de Bretton Woods) y de la abundancia de liquidez asociada a los llamados petrodólares (derivados de la primera crisis del petróleo) rompieron definitivamente el patrón latinoamericano de inserción internacional, así como el denominado "modelo de desarrollo hacia dentro" también conocido como "sustitución de importaciones". Sólo dos países con condiciones radicalmente distintas en materia de términos de intercambio (Brasil importador de petróleo y México empezando su trayectoria de productor y exportador del mismo producto) fueron capaces de aprovechar el endeudamiento externo para financiar proyectos de inversión de buito.

Cuando Estados Unidos resuelve subir la tasa de interés en 1979, junto con el segundo embate del petróleo, el modelo de 'crecimiento con endeudamiento', de los países líderes del dinamismo latinoamericano fue puesto en jaque. El efecto de la crisis de la deuda externa desencadenado por la moratoria de México de 1982 es sobradamente conocido, aunque conviene subrayar que en el período 1982-1990 no sólo no hubo absorción de recursos externos, ni crecimiento, sino que las transferencias netas al exterior alcanzaron a cerca de 220 mil millones de dólares, aproximadamente el 4% del PIB latinoamericano a precios corrientes y más del 7% en dólares de 1980 (CEPAL, 1991, 1990 a y 1990 b).

Con las políticas neoliberales aplicadas por el FMI —reforzadas a partir de 1985 por las condicionalidades cruzadas con el programa de reformas recomendado por el Banco Mundial— se produjeron liberalizaciones financieras y del mercado de capitales en casi toda América Latina. Los procesos de liberalización iniciados en Chile, Uruguay y Argentina (cuya deuda era

eminentemente privada) llevaron a serias crisis bancarias, altas tasas de inflación y una baja considerable de las tasas de inversión y de crecimiento. Brasil y México escaparon de la crisis bancaria interna porque la mayor parte de la deuda era pública en Brasil (y la privada fue traspasada al Banco Central) y México estatizó la banca para evitar su quiebra luego de la declaración de moratoria con la banca internacional. En resumen, la aceleración del proceso de industrialización en algunos países latinoamericanos en los decenios de 1960 y 1970 —en el marco de un ciclo de crecimiento con inversión de empresas multinacionales seguido de endeudamiento externo— se extinguiría en los años 80 con la crisis de la deuda externa y las subsiguientes políticas de estabilización y 'ajuste estructural'.

Revaluando este ciclo de industrialización, se puede llegar a algunas conclusiones sobre este patrón de crecimiento, que extendió su vigencia más allá de lo previsto, aunque para pocos países.<sup>2</sup> La nueva etapa de "industrialización avanzada" estuvo centrada en los sectores productores de bienes de consumo duraderos y, en menor grado, en algunas categorías de bienes de capital, correspondiendo a la fase de montaje de las industrias de material eléctrico y de transporte, a las cuales se acopla, en los países con mercados de mayor dimensión, el desarrollo paralelo de la industria metalmeccánica y de insumos pesados, esta última orientada hacia los recursos naturales, tanto para exportación como para sustitución de importaciones. El aspecto central de este proceso radica en el hecho de que el avance de la industrialización es promovido y liderado por la gran empresa internacionalizada, que modela la expansión del mercado interno de acuerdo con patrones de producción y consumo trasplantados de las economías capitalistas desarrolladas en las cuales se origina. De ello se derivan diversos problemas, algunos de los cuales tienen una relación directa con el tema de la integración.

Desde luego, la presencia dominante de estas empresas impone y generaliza sus formas de organización productiva y competencia sobre una estructura industrial tecnológicamente atrasada y heterogénea, con escaso grado de articulación interna y carente de un sector de bienes de capital con la dimensión y la base técnica necesarias para sostener endógenamente el proceso de expansión industrial. Ello genera fuertes desproporciones en el tamaño económico de los diver-

<sup>2</sup> Para un análisis de las características y dinámica de este ciclo de industrialización véase Tavares (1981).

Los componentes de la estructura sectorial (dadas las escalas de producción relativamente más grandes de las empresas integradas a los complejos transnacionalizados), fuerza la realización de procesos de adaptación defensiva de las empresas y ramas ya implantadas y provoca marcados desequilibrios y discontinuidades en el proceso de crecimiento industrial.

En efecto, las limitaciones del sector para internalizar dinámicamente los efectos de difusión y retroalimentación derivados del aumento de la inversión y, de otra parte, los desequilibrios recurrentes entre el aumento de la capacidad productiva y la dinámica de crecimiento de los mercados, a los que se suman las restricciones impuestas por la capacidad para importar, hacen que el crecimiento tienda a asumir la forma de ciclos cortos e intensos de expansión de capacidad instalada y de consumo, que amplían la base del sistema productivo y contribuyen a integrar algunos de sus segmentos, pero no autogeneran las condiciones para su sustentabilidad por períodos más largos. La extensión y realimentación de estos ciclos, cuando y en donde ocurrió, estuvo supeditada a decisiones de inversión, tomadas en conjunto por el Estado y el capital privado extranjero, pero nunca condujo a la creación de un núcleo de progreso técnico endógeno que garantizara la autodeterminación del proceso de industrialización, según el desiderátum de Raúl Prebisch y Celso Furtado.

Estas circunstancias no impidieron, sin embargo, el fortalecimiento de la posición de las empresas transnacionales que operaban en el mercado interno, cuya dinámica de expansión era relativamente menos afectada por la falta de integración de la base técnica de los sistemas productivos locales, en parte por estar vinculada a procesos de inversión y desarrollo tecnológico centralizados desde sus matrices, que responden a una lógica supranacional, y también por beneficiarse privilegiadamente de las externalidades creadas a través de la inversión pública, incluyendo, además de la infraestructura, la producción de insumos estratégicos y otras facilidades de diversa naturaleza. El predominio de estas empresas, que tienden a extender progresivamente sus actividades a las diversas etapas productivas de cada industria, produce un continuo aumento del grado de internacionalización y concentración industrial, que repercute sobre las estructuras de mercado, los patrones de distribución del ingreso y la composición del comercio internacional de nuestros países.

Por otra parte, al contrario de lo ocurrido en las economías desarrolladas, en las cuales la configuración del sistema productivo industrial precede el desarrollo de los mercados de consumo masivo, la entrada de las empresas manufactureras transnacionales en América Latina implica la constitución simultánea de las empresas, de los sectores industriales y de los mercados oligopolizados, organizados según patrones típicos de economías capitalistas más avanzadas. La creación de nuevos espacios económicos que ello significa —mediada por el gasto público, el endeudamiento interno y externo y el financiamiento del consumo de bienes duraderos— conlleva la ampliación del mercado interno y la diversificación de las estructuras de consumo, sin cambios fundamentales en la distribución personal del ingreso e, incluso, con empeoramiento de la distribución funcional, vale decir, con disminución de la participación de los salarios en el ingreso nacional.

Tanto por la dinámica cíclica del crecimiento como por el sesgo concentrador inherente a este patrón de industrialización y por el uso de tecnologías intensivas en capital, los alcances de este proceso de diferenciación y crecimiento del mercado interno son estructuralmente limitados, sobre todo en términos de aumento del empleo formal y de las remuneraciones de los trabajadores. Dicho de otra manera, aunque haya sido posible crear elementos de convergencia entre las estructuras de producción, de consumo y de ingreso favorables al patrón de acumulación industrial, ello contiene un elemento perversamente regresivo, ya que no ha requerido la incorporación masiva de la población 'excedente' en el campo y en la ciudad ni la modificación del esquema preexistente de distribución extremadamente concentrada del ingreso y de la riqueza, asociado al carácter atrasado de las relaciones sociales de producción, heredadas de etapas históricas anteriores y reproducidas continuamente, en particular en países que presentaron mayor dinamismo.

### III. Los experimentos de integración y la expansión del comercio intrarregional

El balance de casi cuatro décadas de ensayos e intentos integracionistas deja un saldo de resultados relativamente modestos. La integración económica de América Latina, inicialmente dificultada por la acción de los Estados Unidos —contrario a la consolidación de cualquier bloque regional o incluso subregional que representara la ampliación del espacio de autonomía

político-económica de los países latinoamericanos— y minada por la falta de empeño de los grupos empresariales nacionales y transnacionales y de los propios gobiernos latinoamericanos, poco ha avanzado en términos del patrón de inserción internacional de la región propuesto originariamente por la CEPAL.

Desde 1960 hasta 1990, los bloques subregionales de libre comercio que sucesivamente se fueron agregando a la estructura regional inicialmente formada por la ALALC, —el MCCA, el Caricom, el Pacto Andino y el Mercosur— alternaron momentos de incipiente dinamismo y de postración, lo que se refleja en el hecho de que la participación de las corrientes intrarregionales en las exportaciones totales de la región, después de un crecimiento inicial en la década de los años 60, prácticamente no se ha modificado entre 1970 y 1990, manteniéndose en torno a 13%. Con la generalización de las políticas de apertura comercial, este porcentaje se eleva progresivamente hasta alcanzar 19.5% en 1995, gracias principalmente a la expansión ocurrida en el Mercosur. En los años 90 ha experimentado un fuerte aumento este intercambio subregional, principalmente entre Brasil y Argentina, asociado a las particularidades de las políticas cambiaria y de apertura comercial adoptadas en ambos países. A excepción de este período y en todos los bloques subregionales, el impacto de los acuerdos de integración quedó muy por debajo de las expectativas y de las potencialidades existentes en términos de su contribución a la expansión y diversificación del comercio externo, al aumento de la inversión y a la dinamización del crecimiento económico.

Algunos indicadores de la evolución del comercio externo latinoamericano son, al respecto, bastante ilustrativos. En la mayor parte del período analizado el crecimiento de las exportaciones, por ejemplo, ha sido irregular y relativamente lento en comparación con la evolución del comercio mundial, a pesar de la diversificación de la pauta y del aumento consiguiente en casi todos los países —en algunos casos bastante expresivo— de la participación de las manufacturas en el total exportado. Excepto durante la década de 1970, cuando el desempeño de Brasil y las condiciones de precios extremadamente favorables para algunos productos primarios —en particular el petróleo— elevaron sustancialmente el promedio regional, la tasa anual de crecimiento de las exportaciones (en valor) no alcanzó niveles significativos, quedando en 5.7% en los años 60 y en algo en torno a 3% en los 80. En el período 1990-1995 se produjo una marcada recuperación —la tasa anual se elevó a 9.1%—, quedando, sin em-

bargo, bastante debajo de los 15.7% al año de crecimiento de las importaciones, resultante de las políticas de apertura comercial indiscriminada que fueron adoptadas.<sup>3</sup>

Referidos a las cantidades exportadas —que expresan con mayor fidelidad el desarrollo efectivo de la capacidad exportadora— los resultados no son mucho mejores: la tasa media anual de crecimiento de las exportaciones, que había sido de 3.1% durante los años 60, cayó a 2.2% en los 70, recuperándose en la década de los 80 (en torno a 5.3%), en parte a consecuencia de la recesión provocada por la crisis de la deuda externa. Continuó su trayectoria ascendente en el período 1990-1995, cuando llegó a 7.6%.

El menor dinamismo de las exportaciones latinoamericanas comparado con la evolución del comercio internacional, cuyo ritmo de expansión se acelera a partir de la segunda mitad de los años 80, se tradujo en un continuo deterioro de la posición relativa de América Latina, cuya participación en las exportaciones mundiales bajó de 5.5% en 1970 (era de 7.7% en 1960) a apenas 3.8% en 1994. Y a pesar del crecimiento del intercambio intrarregional, es significativo el hecho de que en 1995, ya en pleno curso la expansión del Mercosur, el comercio exterior latinoamericano continuaba estando, como en la década de los 60, orientado predominantemente hacia los mercados extrarregionales, que absorben más del 80% de las exportaciones totales de la región. En contraste con la casi totalidad de los demás países latinoamericanos y reflejando el impacto diferenciado y asimétrico del Mercosur, esta proporción se reduce a aproximadamente 50% en los casos de Argentina y Uruguay y a 34% para Paraguay; permanece, sin embargo, elevada en el caso de Brasil (77%). Para México, en cambio, asociado al TLC, el mercado regional se volvió absolutamente marginal y representa apenas 5.2% del total de las exportaciones, las que se dirigen casi todas a los Estados Unidos (83.4%).<sup>4</sup>

Por otra parte, las políticas macroeconómicas de estabilización con anclaje cambiario y valorización,

<sup>3</sup> Para Brasil, el país más grande y más industrializado y el que más tardó en adoptar las políticas neoliberales, los resultados fueron aún peores en términos de declinación relativa de las exportaciones y crecimiento explosivo de las importaciones de manufacturas.

<sup>4</sup> Los datos sobre el comercio exterior de América Latina mencionados en éste y en los párrafos anteriores fueron extraídos de publicaciones recientes de la CEPAL. Véase CEPAL (1997a y 1996).

con relación al dólar, de las monedas latinoamericanas, puestas en práctica a partir de 1980 y con mayor intensidad durante los años 90, provocaron desplazamientos comerciales favorables a los Estados Unidos y perjudiciales a diversos países del área.<sup>5</sup> Desde la perspectiva de la integración, este reacomodo, a partir de una matriz común, de la política económica de los países de la región —lo que obviamente no excluye la diferenciación de instrumentos y políticas específicas— y la liberalización comercial unilateral que acompaña su implantación han generado dos tendencias aparentemente contradictorias: si bien reforzaron la capacidad competitiva de los Estados Unidos y, por ende, elevaron su participación en la expansión del comercio intracontinental, al mismo tiempo ampliaron las escalas de mercado para las operaciones de las filiales de las empresas transnacionales localizadas en América Latina y modificaron las ventajas comparativas estáticas entre países y actividades, expandiendo, en consecuencia, también las posibilidades de intercambio en los niveles regional y subregional, aunque, en muchos casos, a costa de la desorganización de la producción interna en los sectores inmediatamente afectados por la pérdida de competitividad.

La iniciativa de los Estados Unidos de extender el TLC a todo el hemisferio a través de la ALCA no es ajena a este nuevo cuadro de oportunidades de expansión de las corrientes de comercio y de inversión externa generado por los procesos de liberalización y desreglamentación, inaugurados por la política Reagan que condujeron finalmente a la reestructuración de las economías latinoamericanas, en dirección a la apertura comercial, privatización de servicios públicos y desnacionalización de los espacios económicos regionales. De materializarse esta iniciativa de liberalización final, productiva, comercial y financiera, se introducirían dificultades adicionales para la supervivencia de los esquemas subregionales existentes y conducirían a la dilución definitiva de las posibilidades de integración económica de la región. Además, tal como está planteada en la actualidad, la creación del ALCA representa mucho más que la formación de un área de libre comercio; en realidad, se trata de un acuerdo global con repercusiones profundas sobre la soberanía y el futuro de América Latina.

<sup>5</sup> Nótese que durante los años 80 y hasta 1990 el saldo de las transacciones comerciales con los Estados Unidos era claramente favorable a América Latina, situación que se invierte, por la razón señalada, en el período 1991-1994. Véase al respecto Coutinho (1998).

#### IV. Las limitaciones estructurales de la integración latinoamericana

La trayectoria errática de los experimentos de integración en la región y, de manera más general, su fracaso en alcanzar los objetivos originalmente propuestos, se asocian con un conjunto de aspectos, algunos de los cuales, de mayor relevancia, se señalan a continuación.

De partida habría que reconocer que, en los hechos, la idea de la integración, en los términos concebidos por la CEPAL, nunca fue efectivamente asumida por las elites gobernantes latinoamericanas. Muchas de las reformas estructurales a las que se vinculaba conceptualmente el proyecto integracionista suponían modificaciones importantes en las bases económicas y sociales de sostenimiento y reproducción del poder político. En este sentido, no es un hecho casual que las reformas de carácter social hayan quedado ausentes de la acción gubernamental en la mayoría de los países latinoamericanos o, cuando intentadas, hayan sido deformadas o frustradas por golpes militares o reducidas a una dimensión de meras medidas compensatorias de alcance extremadamente limitado. Sin embargo, en muchos países se aplicaron reformas tributarias, administrativas y bancarias favorables al mejor funcionamiento de los mercados capitalistas locales que ampliaron la capacidad financiera y de intervención del Estado y fortalecieron los sistemas financieros nacionales.

En la generalidad de los países de la región, con excepción de Brasil, que diversificó su industria y las exportaciones en la década de los 70, y de México, cada vez más integrado económicamente con los Estados Unidos, no ocurrió la cadena de efectos interactivos potenciales que podría generarse a partir del aumento de las corrientes de comercio externo y de la ampliación del mercado para los productos industriales. Y aun en el caso de esos dos países, la dinamización de la economía estuvo lejos de representar un avance real hacia niveles más elevados de homogeneización social y justicia distributiva, que constituirían elementos esenciales de la visión de desarrollo de la CEPAL, subrayados por Aníbal Pinto (1976), José Medina Echavarría (1973), Jorge Graciarena (1976) y Marshall Wolfe (1976), entre otros.

La no realización de reformas agrarias amplias está en la raíz del tipo de 'desviaciones' más graves observadas en la trayectoria de desarrollo de los países latinoamericanos respecto al patrón propuesto a partir del diagnóstico de los años 50 y 60. En las tesis iniciales, cuando la agricultura aún constituía, con raras excepciones, el sector dominante de las economías

de la región, la reforma agraria debería cumplir un papel clave: remover el 'obstáculo' impuesto por el carácter tradicional o precapitalista de las estructuras agrarias, simbolizado en el complejo latifundio-minifundio, a la incorporación del progreso técnico en la agricultura. Con ello se estimularía la expansión de la producción y de la productividad agrícolas y, al mismo tiempo, a través de la redistribución de la tierra, se crearían las condiciones para la elevación del ingreso e incorporación a los circuitos mercantiles de la gran masa de la población rural, promoviendo la ampliación del mercado interno y viabilizando la aceleración del proceso de industrialización. A su vez, el desarrollo de la industria permitiría reabsorber productivamente los contingentes de trabajadores excedentes en el campo o desplazados por la modernización de las bases técnicas de la agricultura.

La evolución ulterior de las economías latinoamericanas puso de manifiesto que el nudo de la cuestión agraria —y por ende la capacidad de difusión y retroalimentación dinámica de los efectos del proceso de reforma en los términos arriba resumidos— no radicaba principalmente en la incorporación del progreso técnico en el medio agrícola, pero sí en el sistema de relaciones sociales que presidía, en su conjunto, la organización y desarrollo de la producción, dentro y fuera de la agricultura. Al no haberse modificado sustantivamente estas relaciones, la 'cuestión agraria', bajo la forma de repulsión de las poblaciones campesinas se transfirió a las ciudades, en particular a las grandes metrópolis que sufrieron una expansión desmesurada de los fenómenos de marginalidad, aumentando además de forma ostensible la pobreza generalizada (Altimir, 1978).

El desarrollo del capitalismo en la agricultura latinoamericana, que se intensifica en los años 60 y 70 en algunos países —al influjo de la acelerada expansión de los mercados externos de productos agrícolas, de la difusión internacional de los adelantos tecnológicos generados por la llamada 'revolución verde' y de la creciente urbanización de las economías regionales— cambió radicalmente el perfil técnico-productivo y la estructura empresarial de segmentos importantes del sector agrícola, sin alterar positivamente el cuadro de concentración fundiaria y de desigualdades sociales preexistente. Por el contrario, las modificaciones inducidas por este proceso en la dinámica de ocupación del territorio, en la organización de la producción y en las relaciones de trabajo crearon nuevos vectores de concentración de la tierra, de la producción y del capital, dando origen a dos movimientos superpues-

tos: al mismo tiempo que se expandió extraordinariamente la productividad y la capacidad productiva agrícola en algunas regiones y países, aumentó notablemente la concentración del ingreso y de la riqueza y la exclusión social en el campo (Gomes y Pérez, 1979).

En realidad, la 'revolución agrícola' consumada en aquel período 'desactivó' el significado económico original de la reforma. La 'modernización conservadora', llevada a cabo en forma autoritaria en varios países, mostró que la ampliación del mercado interno, al contrario de lo que estaba implícito en los planteamientos de la CEPAL, prescindía de la creación, a partir de la agricultura, de un 'mercado de masas'. Ello, juntamente con el nuevo marco político que se consolida a partir del debilitamiento de los proyectos de base nacional y popular, condujo a un progresivo reduccionismo y descaracterización de la reforma agraria que se expresan en su abandono y sustitución, en casi todos los países de la región, por programas y acciones instrumentales —de colonización, de desarrollo rural, de administración de tierras y, más recientemente, de 'desarrollo del mercado de tierras'— que además de limitadas e ineficaces, dejan intocadas las raíces reales de la crisis social en el campo. En este sentido, no es casual que el proceso de 'ajuste agrícola' asociado a las políticas de corte neoliberal aplicadas en los años 80 y 90, que impulsó un nuevo ciclo de modernización excluyente en cuyo rastro se agudizan los desequilibrios socioeconómicos de la agricultura, haya reintroducido la cuestión de la tierra en el escenario político de algunos países.<sup>6</sup>

Un segundo elemento clave en la frustración del proyecto de integración regional tiene que ver con el modo como se desarrolló la industrialización en América Latina, determinado tanto por las características de las elites políticas y sociales de los países de la región como por la condición de dependencia tecnológica y financiera que tipifica su inserción en la economía capitalista mundial.

Como lo ilustra recientemente la experiencia exportadora chilena y de forma más permanente el caso de Brasil —que llevó el proceso de industrialización sustitutiva con concentración de ingreso mucho más

<sup>6</sup> Es interesante observar que la cuestión agraria y, de manera más general, la cuestión social —cuyas políticas universales correspondientes también han sido abandonadas— solamente dejan de ser percibidas como 'obstáculos' al crecimiento del mercado interno con la redemocratización política de los años 80. A partir de este proceso, pasan a ser vistas por los actores progresistas, incluidas las iglesias de América Latina, como reivindicaciones de democratización de la sociedad, de justicia social y de ciudadanía.

allá de los límites previstos por la CEPAL— este movimiento de ‘industrialización trunca’, si bien permitió extender los patrones de consumo ‘modernos’ a las capas medias y a algunos segmentos de trabajadores urbanos organizados, no solucionó el problema de la homogeneización tecnológica ni de la competitividad de nuestras economías, dado que tampoco resolvió el problema central de la generación y apropiación endógenas del progreso técnico (Fajnzylber, 1983).

Con la pérdida de dinamismo generalizada a partir de la crisis de la deuda externa, los problemas estructurales de mal funcionamiento de la economía y de la sociedad latinoamericana en la década de los 80 no hicieron sino agudizarse, aumentando dramáticamente la ‘restricción externa’ a este estilo de desarrollo.

Por el prisma de la integración, el hecho de que la ampliación del mercado interno, asociada con el propio crecimiento de los años 60 y 70, haya sido liderada por las empresas multinacionales, involucró superposición, en el espacio económico regional, de estrategias de expansión, mercado y localización no coincidentes, en su lógica de competencia privada globalizada, con la lógica de integración y complementación industrial implícita en los planteamientos de la CEPAL. Eventualmente, por razones de intereses de la regionalización de las empresas transnacionales, se producen ‘espacios de competencia’ que permiten la exportación de manufacturas. (Fajnzylber, 1970 y Fajnzylber y Tarragó, 1976). Más recientemente, la industria automotriz sufrió un proceso de reagrupamiento y ‘modernización’ en las empresas de ensamblaje, que alimentó la expansión del comercio de manufacturas intrabloque Mercosur. Esto constituye un buen ejemplo de cómo estas empresas globalizadas reestructuran espacialmente su proceso de producción y de cómo el aumento del comercio en realidad representa, en su mayor parte, un aumento de las transacciones intraempresas, con incremento del coeficiente importado, bajo valor agregado y bajo nivel de empleo por unidad de producto.<sup>7</sup>

Por otra parte, para los países de mayor dimensión económica y que más habían avanzado en el proceso de sustitución de importaciones, los factores determinantes de su desempeño, dentro del esquema descrito, tenían escasa relación con la integración regional, con excepción de los esquemas de división regional del trabajo intrafiliales, que fueron los que más contribuyeron en la etapa reciente al aumento del co-

mercio intralatinoamericano. En las fases ascendentes del ciclo de expansión, el dinamismo de las economías nacionales no dependía de la ampliación del mercado regional. Y, en los ciclos de recesión y estancamiento que se suceden a partir de la década de los años 80, este mercado tiene escasa capacidad de compensar los impactos negativos de las crisis de endeudamiento externo y de las sucesivas crisis financieras del Estado. En realidad, los avances en el intercambio regional en el período 1960-1980, cuando la participación de las exportaciones intrarregionales subió de 8.8% a 16.4% del total, expresan un movimiento limitado de integración de segmentos ‘de cúpula’ de los mercados internos nacionales, que se volvió típico del desarrollo del proceso de industrialización regional y no modifica los supuestos estructurales en que el mismo se fundamenta.<sup>8</sup>

La evolución ulterior de las economías latinoamericanas no modifica sustancialmente este cuadro. A partir del final de los años 80 y durante toda la década de los 90 han tenido mayor énfasis las políticas de apertura comercial y de desreglamentación económica y financiera de corte neoliberal, impuestas a la región en el rastro de la crisis de la deuda externa. En el afán de obtener nuevos financiamientos después de casi una década de escasez de capitales externos, las políticas adoptadas de apertura del mercado de capitales tendieron a afianzar la articulación subordinada de los países latinoamericanos con los grandes centros financieros internacionales. Este proceso, mediado crecientemente en la esfera financiera por la banca transnacional y los capitales de corto plazo que operan en el mercado globalizado, potencia fuerzas desintegradoras tanto en términos productivos como espaciales. Por un lado, el mercado regional tiende a ser cada vez más un área de expansión del comercio y de la finanza privada de las economías centrales, en particular de la norteamericana, como lo muestra el rápido crecimiento de las exportaciones de los Estados Unidos a la región y de la entrada de capitales en los años 90. Por otro lado, tanto por la interrupción o retroceso en la estructuración de las cadenas productivas como por la discriminación impuesta por la competitividad, la articulación de la infraestructura espacial y productiva se plasma en un nuevo esquema de compartimentalización en el cual las ‘islas’ con ventajas competitivas tienden a consolidar relaciones privilegiadas entre sí y con el mercado global en desmedro de la integración interna

<sup>7</sup> Sobre estos y otros aspectos de la participación de las empresas transnacionales en el comercio exterior latinoamericano, véase CEPAL (1997b).

<sup>8</sup> Como se preveía en el capítulo final de ‘Perspectivas’ en CEPAL (1964).

de los espacios nacionales.<sup>9</sup> Aunque esto pueda eventualmente impulsar el aumento localizado de corrientes de comercio intrarregional, tiende a limitar los efectos difusores del intercambio y a desplazar el movimiento de integración económica a escala regional.

## V. Los cambios recientes en el contexto internacional

Para entender la naturaleza de la nueva dependencia externa de la región y sus reflejos sobre el patrón de inserción de América Latina en la economía mundial, hay que tener en cuenta las modificaciones acaecidas en el contexto internacional en las dos últimas décadas. De los muchos cambios ocurridos en este período, dos son particularmente relevantes para los fines del presente análisis: la llamada globalización financiera (Chesnais, 1996) y, en interacción con ella, la reafirmación de la hegemonía económica y política de los Estados Unidos (Tavares, 1985). Ambas son piezas centrales de un nuevo ordenamiento internacional unipolar —regido por el capital financiero y por la potencia norteamericana— que viene transformando radicalmente el funcionamiento de la economía mundial y la jerarquización de las relaciones entre sus componentes y afecta sobremanera la periferia. (Tavares y Melin, 1997).

El actual proceso de 'globalización financiera' no se confunde con la transnacionalización de la producción y de la inversión que viene ocurriendo desde hace más de cien años en el mundo y que se acelera a partir de la postguerra, al influjo de la competencia, comandada por las empresas norteamericanas, entre las grandes empresas transnacionales. El desarrollo de este movimiento de transnacionalización generó, en las últimas décadas, una creciente oligopolización de la producción, imponiendo a las empresas requisitos cada vez más fuertes en términos de escalas productivas, flexibilidad operacional, conglomeración y concentración de capital, y subordinando las grandes decisiones estratégicas de producción, inversión e incorporación de tecnología a una política global de las empresas

transnacionales, incluso de repartición de mercados regionales, definida por sus matrices. Con ello cambiaron también las condiciones de competencia en el mercado globalizado, en el cual el acceso y la supervivencia de las empresas depende crecientemente de su capacidad de operar y comandar procesos de expansión estratégica.

Ya la globalización financiera es un fenómeno más reciente, derivado de las políticas monetarias y de liberalización cambiaria y financiera adoptadas por los Estados Unidos a partir de la ruptura del patrón monetario de Bretton Woods, que abrió paso a la fluctuación de los tipos de cambio y estimuló la movilidad del capital financiero a escala mundial. Este proceso fue acelerado por un conjunto de políticas deliberadas de los Estados Unidos, incluyendo la 'administración' del dólar, transformado en moneda 'virtual' de referencia internacional, que se valoriza o devalúa en función de los intereses coyunturales y estratégicos norteamericanos. Aplicadas a partir de fines de los años 70 y comienzos de los 80, estas políticas obligaron al resto del mundo capitalista a liberalizar los flujos internacionales de capital y financiar las crecientes deudas, pública y externa, de los Estados Unidos. La integración o globalización de los mercados financieros y cambiarios de ello resultante indujo la adopción generalizada de políticas deflacionistas e inhibitoras del crecimiento, al mismo tiempo que se expandieron extraordinariamente los flujos de capital financiero de corto plazo con acentuada volatilidad transnacional.

Un primer aspecto relevante del movimiento de globalización financiera es el régimen de acumulación que se va conformando *pari passu* con su desarrollo. Desde el punto de vista de los mercados, este régimen implica que todas las decisiones importantes relativas a la asignación de la inversión extranjera directa son tomadas por un grupo restringido de empresas y bancos multinacionales, cuya estrategia ya no es la conquista definitiva de nuevos mercados nacionales protegidos con un horizonte de rentabilidad de largo plazo. La estrategia de los grandes bloques de capital es la maximización de las ganancias patrimoniales y especulativas obtenidas a partir de operaciones en los mercados financieros y, en particular, los cambiarios, las que pueden determinar modificaciones bruscas en la inversión directa extranjera.<sup>10</sup> Este proceso va acom-

<sup>9</sup> En el caso de Brasil, por ejemplo, los programas de inversión en la presente década, especialmente a partir de 1995, tienen como eje central la articulación externa, es decir, la creación de externalidades y de condiciones de acceso para conectar las 'islas' de competitividad con el mercado exterior. Ello representa una ruptura de la lógica que presidió el desarrollo de los sistemas de infraestructura, orientados desde la postguerra a la articulación del mercado interno y posteriormente a la 'interiorización' del espacio económico nacional. Véase al respecto la ponencia de Bacelar (1996).

<sup>10</sup> Véanse las modificaciones bruscas en el ranking del país que ocupa el segundo lugar en inversión extranjera directa a escala mundial, que varía entre México, Corea, China y Brasil en menos de una década (1990-1998). El primero sigue siendo los Estados Unidos, desde la década de 1980.

pañado, en la periferia, de desplazamientos de la inversión de las empresas transnacionales que conllevan desnacionalización y privatización de empresas y bancos nacionales.

Un segundo aspecto tiene que ver con su carácter centralizado, al promover una fuerte concentración de capitales a través de fusiones y asociaciones estratégicas, en tanto la localización convergente de capitales patrimoniales y financieros tiene como espacio de operación los grandes centros financieros internacionales. Todo esto supedita el movimiento de los flujos de capital y la disponibilidad de crédito y de liquidez en cualquier parte del mundo a una lógica financiera centralizada, que opera a partir de parámetros de rentabilidad y de distribución de riesgo autodeterminados, configurando lo que se ha denominado 'dictadura del capital financiero'.

Por último, la creciente liberalización y globalización de las relaciones financieras internacionales introdujo un componente de alta inestabilidad en la economía mundial, resultante de la expansión y movilidad irrestricta de los capitales por todos los mercados financieros del mundo y de las fluctuaciones acentuadas de los mercados de cambio, que se tornaron altamente especulativos a partir de las violentas oscilaciones del dólar. La política de valorización de la administración Reagan fue seguida por una brutal devaluación en la segunda mitad de la década de 1980 y una nueva valorización (respecto al yen) antes de la crisis asiática, a la que sigue una valorización frente a las más importantes monedas europeas. La principal consecuencia de este proceso, a partir de los primeros años del decenio de 1990, fue un aumento del riesgo cambiario, sobre todo de las monedas sobrevalorizadas respecto al dólar, que se expresa en la impotencia de las bancas centrales para controlar los ataques especulativos sobre las respectivas monedas nacionales (Gran Bretaña, Italia y España en 1992, México en 1994, tigres asiáticos en 1997).

Este proceso de liberalización de los mercados de capitales afecta de diversas maneras a los países periféricos. En términos generales, éstos desempeñan, dentro del nuevo ordenamiento mundial, un papel de receptores pasivos de capitales y de información globales difundidos a partir del centro, de absorbedores de capitales especulativos y de usuarios de tecnologías cuya producción, que no controlan, se concentra en las matrices de las grandes empresas transnacionales. En función de condiciones macroeconómicas particulares, pueden servir también como plataformas de exportación de estas empresas o como circuitos auxiliares de

valorización patrimonial y financiera, sobre todo a través de privatizaciones y aplicaciones en acciones y otros activos financieros. Este ha sido el caso de algunos países asiáticos —los 'nuevos tigres'— y de algunos latinoamericanos —sobre todo Chile, México, Argentina y Brasil— que dejaron de ser considerados 'países en desarrollo' y fueron alzados a la categoría de 'mercados emergentes'. En los últimos diez años, muchos de ellos —de México a Tailandia y Corea, nombrados frecuentemente como ejemplos de las bondades de la globalización— fueron víctimas de ataques especulativos contra sus monedas y obligados a realizar devaluaciones incontroladas, seguidas de crisis bancarias, que interrumpieron su trayectoria de crecimiento y amplificaron dramáticamente los costos sociales de sus procesos de reestructuración económica.

Todo este proceso de inestabilidad creciente se amplifica a raíz de la orientación de las políticas emanadas del centro y operadas a través del FMI y otros organismos financieros multilaterales. Durante gran parte del decenio de 1980, los países periféricos fueron obligados a practicar políticas destinadas a la generación de superávit comerciales para pagar el servicio de la deuda externa. Posteriormente, en particular a partir de 1988-1990, cuando la economía mundial se enfrentaba de nuevo a un exceso de liquidez, fueron constreñidos a invertir su política cambiaria y aceptar la absorción forzosa de recursos externos de corto plazo, con altas tasas de arbitraje en dólares, independientemente de la situación de su balanza de pagos y de su capacidad real de 'internalizar' el ahorro externo para financiar la inversión. Con ello quedaron atrapados en una situación de enorme dependencia y vulnerabilidad frente a los movimientos del capital financiero internacionalizado.

## VI. La inestabilidad de la nueva dependencia

Las políticas de 'estabilización y ajuste estructural', calcadas en la apertura comercial y financiera y en la desreglamentación generalizada de la economía, que se practicaron en América Latina en los últimos años agravaron la vulnerabilidad externa, restringiendo notablemente las posibilidades de desarrollo autosostenido de la región.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Para un análisis comparativo de las características e implicaciones de las políticas de estabilización y ajuste en Brasil, Chile, Argentina y México véase Tavares (1993). Una visión más reciente del caso brasileño se encuentra en Tavares (1997).

Los desequilibrios de balance de pagos producidos por estas políticas, cuyos impactos se han amplificado, en muchos casos, por la sobrevalorización de la tasa de cambio que acompaña a la entrada descontrolada de capitales especulativos, resultan de la propia lógica del modelo de apertura externa de la economía. Como señala un reciente documento de la CEPAL "...la liberalización financiera de la cuenta de capital abriéndola a las inversiones internacionales de cartera está sujeta, en países con mercados de valores 'emergentes', a riesgos de sobreendeudamiento externo y a los riesgos de excesivas fluctuaciones bursátiles y cambiarias. Fuertes entradas de capital extranjero a los mercados internos pueden impulsar simultáneamente 'burbujas bursátiles' y caídas en el tipo de cambio." (CEPAL, 1995, p. 304). La reproducción de elevados déficit en cuenta corriente y la falta de control en la entrada y salida de capitales externos tiende a ampliar constantemente las necesidades de financiamiento externo de corto plazo y el costo financiero y fiscal de su esterilización. Esto aumenta el grado de exposición de la economía de la región a los riesgos de crisis cambiarias sucesivas, incluso por el aumento de su vulnerabilidad a 'accidentes' determinados por factores exógenos no controlables internamente, como la reciente crisis asiática.

Después de la crisis cambiaria de México, el balance de pagos agregado de la región parecía haber mejorado. Así, los datos más recientes disponibles para la región, correspondientes al trienio 1994-1996, mostraban un fuerte crecimiento de las exportaciones que, supuestamente, habría permitido revertir, en los dos últimos años del período, el déficit comercial global. En verdad eso resultaba de la recuperación de México que —en función de la devaluación de su moneda y del empeño de sus reservas petroleras— respondió de cerca de 50% del crecimiento de las exportaciones totales de América Latina en aquellos años, lo cual se ha reflejado también en el mejoramiento de la cuenta corriente del balance de pagos. (CEPAL, 1997 a, cuadro C 14). Pero la situación global de la región está también fuertemente afectada por la evolución, de signo contrario, de la economía brasileña, cuyo déficit de transacciones corrientes subió de 1.7 mil millones de dólares en 1994 a 24.3 mil millones en 1996, elevándose aún más en 1997, cuando alcanzó 33.4 mil millones de dólares (Banco Central de Brasil, 1998a y 1998b). Con el empeoramiento del balance de pagos de Argentina y Chile después de la crisis asiática, la situación global de América Latina se acerca nuevamente a desequilibrios de gran magnitud, sin precedentes desde la crisis de los años 30.

Con los déficit crecientes en las transacciones corrientes tiende a agudizarse también el crónico problema del endeudamiento externo. Las dificultades estructurales para la recomposición del equilibrio del balance de pagos resultan tanto del fuerte aumento del coeficiente de importaciones de la economía como del hecho de que el propio esquema de financiamiento realimenta el déficit en la cuenta de servicios en función del aumento tanto de las remesas de utilidades como de los pagos relativos a intereses que, en un círculo vicioso, refuerzan la tendencia a un endeudamiento creciente. Entre 1990 y 1996, la deuda externa total desembolsada de América Latina aumentó en 164 180 millones de dólares, alcanzando, al final del período, un monto de 607 230 millones de dólares. Ello equivale a un crecimiento anual acumulativo de 4.6%, casi el doble del crecimiento del PIB en el mismo período, que fue de 2.7% (CEPAL, 1997 a, cuadro 20). De todas las economías más importantes de la región, solamente Venezuela ha presentado saldos positivos en cuenta corriente y mantenido estable su nivel de endeudamiento. Esto se debe no sólo a su condición de exportadora de petróleo sino a la prolongada crisis bancaria que la ha sacado temporalmente de los circuitos de los capitales internacionalizados.

Este cuadro de endeudamiento generalizado se complica además por el crecimiento, en varios países, de los pasivos de corto plazo, relativos al financiamiento de actividades del sector privado, o derivados de emisiones de títulos de la deuda pública con cláusula de corrección en dólares, utilizados en la administración de las políticas monetaria y cambiaria. Por otro lado, la inversión directa —a través de la cual, en teoría, se elevaría la competitividad de las exportaciones y se restablecería, en un nivel más elevado y dinámico, el equilibrio del balance comercial— representa una fracción menor de los recursos ingresados a la región, conformados básicamente por inversiones en cartera, por lo general de corto plazo y alta volatilidad. Es más significativo, no obstante, el hecho de que el componente de inversión directa sólo parcialmente ha contribuido a la expansión de la capacidad productiva, dado que, en su mayor parte, se ha centrado en la adquisición de activos preexistentes, vía los programas de privatización de empresas estatales o a través de fusiones y de compras de empresas privadas de capital nacional.

Este modelo de fuerte dependencia de recursos externos y de inestabilidad —características que definen en la actualidad el nudo de la cuestión de la 'restricción externa' tantas veces subrayada en los análisis de la CEPAL— proyecta su influencia también sobre

el sector público, agudizando desequilibrios financieros en sus diversas instancias de organización. En algunos países, el mantenimiento de tasas de interés relativamente elevadas —como contrapartida necesaria para atraer recursos del exterior y elevar las reservas en divisas— ha provocado un rápido aumento de la deuda pública interna y de sus costos de reciclaje, transformando los gastos con el pago de intereses en el principal vector del déficit público.

Las implicaciones de estos desequilibrios no se limitan al impacto directo de las tasas de interés sobre las finanzas públicas y privadas. Igualmente relevante es la velocidad de endeudamiento, que contribuye a realimentar las tensiones en el frente externo. La permanencia durante períodos relativamente largos de tasas de interés muy superiores a la tasa de crecimiento del PIB aumenta también el coeficiente de riesgo del país, tendiendo, en el límite, a tornar insostenible la situación de la deuda pública no financiable voluntariamente por los sistemas financieros privados nacional e internacional. En consecuencia, la vieja cuestión de la capacidad financiera del Estado —ya degradada durante el decenio de 1980 a pesar de las varias reformas tributarias *ad hoc* que aumentaron la carga tributaria bruta— volvió a agudizarse una vez más, ahora por problemas ligados al financiamiento externo.

En casi todos los países el deterioro de las cuentas externas ha venido imponiendo severas restricciones a la expansión de la economía, cuyo ritmo de crecimiento, con pocas excepciones, ha tendido a mantenerse en niveles relativamente bajos y a seguir una trayectoria bastante irregular, en función de las medidas contraccionistas encaminadas a evitar el aumento de presiones sobre el balance comercial derivadas de la aceleración del crecimiento económico o a prevenir eventuales choques externos, que puedan ‘amenazar’ los esquemas de estabilización adoptados.

Los efectos de este nuevo tipo de ‘insuficiencia dinámica’ han sido amplificadas por la reestructuración regresiva del sistema productivo inducida por la apertura comercial, con la desarticulación de la producción en diversos segmentos industriales y agrícolas y la aceleración del proceso de reorganización tecnológica y administrativa de las empresas. Ambos procesos han tendido a reducir la capacidad de generación de empleos de la economía, principalmente de empleos de buena calidad, frente a las necesidades derivadas del crecimiento de la fuerza de trabajo. En consecuencia, las tasas de desempleo aumentaron significativamente y alcanzaron niveles muy elevados en diversos países, como Argentina, Colombia, Venezuela y Uruguay,

para mencionar sólo algunos ejemplos.<sup>12</sup> Paralelamente, aumentó notablemente la ‘informalidad laboral’, con la evidente degradación, en la generalidad de los casos, de las condiciones de remuneración, trabajo y seguridad social de la población involucrada, a la vez que tendió a disminuir tanto el número de trabajadores asalariados como el empleo en los sectores productivos, especialmente en la industria. Con ello vuelve a replantearse con renovado vigor la cuestión del empleo y de la absorción de la ‘fuerza de trabajo excedente’, uno de los puntos centrales del diagnóstico de los decenios de 1950 y 1960, ahora complicada por el sesgo desempleador del ajuste neoliberal.

## VII. Tendencias de la nueva integración económica

Este cuadro conformado por la desestructuración en curso en la región y por las características de inestabilidad del contexto internacional perfiladas en la sección anterior, plantea una cuestión central: ¿es posible, en el actual esquema de nueva dependencia y vulnerabilidad, una mejor inserción internacional de América Latina? Los esfuerzos prácticos realizados por pocos países de control directo sobre la entrada de capitales especulativos han sido superados por el desarrollo de nuevas formas de globalización de los mercados financieros sin registro bancario. Los intentos de diversificación de las exportaciones hacia afuera de América del Sur tampoco han logrado gran éxito, dada la secuencia de las ‘devaluaciones competitivas’ ocurridas en el mundo en la década de los 90, después de las crisis cambiarias europeas (1992), mexicana (1994) y, más recientemente, asiática (1997).

En este contexto, no es de extrañar que en vez de avanzar en el proceso de integración latinoamericana en los moldes originalmente planteados por la CEPAL, la pauta de integración oscile entre restringirse al es-

<sup>12</sup> En algunos países, los índices oficiales de desempleo no reflejan la magnitud real de este fenómeno. Este es el caso, por ejemplo, de Brasil, en donde la tasa actual de desempleo abierto (calculada por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estatística-IBGE), del orden de 6%, es obtenida a partir de encuestas, en seis de las principales regiones metropolitanas del país, que consideran como ocupadas personas que, en la semana de referencia, hayan desempeñado cualquier tipo de actividad eventual aunque sea de muy reducida duración. En contraposición, las encuestas de base mensual realizadas también en algunas áreas metropolitanas por el Departamento Intersindical de Estadísticas e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE), un organismo técnico de las entidades sindicales brasileñas que utiliza una metodología menos restrictiva, arrojan cifras 50% más altas para el desempleo abierto y cerca de 2.5 veces superiores para el desempleo total (incluyendo el desempleo oculto).

pacio limitado de bloques subregionales del tipo Mercosur o se amplíe de forma desmesurada hacia la integración hemisférica, en el marco de la iniciativa de constitución del ALCA.

La propia CEPAL se ha adaptado al cambio de las circunstancias. Como lo señala Di Filippo, refiriéndose a documentos recientes de la Comisión, la visión de la CEPAL 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 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".<sup>13</sup>

Los acuerdos subregionales de libre comercio son más bien acuerdos de protección de inversiones sobre todo en el marco de la división espacial del trabajo intraempresas transnacionales en ciertos sectores en los cuales ha aumentado muy fuertemente la competencia internacional, como por ejemplo, el automotriz, el químico y el textil. En este sentido, lo que se verifica en el ámbito del Mercosur no es un 'desvío de comercio' pero sí un desvío de inversión que involucra estrategias empresariales y la capacidad de que un mercado más amplio transforme *ex ante* la eficiencia distributiva microeconómica (Bouzas y Lustig, 1992). Desde el punto de vista macroeconómico, sin embargo, no se han dado los tan deseados equilibrios, ni se ha logrado una elevación sustancial de la tasa de inversión neta.

El ALCA, por su parte, es un instrumento de profundización acelerada del esquema de apertura y desreglamentación, con las consecuencias económicas y sociales ya conocidas de las políticas de liberalización reciente, que significan destrucción de capacidad productiva y de empleo, concentración del ingreso y de la riqueza y un agravamiento de la asimetría en el poder político y económico de nuestros países frente a los Estados Unidos. Para las principales economías del Cono Sur, las desventajas del esquema hemisférico son manifiestas, incluso en la preservación de su carácter

de *global traders* o de un camino de integración paulatina, a partir de la consolidación de los bloques subregionales, a escala regional latinoamericana.

Los argumentos de los analistas que oponen reservas al ALCA son de distinta naturaleza, pero los más importantes pueden ser resumidos en las siguientes consideraciones. Varios países de América del Sur —aun los más importantes como Argentina, Brasil y Chile— tienen una estructura industrial y agrícola no complementaria a la de los Estados Unidos y con un nivel de integración productiva, desarrollo tecnológico y escalas de producción mucho menores, lo que coloca a nuestras economías en una clara posición de inferioridad para competir con la industria y la agricultura norteamericanas. Una liberalización del comercio hemisférico, antes de llegar todavía a la eliminación total de tarifas arancelarias y otras barreras no tarifarias, tendría un impacto altamente destructivo sobre un gran número de empresas y actividades. Ni siquiera las empresas más grandes que pudieron ajustarse a la mayor competencia de las importaciones resultante de la actual política de liberalización, incluso las que operan en el ámbito del Mercosur, soportarían una nueva reducción de tarifas, dado el bajo nivel de protección interna y externa de la industria y de la agricultura prevaeciente en la región. En el propio Mercosur, donde el arancel externo común no es muy alto, el proceso de apertura completa a las exportaciones norteamericanas no dejaría sobrevivir, probablemente, más que algunas filiales de empresas transnacionales ya instaladas con plantas de mayor escala y obvias ventajas de emplazamiento, después de fuertes desviaciones de los flujos de comercio e inversión desfavorables a la región y a su inserción en la economía mundial.

El ALCA, a lo mejor, puede ser ventajoso para algunas economías de menor tamaño especializadas en la producción de materias primas tropicales, para las cuales sería hasta posible obtener algunas concesiones (de parte de los Estados Unidos), dado su escaso impacto sobre el mercado norteamericano. Pero en términos políticos y económicos, significaría probablemente una recolonización de estos espacios periféricos menores. Para los países más grandes, y en particular para el futuro del Mercosur, es evidente que el ALCA, con las propuestas hechas por los Estados Unidos, no significa ninguna ventaja.<sup>14</sup> Impediría, además, cual-

<sup>13</sup> Véase Di Filippo (1995), p. 135. Los documentos de la CEPAL a los cuales se refiere el comentario del autor son "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, 1994, y "América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", Santiago de Chile, 1995.

<sup>14</sup> En el caso de Brasil, por ejemplo, la consolidación de un mercado subregional en América del Sur sería tanto o más importante que el mercado de nivel hemisférico para la expansión de las exportaciones brasileñas de productos manufacturados (Baumann, 1997).

quier avance posible para una integración latinoamericana más amplia del tipo de la propuesta por la CEPAL tanto en su versión originaria de 1959 como, incluso, en la más reciente de 1994. Un proceso de integración regional con perspectivas de largo plazo implicaría respetar las asimetrías entre los distintos países de la región, llevándola a un avance progresivo en dirección no solamente de una elevación de la competitividad sino también del mejoramiento sustantivo de las condiciones de vida de la población. Ello supondría adoptar nuevos esquemas de regulación económica y social y de coordinación de políticas públicas en busca de consensos políticos negociados con determinación y amplitud de horizontes.

Las reuniones preparatorias del ALCA han puesto gran énfasis en la apertura de los servicios de infraestructura, de la banca pública y privada, de la seguridad social, de las comunicaciones electrónicas, de la propiedad intelectual y, *last but not least*, de las compras gubernamentales. Pero con respecto a la liberalización de las corrientes migratorias y al acceso a la información tecnológica privilegiada no se propone ningún acuerdo para disminuir las restricciones norteamericanas. Estos procedimientos contrastan con la experiencia del Mercado Común Europeo, tanto por la asimetría en las propuestas y en los poderes de negociación como por la excesiva velocidad de implantación del acuerdo.

Todos estos acuerdos sectoriales y temáticos con los cuales se pretende acelerar, en la práctica, la implantación del ALCA, procederían por negociaciones rápidas, a través de comités intergubernamentales, al margen de los respectivos congresos nacionales, antes que se aprobara el *fast track* en el Congreso de los Estados Unidos, y a más tardar antes de 2005.

El papel de nuestros Estados nacionales en el proyecto de integración hemisférica del ALCA es no solamente dudoso sino, a nuestro juicio, significaría una pérdida creciente de soberanía y legitimidad. En materia de legitimidad, es conocida la base social que sostuvo la industrialización en la posguerra, con el llamado modelo de 'Estado desarrollista': las cúpulas de la sociedad civil y militar, las capas medias y parte de los trabajadores organizados que consiguieron hacer valer sus derechos. ¿Cuál sería la base político-social que sostuviera un proceso de liberalización global y de integración subordinada a los Estados Unidos? Aparentemente, salvo para la red de *tecnopolios* que articula los intereses de una pequeña cúpula de rentistas transnacionalizados, sería difícil encontrar sectores so-

ciales que dieran respaldo y legitimidad a la continuación y ampliación continental del neoliberalismo.<sup>15</sup>

Frente a las nuevas formas de dependencia económica y política propuestas a nuestros países bajo la égida de la filosofía del ALCA, sólo parece quedarles una alternativa, la resistencia, ya sea bajo la forma nacional o regional. Que la resistencia sea pasiva o activa, con mayor contenido popular o con mayor participación de las elites nacionales empresariales e intelectuales, sobrantes en la región, no es un asunto que se pueda resolver en el papel.

\*\*\*

Lamentablemente, la mayoría de los países de América Latina no ha logrado hasta ahora hacer valer sus intereses nacionales y regionales, ni tampoco los gobiernos de la región han intentado adoptar seriamente, en el plano nacional, el último modelo de desarrollo propuesto en la CEPAL en 1990: el de transformación productiva con equidad. Así la década y el siglo XX están terminando, aún para los países mejor situados de la región, con una terrible y generalizada inequidad e incertidumbre respecto al futuro. Para los pocos que han sido capaces de realizar alguna transformación productiva de relieve, las políticas públicas han sido parcas en resultados, cuando no regresivas en términos de segregación social. O sea, no parece ser posible emprender políticas sociales compensatorias capaces de contrarrestar los efectos de políticas económicas neoliberales que suponen entregar al mercado la instancia decisoria sobre prioridades para la aplicación de recursos financieros escasos e inestables.

El pragmatismo del Poder y del Dinero ha oscurecido las esperanzas de tantos que lucharon durante años por la transición democrática como instrumento de negociación nacional de los intereses de nuestros pueblos. La sumisión de la mayoría de nuestros gobiernos (quizás por no haberse completado aún la democracia en muchos países o por no haberse profundizado lo suficiente en otros) ha mermado la capacidad de ampliación de una alianza verdadera entre los países de América Latina. A pesar de todo, esperamos que la dignidad, la democracia y la solidaridad no sean consignas vanas, por lo menos para los intelectuales progresistas herederos de los grandes maestros de la CEPAL.

(Traducción del portugués)

<sup>15</sup> La expresión *tecnopolio* fue utilizada por John Williamson (1992) para designar una red de tecnócratas cosmopolitas con presencia política junto a las altas esferas del poder local y transnacional, casi siempre economistas provenientes de las mismas escuelas norteamericanas, que debían aplicar las políticas económicas consensuales en las instituciones multilaterales de Washington.

## Bibliografía

- Altimir, O. (1978): Dimensión de la pobreza en América Latina (E/CEPAL/L.180), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bacelar, T. (1996): "O Brasil visto de Pernambuco", *Câmara dos Deputados. Comentários sobre Política Econômica: Audiência Pública da Comissão de Finanças e Tributação*, vol. 3, Brasília, 17 de julio.
- Banco Central de Brasil (1998a): *Boletim do Banco Central do Brasil*, Brasília, enero.
- \_\_\_\_\_ (1998b): *Notas econômicas*, Brasília, abril.
- Baumann, R. (1997): Simulação dos efeitos comerciais da ALCA para o Brasil, Brasília, Oficina de la CEPAL en Brasília, marzo, versión preliminar.
- Bouzas, R. y N. Lustig (1992): *Liberalización comercial e integración regional: de NAFTA a Mercosur*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Cardoso, F.H. y E. Faletto (1970): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997a): Indicadores económicos (LC/L.1023), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1997b): Estrategia aperturista y transnacionales (LC/R.1727), Santiago de Chile, junio.
- \_\_\_\_\_ (1996): Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 1996 (LC/G.1941), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1995): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago de Chile. 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.
- \_\_\_\_\_ (1991): *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 67 (LC/G.1657-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.9.
- \_\_\_\_\_ (1990a): *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, 1990 (LC/G.1676-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (1990b): *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.
- \_\_\_\_\_ (1969): *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- \_\_\_\_\_ (1964): "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en Brasil", *Boletín económico de América Latina*, vol. 9, N° 1, Santiago de Chile, marzo. [Traducido al portugués en Maria da Conceição Tavares, *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1972].
- \_\_\_\_\_ (1962): "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas", *Boletín Económico de América Latina*, vol. 7, N° 1, febrero (publicado en 1949 como introducción al *Estudio Económico de América Latina*).
- \_\_\_\_\_ (1959): *El Mercado Común Latinoamericano* (E/CN.12/531), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.59.II.G.4.
- Chesnais, F. (coord.) (1996): *La mondialisation financière*, París, Syros.
- Coutinho, L. (1998): "A ALCA: riscos e oportunidades da integração continental assimétrica e acelerada", documento presentado al Seminario "ALCA: riesgos y oportunidades para Brasil" (Río de Janeiro, 6 de enero de 1998).
- Di Filippo, A. (1995): "Transnacionalización e integración productiva en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 57 (LC/G.1891-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Fajnzylber, F. (1983): *Industrialización trunca de América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen.
- \_\_\_\_\_ (1976): "Sistema industrial e exportação de manufaturas", Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- \_\_\_\_\_ (1970): *Estrategia industrial y empresas transnacionales: posición relativa de América Latina y Brasil*, Río de Janeiro, CEPAL.
- Fajnzylber, F. y T. Martínez Tarragó (eds.) (1976): *Las empresas transnacionales: expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Gomes, G. y A. Pérez (1979): "El proceso de modernización de la agricultura latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, N° 8 (E/CEPAL/1089), Santiago de Chile, agosto.
- Graciarena, J. (1976): "Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 76.II.G.2.
- Institute for International Economics (1992): *The search of a manual for technopols*, Washington, D.C.
- Medina Echavarría, J. (1973): *Aspectos sociales del desarrollo económico*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pinto, A. (1976): "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 76.II.G.2.
- Tavares, M.C. (1997): "A economia política do Real", *O Brasil pós-Real*, Campinas, Aloisio Mercadante (comp.), Instituto de Economia, Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP).
- \_\_\_\_\_ (1993): "As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistência", *Desajuste global e modernização conservadora*, M.C. Tavares y J.L. Fiori (comps.), Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_ (1985): "La recuperación de la hegemonía norteamericana", *Revista de la CEPAL*, N° 26 (LC/G.1350), Santiago de Chile, agosto.
- \_\_\_\_\_ (1981): "Problemas de industrialización avanzada en capitalismo tardío y periféricos", documento preparado para el Seminario sobre políticas para el desarrollo latinoamericano, organizado por el Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE) de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno de México. [Publicado también en *Política económica*, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 1982].
- Tavares, M.C. y L.E. Melin (1997): "Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana", *Poder e dinheiro. Uma economia política da globalização*, M.C. Tavares y J.L. Fiori (comps.), Petrópolis, Brasil, Editora Vozes.
- Williamson, J. (1992): *The search of a manual for technopols*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Wolfe, M. (1976): "Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 76.II.G.2.

# Desarrollo e integración *regional: ¿otra oportunidad* para una promesa *incumplida?*

---

**Oswaldo Sunkel**

*Coordinador del  
Programa de Desarrollo  
Sustentable del  
Centro de Análisis de  
Políticas Públicas,  
Universidad de Chile*

## I. Introducción

La importancia de los cambios políticos y socioeconómicos trascendentales que han ocurrido en la América Latina en los últimos tiempos, a saber, la transición de gobiernos autoritarios a otros más o menos democráticos y la adopción de paquetes de reformas neoliberales radicales, han opacado un acontecimiento de la mayor relevancia en el ámbito de las relaciones internacionales intralatinoamericanas: el vigoroso resurgimiento de los esfuerzos de cooperación e integración económicas regionales.

Diversas iniciativas se han ido planteando desde fines del decenio de 1980, nacidas de distintas motivaciones. La formación del Mercosur —el Mercado Común del Cono Sur— es probablemente el hecho más novedoso y promisorio. Fue creado en 1991 por Argentina y Brasil, los dos pesos pesados de América del Sur, junto con Paraguay y Uruguay, países a los que se sumó Chile como miembro asociado en 1996. Aun cuando en esencia es un sistema de cooperación, hasta ahora bastante exitoso, la iniciativa del Mercosur es consecuencia de y a la vez contribución a cambios cualitativos en otras áreas.

Es probable que el más importante sea la histórica revocación de los acuerdos militares y de seguridad en el Cono Sur, donde se han superado con largueza clásicas rivalidades de Argentina con Brasil y con Chile. Esto, a su vez, ha facilitado una expansión sin precedentes de la inversión externa directa de empresas de la región, donde el sector privado chileno en rápida expansión desempeña un papel de liderazgo.

La mayoría de los países de América Latina han suscrito también una iniciativa de cooperación política sin precedentes, institucionalizada en el Mecanismo de Consulta Permanente, también llamado Grupo de Río. Ha habido intentos de revivir el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano, que hasta ahora han sido infructuosos. Mayor importancia ha tenido el gran número de acuerdos bilaterales o multilaterales de libre comercio firmados en los últimos años entre países latinoamericanos. Por último, sin desestimar su importancia, está el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), que ha significado un viraje histórico en la política exterior mexicana, con importantes consecuencias hemisféricas.

¿Contribuirán éstas y otras instancias del nuevo regionalismo en América Latina al desarrollo económico a largo plazo, a la sustentabilidad ecológica y a la resolución de conflictos regionales?

Este es el tema central de este artículo. Se pueden esgrimir muchos argumentos en favor de esta hipótesis: la posibilidad de lograr economías de escala en un mercado mucho más grande, la mayor estabilidad y credibilidad de las políticas económicas a consecuencia de los compromisos de integración regional, los imperativos de una economía financieramente globalizada, el mayor atractivo consiguiente de la región para la inversión externa directa, el mayor poder de negociación conjunta a través de la acción colectiva, la mayor atención a las políticas sociales y ambientales y la mayor eficacia de las mismas, y el dividendo de paz que podría lograrse como fruto de relaciones militares más amistosas y la solución oportuna y efectiva de los conflictos regionales.

El estado de ánimo de América Latina respecto de estos problemas es bastante optimista. Esto no sólo se debe a las cifras positivas de comercio e inversión, sino que también a la voluntad política sin precedentes que han mostrado los gobiernos y la adhesión entusiasta de la empresa privada. Sin embargo, este proceso renovado de integración y cooperación regionales está aún en una etapa inicial, y a pesar de que promete mucho, una revisión cuidadosa de la experiencia histórica sugiere cierta necesidad de cautela.

La mayor parte de los argumentos anteriores, u otros similares, fueron planteados antes, cuando se abordaron, con seriedad pero con poco éxito, intentos de integración en América Latina, tanto para la región en su conjunto como para diversas subregiones. Podría ser útil, en este contexto, un análisis detallado de las tendencias más destacadas a más largo plazo y de las características estructurales del continente, así como de la experiencia histórica más reciente y los cambios en el plano internacional.

## II. Condiciones básicas que favorecen la integración y la cooperación

Las aspiraciones y las iniciativas para lograr la integración y la cooperación en América Latina se remontan a los movimientos de independencia y la consolidación de Estados independientes a principios del siglo XIX. Hay bases sólidas para este interés continuado y creciente que dura más de dos siglos:

a) La unidad geográfica del continente latinoamericano y la contigüidad física de los países de la región;

b) El legado cultural iberoamericano y la identificación, o por lo menos la afinidad con los conquistadores —que se convirtieron primero en administradores coloniales y, luego, en las elites dominantes— de la creciente población “mestiza”, por efecto de una historia y una cultura comunes o compartidas: idioma, religión, tradiciones e instituciones;

c) La historia de dominación internacional y amenazas a los países de América Latina que se inicia en la colonia y sigue con las guerras de Independencia y los posteriores actos e intentos de subversión y agresión de las principales potencias neocolonialistas e imperialistas: Francia, Gran Bretaña, los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas;

d) El creciente reconocimiento, al principio sólo en el terreno político, pero más recientemente en lo económico y las relaciones internacionales, de una problemática más o menos común, de haber compartido un pasado similar, de abrigar intereses políticos, económicos y culturales comunes, y de las significativas ventajas y oportunidades para el desarrollo que se obtienen con la integración regional y la cooperación;

e) El desarrollo, principalmente en la segunda mitad del siglo, de un sinnúmero de instituciones internacionales regionales y subregionales —económicas, financieras, educacionales, profesionales, empresariales, políticas, culturales y muchas otras, públicas y privadas— que han favorecido el movimiento creciente de los conocimientos, las comunicaciones y las personas;

f) Un incremento significativo del turismo intraregional, intercambios estudiantiles, migración de trabajadores, profesionales y ejecutivos de negocios, lo que ha favorecido la comprensión y el conocimiento recíproco entre pueblos y países;

g) El papel que ha desempeñado una de las instituciones regionales más importantes en el ámbito del desarrollo socioeconómico —la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de las Naciones Unidas—, que desde sus primeras publicaciones en el decenio de 1940, y hasta ahora, ha tratado a los países de América Latina como miembros de una región con un mismo trasfondo socioeconómico e institucional y una experiencia y evolución histórica similares y ha interpretado en estos términos su proceso de desarrollo socioeconómico y, con ello, le ha conferido a la región un tipo de identidad socioeconómica.

mica y una estrategia de desarrollo, incluso una base teórica y planes concretos para la integración regional.

En el polo opuesto de estas condiciones favorables la integración y la cooperación regionales topan con obstáculos formidables, geográficos, históricos y de otro tipo.

### III. La difícil realidad geográfica para la integración regional

Las disciplinas básicas comprometidas en el estudio de la integración regional —economía, política, sociología y relaciones internacionales— son ciencias abstractas que habitualmente operan en el limbo geográfico, como si la realidad geográfica no existiera o no importara. Cabría aquí un breve recordatorio sobre los hechos escuetos de la realidad geográfica latinoamericana.

Aunque América Latina es una entidad territorial única, lo que es una ventaja evidente, es un continente vasto, con difíciles territorios interiores, formados principalmente por la cordillera de los Andes y la cuenca tropical del Amazonas, zonas que están hoy, y seguramente seguirán estando, escasamente pobladas.

La inmensa y maciza cordillera de los Andes que corre por la costa occidental y la vasta cuenca amazónica que está en el corazón de la región representan obstáculos insalvables para establecer grandes asentamientos al interior y para la facilitar las comunicaciones entre las costas orientales y occidentales, así como entre el norte y el sur del continente. Hasta entre los países del Pacto Andino (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia), así como en el gigantesco Brasil, el transporte de superficie es extremadamente difícil, limitado, lento y caro.

Las áreas de concentración demográfica y actividad económica y social están por lo tanto dispuestas, de forma centrífuga, en las costas o sus cercanías. A lo largo del litoral hay pocos puertos, distantes entre sí y de otros continentes, excepto en los Estados islas del Caribe, donde el colonialismo prevaleció hasta hace poco.

### IV. Un legado histórico de fragmentación interna y regional y una fuerte integración internacional

Los países de América Latina tienen una tradición centenaria de fragmentación interna en lo político, lo

social y lo económico y de ignorarse y darse las espaldas mutuamente, mientras estrechan fuertes lazos económicos, culturales y políticos extrarregionales con la potencia dominante de la época.

Las prácticas mercantilistas de la Corona española promovieron en varias colonias la producción de metales preciosos y productos agrícolas con destino exclusivo a la Madre Patria, pero prohibieron el comercio y las comunicaciones entre las colonias y con otros países

Después de la independencia, y durante gran parte del siglo XIX, los acontecimientos políticos contribuyeron a una mayor fragmentación y a la separación de las antiguas colonias en varios países distintos. Los grupos dominantes de los asentamientos coloniales, o sus sucesores, buscaron consolidar su poder local desmembrando la administración colonial altamente centralizada y estableciendo gobiernos nacionales con el objetivo de crear estados nacionales en cada una de las antiguas provincias españolas. Sólo Brasil escapó a esta suerte, gracias sobre todo al traslado del trono de la monarquía portuguesa a la colonia, cuando el país fue invadido por las tropas de Napoleón.

La gran era de la expansión económica capitalista internacional a América Latina fue la del último cuarto del siglo XIX. Como consecuencia de la revolución industrial, con poblaciones urbanas más grandes, mayores ingresos y mayores niveles de producción industrial y productividad en Europa, aumentó considerablemente la demanda de alimentos y minerales. La gran baja en el costo de la tierra y del transporte marítimo y las comunicaciones, debido a las innovaciones tecnológicas y al mejoramiento de las vías férreas, la navegación, el telégrafo y el cable submarino, generó transferencias masivas de capital y recursos humanos a la región para desarrollar actividades de exportación. Uno tras otro, los países se incorporaron a la economía internacional a través del patrón característico de especialización centro-periferia de fines del siglo XIX: exportación de bienes primarios e importación de manufacturas.

Mientras más economías de América Latina, con su bonanza exportadora, se integraban a la economía atlántica, más se separaban entre sí. Las exportaciones eran sacadas de las áreas de producción a los puertos por medio de redes ferroviarias en forma de delta, desde las que eran enviadas a ultramar, en tanto que las importaciones se quedaban principalmente en los puertos y las capitales de los distintos países. El comercio y el transporte marítimo entre los puertos y las capitales de los distintos países eran tan raros como el

comercio y el transporte entre ciudades y pueblos del interior.

No se tendió en esta época de bonanza ninguna vía ferroviaria entre dos países de América Latina, y la región jamás supo de vías fluviales, el primer sistema de transporte masivo interior de Europa y Norteamérica. Aún hoy, a fines del siglo XX, las vías férreas internacionales entre países de América Latina siguen siendo una rareza. Las únicas que subsisten (y apenas sobreviven) unen a Bolivia con sus vecinos, por su condición mediterránea, y a Argentina y Chile.

Así pues, las relaciones características del patrón centro-periferia del siglo XIX fortalecieron el carácter extrovertido y centrífugo de las economías y las sociedades latinoamericanas. Sus sectores exportadores eran como extensiones de ultramar de sus socios metropolitanos, con quienes desarrollaron fuertes lazos comerciales y financieros, de inversión, tecnología, de transporte y comunicaciones, y también vínculos y asociaciones políticas, sociales y culturales. Nada de esto caracterizó las relaciones entre los países de la región, que siguieron dándose la espalda en mutuo aislamiento.

Mientras tanto, durante el período de desarrollo hacia afuera, que siguió hasta 1930, hubo una integración internacional económica, comercial y financiera estrecha y muy dinámica que significó el predominio de la libra esterlina —moneda que tenía gran respaldo económico y militar y que encontró expresión en amplios y crecientes flujos de comercio, crédito, inversión y migración internacionales.

La configuración mundial del Imperio británico y sus zonas de influencia, entre ellas los países de América Latina, estaba acompañada de situaciones nacionales de economías muy abiertas y con escasa protección, tanto en los países del centro como de la periferia. Esto permitió un proceso de asignación de recursos de acuerdo con ventajas comparativas. Como las ventajas comparativas que habían adquirido los países centrales se concentraban principalmente en la industria manufacturera, su comercio de exportación se especializó en manufacturas, y como los países de la periferia no habían adquirido ventajas comparativas similares se especializaron en sectores de utilización intensiva de recursos naturales y mano de obra barata.

A esta situación estructural correspondió una organización específica del poder político: la coalición dominante la formaron los sectores exportadores (manufactureros en el centro, productores de materias primas o comerciantes —mayoritariamente extranjeros— en la periferia), los sectores importadores (de materias primas en el centro, bienes manufacturados en la peri-

feria), los grandes intereses empresariales y, sobre todo, los sectores financieros, que facilitaban y, en gran medida, controlaban este estado de cosas económico y sociopolítico. Su interés por maximizar el comercio y el financiamiento con el centro no dio lugar a una gran intervención del Estado en la economía, salvo para crear los servicios institucionales y de transporte que requería el modelo de crecimiento hacia afuera, y para imponer y hacer cumplir las reglas del juego.

Predominaron políticas de *laissez-faire*, así como su racionalización en términos ideológicos y teóricos, por ejemplo, la teoría liberal clásica de la asignación de recursos a nivel nacional e internacional de acuerdo con la teoría estática de la ventaja comparativa internacional. La época del predominio y hegemonía británicos en América Latina empezó a ser desafiada crecientemente por el expansionismo de los Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo XIX hacia México y el Caribe, y en los primeros decenios del siglo XX hacia América Central y del Sur. Este nuevo fenómeno reforzó los patrones descritos anteriormente.

Lo esencial que cabe destacar es que la economía internacional que se expandió tan dinámicamente durante este período moldeó y estructuró un sistema de transporte, comunicaciones, comercio, finanzas, instituciones, intereses, asociaciones y políticas que encerraron a cada país periférico en un sistema de relaciones casi exclusivas con el centro, distanciándolos más aún entre sí.

## V. La gran depresión y sus secuelas

La fase de desarrollo capitalista del siglo XIX terminó con la gran depresión de los años 30 y el colapso de la primera etapa de la Pax Británica. La siguió un largo interregno previo a la fase de la hegemonía mundial de los Estados Unidos —Pax Americana— que surgió después de la segunda guerra mundial. Durante los decenios de 1930 y 1940 profundos reajustes sacudieron al sistema internacional; los mercados comerciales se desintegraron; los mercados financieros privados y la inversión privada desaparecieron; y sólo permanecieron algunas pequeñas corrientes comerciales. La crisis generalizada del comercio, las finanzas y la inversión internacional privada se manifestó en todos los países como desequilibrios graves en sus transacciones internacionales y en una severa depresión de la actividad económica acompañada de un elevado desempleo.

La mayoría de los países se salieron del sistema internacional de comercio y financiamiento basado en el patrón oro y la libra esterlina, aislando sus economías al aplicar fuertes medidas proteccionistas en el comercio y controles cambiarios en el área financiera. Como corolario de esos realineamientos, en ambos casos se creó una brecha entre los sistemas de precios nacionales y el internacional, lo que se reflejó en el cambio de los precios relativos de los bienes primarios agrícolas y los industriales. Como resultado, hubo un ajuste en la asignación de recursos: en la periferia privilegiando el desarrollo de un sector manufacturero y, en el centro, el apoyo y promoción del desarrollo agrícola.

Es importante destacar que ese proteccionismo —que posteriormente en América Latina se llamó “sustitución de importaciones”— ocurrió simultáneamente en los países del centro y la periferia. Cada país protegió y promovió la producción interna de lo que anteriormente había importado. Los países centrales protegieron y promovieron su agricultura y, de esta forma, surgió un aparato institucional completo de apoyo y promoción de la agricultura que aún hoy —cincuenta años después— constituye un obstáculo grave al comercio internacional y a la producción agrícola del Tercer Mundo, y que ha sido muy difícil dismantelar. En América Latina, la crisis de 1930 condujo a la protección y promoción generalizada de la manufactura, lo que marcó el inicio de una fase de desarrollo industrial y modernización deliberada.

Estos procesos no sucedieron en forma automática. Fue necesaria una acción decisiva del Estado en el decenio de 1930 y después, por lo que implicó una rearticulación de las coaliciones hegemónicas de poder dentro de las clases dominantes en ambos tipos de países. Las coaliciones dominadas por intereses exportadores, importadores, empresariales y financieros externos fueron desplazadas —no sin serios conflictos políticos— y sustituidas por coaliciones basadas principalmente en sectores empresariales dirigidos por el Estado, grupos de clase media y trabajadores organizados. Este cambio se reflejó en la importancia asignada al desarrollo de los mercados internos, la producción, el empleo, los servicios sociales y el mejoramiento de la distribución del ingreso, es decir, nació el keynesianismo.

Desde la perspectiva política, estos cambios estuvieron representados en el surgimiento del *New Deal* en los Estados Unidos, el Estado del bienestar en el Reino Unido y los países escandinavos, el nacional-socialismo y el fascismo y posteriormente la social-

democracia y la democracia cristiana en Europa continental, el socialismo en la Unión Soviética y “desarrollismos” de distintos tipos en el Tercer Mundo y en América Latina.

Estos fueron los decenios de 1930 a 1970, que se caracterizaron en los países de América Latina por gobiernos que defendieron una activa intervención estatal para apoyar el desarrollo industrial, las inversiones en infraestructura de transporte, comunicaciones y energía, reformas agrarias, redistribución de los ingresos, aumentos de los servicios sociales (vivienda, educación, salud y seguridad social) y otras políticas públicas que favorecieron a los sectores empresariales y profesionales del país, la clase media y la fuerza de trabajo organizada. En general, eran coaliciones amplias y progresivas, del centro a la izquierda, de carácter urbano, modernizador, nacionalista y populista. El keynesianismo, el socialismo y las teorías del desarrollo proporcionaron un respaldo teórico e ideológico para esos programas.

Desde el punto de vista de la integración latinoamericana, debe notarse que en la nueva época de rápido crecimiento económico que hubo en los decenios de 1950 y 1960 el énfasis se puso en construir un mercado interno integrado y protegido, más que amplio y regional. En estas circunstancias, no debería sorprender que los argumentos en favor de la integración regional, que esgrimieron especialmente los organismos internacionales e instituciones creadas para ese propósito, no tuvieran en la práctica mucha acogida.

En el ámbito internacional, después del quiebre, en el decenio de 1930, del sistema de relaciones económicas internacionales privadas del siglo XIX, se hizo necesario construir un nuevo sistema de relaciones económicas internacionales por medio de instituciones públicas como las Naciones Unidas y las organizaciones surgidas de Bretton Woods (el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el GATT). El Plan Marshall se transformó en modelo para promover la integración y la cooperación regionales, no sólo en Europa, sino en todas partes; así se establecieron organismos e instituciones bilaterales, multilaterales e internacionales de cooperación técnica, económica y financiera.

La experiencia más importante, que constituyó un ejemplo para el resto del mundo, fue sin duda el esfuerzo de integración europeo. El Plan Marshall y la construcción de la Comunidad Económica Europea fueron piedra angular de la reconstrucción y modernización de los países de Europa. En el ámbito político,

representaron un viraje fundamental de la política basada en el equilibrio de poder.

En claro contraste con las políticas de desarrollo, la geografía y la historia latinoamericanas, la integración de Europa fue construida sobre una base económica y una realidad geográfica favorable: una región relativamente pequeña e históricamente muy integrada, con redes de comercio intraeuropeo, infraestructuras de transporte y comunicaciones, preexistentes, extensas y bien establecidas, así como una rica dotación de recursos humanos y naturales. Por último, no hay que olvidar la amenaza del comunismo, un desafío político común, tanto interno como externo, además del aliento político poderoso y la ayuda económica masiva de los Estados Unidos, condicionada a la cooperación económica y política europea.

## VI. El antiguo regionalismo: del decenio de 1950 al de 1970

En cuanto a la integración latinoamericana, a pesar de los serios obstáculos que se han mencionado y que permanecían intactos, las nuevas estrategias nacionales de industrialización que se seguían en la mayoría de los países parecían proporcionar una oportunidad única para crear mercados regionales mayores y para mejorar la escala y la eficiencia del proceso de sustitución de importaciones.

Un antecedente importante fue el crecimiento del comercio intralatinoamericano durante las dos guerras mundiales. En esos períodos, debido a la concentración en el esfuerzo bélico y a las prioridades consiguientes de la producción industrial y de los embarques de Europa y los Estados Unidos, América Latina tuvo serias dificultades para mantener sus mercados en Europa y Norteamérica, y sus fuentes tradicionales de abastecimiento de importaciones, recursos financieros, inversión y tecnología.

En estas circunstancias, fue posible alguna expansión de las relaciones económicas entre los países de la región y, de hecho, la hubo, gracias a la negociación de acuerdos comerciales multilaterales o bilaterales de compensación. Estas experiencias, y la de la gran depresión de 1930, mostraron a la vez los peligros de una dependencia excesiva de la exportación de productos primarios y la importación de productos industriales, y las oportunidades abiertas por las dificultades externas para la promoción del desarrollo industrial y la integración económica de la región. Esta intelección, entre otros factores, promovió activamen-

te el sentimiento común entre los dirigentes de los países latinoamericanos de que la industrialización, la modernización, el desarrollo y la integración regional eran a la vez necesarias y factibles.

Este sentimiento se institucionalizó a fines del decenio de 1940 con la creación de la Unión Panamericana, inspirada por los Estados Unidos, y con la creación —con motivación más independiente— de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas. Como se sabe, esta última tuvo gran influencia en dar contenido intelectual a los movimientos de desarrollo e integración regional de América Latina. A estas instituciones se unió posteriormente el Banco Interamericano de Desarrollo, que agregó la fuerza financiera a las iniciativas de desarrollo e integración.

Como resultado, la integración y la cooperación económica pasaron a ser un objetivo explícito de política de los países de la región a fines del decenio de 1950, lo que llevó al establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad del Caribe (CARICOM) y, posteriormente, el Pacto Andino. El objetivo era crear un mercado más amplio para las industrias que desarrollaba cada país en forma aislada para aprovechar las ventajas de las economías de escala y la especialización.

El objetivo debía lograrse mediante un arancel externo común, la rebaja de los aranceles entre los países de la región, la armonización de las normas y procedimientos administrativos y el desarrollo de una infraestructura de transporte y comunicaciones. En el caso del Pacto Andino, se realizaron esfuerzos adicionales de planificación industrial conjunta y desarrollo tecnológico.

A pesar del tiempo y esfuerzo que dedicaron los gobiernos, las organizaciones regionales e internacionales, las asociaciones profesionales y empresariales y las instituciones académicas a estos sistemas de integración, los resultados, aunque interesantes en algunos aspectos, defraudaron las expectativas cifradas en ellos. Un importante indicador que dio motivos de desaliento fue el comercio intralatinoamericano, que nunca se elevó a más de un quinto del comercio externo total, cifra no mucho mayor que la alcanzada ya después de la segunda guerra mundial gracias a los acuerdos bilaterales de comercio. Sin embargo, cabe reconocer que para algunos países en particular, y en campos distintos del comercio, como la energía y la infraestructura, sobre todo en la cuenca del Plata, hubo progresos en materia de integración y cooperación y las cifras resultaron mucho más prometedoras.

No obstante, los obstáculos históricos fundamentales descritos anteriormente seguían en pie, y el proceso de industrialización, crecientemente protegido, favoreció la integración del mercado interno y no la del mercado regional. Aunque se avanzó en el desarrollo de la infraestructura de transporte con la construcción de la Carretera Panamericana y algunas otras carreteras internacionales, lo limitado de estos esfuerzos muestra cuán restringida y precaria es todavía la base física de la integración. Con los esfuerzos de integración no se logró rebajar los aranceles ni inducir a la empresa privada a explotar mercados más grandes y a competir en las actividades industriales más protegidas y dinámicas. Los gobiernos no tenían interés ni eran capaces de coordinar inversiones, tecnología y mercados en el caso de las empresas públicas, un campo muy importante donde existían grandes oportunidades.

Otro acontecimiento inesperado tuvo su origen en la naturaleza del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones y la reaparición de la inversión externa directa a través del nuevo fenómeno de las empresas multinacionales. El desarrollo industrial se basaba en parte en la infraestructura e industrias básicas, promovidas por el Estado y en parte en las restricciones a las importaciones de bienes durables de consumo final. Pero aunque la protección debía favorecer a la industria nacional, las empresas multinacionales también sacaron ventajas.

Soslayaron los aranceles proteccionistas y la prohibición de importar bienes terminados instalando plantas de producción (principalmente de armaduría) en los mercados nacionales de los que se pretendía excluirlos. Pero la producción local de bienes terminados requería la importación de bienes de capital, insumos y tecnología. Cuando podía disponer de ellos en condiciones ventajosas la subsidiaria de otro país latinoamericano con un proceso similar, la integración regional servía como instrumento de racionalización de las estrategias regionales de las empresas multinacionales. Cuando no era el caso, la importación de dichos bienes y servicios se realizaba directamente desde las respectiva casa matriz.

En ninguno de estos casos, el objetivo de construir capacidades nacionales y aprender del desarrollo industrial y tecnológico se logró plenamente. Por el contrario, los esquemas de integración regional favorecieron el enlace de subsidiarias de las empresas multinacionales en distintos países entre sí y con sus países sede. En el contexto del proceso de transnacionalización que se estaba produciendo, la integración regio-

nal, como se estaba llevando a cabo, fue principalmente un instrumento de mayor transnacionalización.

Durante los decenios de 1970 y 1980 la integración económica se diluyó perdiendo interés y credibilidad. Esto se debió en parte a sus magros resultados y, en parte, a los hechos trascendentales que marcaron el escenario del desarrollo económico en este período: importantes vuelcos políticos a principios de los años 70, las dos crisis del petróleo de 1973 y 1979, el estampido de la deuda externa y el desinfe de la eferescencia crediticia de fines del decenio y comienzos del siguiente, así como el prolongado proceso de ajuste económico, reconstrucción y reforma del decenio de 1980 y principios del de 1990.

Cada uno de estos acontecimientos saca a relucir nuevos ejemplos de la arraigada inoperancia, incapacidad y falta de voluntad de las clases dirigentes de América Latina para actuar conjuntamente a nivel regional, a diferencia de la elites tecnocráticas que eran partidarias de la integración y la promovían. Los cambios políticos que estaban sucediendo, como el proceso de la Unidad Popular en Chile, la lógica de la guerra fría y los intereses hegemónicos de los Estados Unidos prevalecieron sobre la autodeterminación y el apoyo regional. Cuando ocurrieron las dos crisis del petróleo, de 1973 y 1979, no había forma de establecer cooperación entre los países exportadores e importadores de petróleo en la región, con la excepción de mecanismos menores puestos en práctica por México y Venezuela para ayudar a las economías más débiles de América Central y el Caribe. Al suceder la crisis de la deuda, la CEPAL y algunos gobiernos de la región hicieron grandes esfuerzos en diversas ocasiones para organizar y presentar un frente deudor común ante la comunidad bancaria internacional, las instituciones multilaterales de crédito y los gobiernos de la OCDE a fin de mejorar su poder de negociación. Nada se sacó en limpio de esos esfuerzos.

El proceso de industrialización pudo haberse convertido en el instrumento para la creación del mercado regional si los esfuerzos de integración se hubieran tomado en serio. Pero, como se indicó, tuvo lugar en compartimentos estancos en que cada nación desarrollaba lazos nuevos y más fuertes con las economías desarrolladas que con los países vecinos.

## VII. La gran transformación

Para comprender la situación regional actual y sus proyecciones futuras, es necesario referirse al nuevo

contexto nacional e internacional para el desarrollo en los años 90, teniendo en cuenta los antecedentes históricos de extraversion socioeconómica y política y el contexto geográfico descrito hasta ahora.

La aparición de la empresa transnacional a fines del decenio de 1960 marcó el comienzo de un proceso de transnacionalización de la estructura de producción que posteriormente, con la revolución de las comunicaciones, se extendió a los patrones de consumo, los estilos de vida y la cultura. Casi al mismo tiempo, se estaba volviendo a crear un mercado financiero internacional privado para América Latina. En el decenio siguiente, principalmente por efecto de las crisis del petróleo y la sobreabundancia de petrodólares, alcanzó dimensiones extraordinarias.

Nació un nuevo período de integración económica regional —esta vez, de carácter transnacional. Siguió con la expansión de la inversión privada transnacional y los patrones de tecnología y producción. Culminó con la creación de un sistema financiero transnacional muy integrado, de carácter privado, controlado por una pequeña cantidad de grandes bancos y especuladores transnacionales, que gradualmente adquirieron gran libertad de acción al poder eludir la capacidad de supervisión de las autoridades financieras nacionales.

Durante el decenio de 1970 se reorganizó a fondo una parte importante de la institucionalidad pública nacional e internacional que tuvo sus orígenes en el anterior período de cambio sistémico y que había durado varias décadas de la postguerra. De hecho, el proceso mundial de reforma económica comenzó a fines de los años 60. La nueva era se abrió dramáticamente en el ámbito internacional con el colapso del sistema de relaciones económicas internacionales de Bretton Woods, las dos crisis del petróleo en 1973 y 1979, y la adopción de políticas neoliberales por las administraciones de Thatcher y Reagan. Hoy forma claramente parte esencial del proceso global de transformación. Pero los asombrosos acontecimientos de los últimos años, sobre todo los que afectaron repentinamente y de improviso a los países del bloque de la ex Unión Soviética, han opacado las fuerzas más fundamentales que han actuado por muchos decenios, tanto ahí como en otras partes del mundo.

Para nuestros propósitos, algunos de los fenómenos más relevantes son: los Estados Unidos perdieron la abrumadora preponderancia económica que había tenido por más de medio siglo, aunque retuvieron su incontestado poderío militar; Europa, y especialmente la Alemania reunificada, junto a Japón, han surgido

como poderes económicos comparables o aún superiores y buscan ejercer ese mismo poder en el terreno político; el anterior sistema público multilateral de relaciones económicas internacionales que nació tras la segunda guerra mundial ha sido erosionado por la expansión de las empresas transnacionales, por la desregulación financiera internacional y por el auge de los eurodólares, petrodólares y la inversión externa directa; ha sido sustituido por un sector empresarial transnacional privado, reconstituido, estrechamente integrado y muy poderoso, particularmente en el área de la inversión y las finanzas, así como por mecanismos internacionales de administración económica informales, altamente elitistas e ineficientes, cuyo elemento aglutinante ha sido el Fondo Monetario Internacional. Está naciendo un nuevo orden económico mundial trilateral en un avanzado estado de globalización.

Se ha desplomado el socialismo, como existía en los países del bloque soviético, arrastrando consigo la confrontación este-oeste que caracterizó el sistema bipolar de la guerra fría; el fin del Segundo Mundo dejó sin sustento a la confrontación norte-sur; los anteriores países del Tercer Mundo (Grupo de los 77), como los anteriores países socialistas, se han realineado en este nuevo esquema tripolar, o se han quedado simplemente en el limbo y enfrentan la desintegración económica, social y hasta política.

Entre tanto, ha ocurrido una profunda revolución científica y tecnológica. El desarrollo de la microelectrónica, la robótica, la biotecnología, los nuevos materiales y la revolución de la informática han producido cambios fundamentales en los sistemas económico, sociocultural y político, incluso en la naturaleza de las relaciones laborales y entre las empresas y en el proceso de trabajo, así como en las tradicionales ventajas comparativas, tanto internacionales como locales. Más aún, la degradación ambiental, el agotamiento de los recursos naturales, y el peligro que corren los ecosistemas locales, regionales y globales han introducido una nueva dimensión a los problemas humanos: la necesidad de evolucionar hacia un desarrollo sustentable como se proclamó en la Cumbre de Río de 1992.

Por último, el papel predominante del Estado luego de la segunda guerra mundial en distintas modalidades políticas y económicas, ha ido cediendo paso a una sociedad civil fortalecida y renovada en los ámbitos social, político y cultural. Podría decirse que los acontecimientos de mayo de 1968 y la Primavera de Praga fueron premonitores, en los mundos capitalista

y socialista, de los movimientos socioculturales que ganaron fuerza e impulso desde entonces, y que representan a las minorías, a movimientos de la juventud y a los derechos de la mujer, al poder verde, a la descentralización, a la democracia participativa y a la defensa de los derechos humanos, que han llevado a la proliferación de organizaciones de base no gubernamentales con la consiguiente contracción del Estado.

Lo propio ha sucedido en el campo económico, en que se destaca el papel preponderante del mercado y el fortalecimiento de la inversión privada, con participaciones declinantes del gasto público en el PIB, la privatización masiva de empresas y servicios públicos y la preponderancia de la inversión privada sobre la pública. Este proceso se ha visto reforzado por la gran expansión de la empresa transnacional, lo que se ha traducido en un proceso de globalización sin precedentes y nuevos tipos de relación entre el Estado y el capital nacional e internacional. Todo eso lleva a una profunda reorganización de las relaciones entre el sector público y el privado, tanto en el plano nacional como internacional.

Como la globalización y otras formas más complejas de interpenetración económica privada de los mercados, estos fenómenos oponen restricciones adicionales al ejercicio de las políticas nacionales de desarrollo. Las prácticas nacionales que afectan la competitividad internacional llegan a formar parte de las condiciones que se imponen a los intentos de reforma económica, mientras las negociaciones internacionales y regionales ya no tratan de productos, sino de políticas. Esta es la razón de haber dado un mandato más amplio a la Organización Mundial del Comercio (anterior GATT) para que pudiera identificar diferencias institucionales y de políticas como fuentes de distorsión y, con ello, limitar las posibilidades de emprender políticas nacionales relativamente autónomas o independientes. Esta es otra manifestación concreta del nuevo contexto internacional globalizado.

Los segmentos más modernizados de las economías y sociedades latinoamericanas han estado nuevamente viviendo un proceso de asociación e integración al nuevo sistema internacional globalizado. Esto se hace más evidente en el sector empresarial, donde se ha establecido una gran variedad de relaciones personales e institucionales con empresas extranjeras. Pero también sucede en el sector público. Cada rama del gobierno, particularmente en los ámbitos económico y financiero, ha desarrollado vínculos estrechos y sistemáticos con instituciones financieras internacionales y con gobiernos de países desarrollados.

Ha surgido una nueva clase de empresarios, burocratas y técnicos expertos y profesionales de alto nivel de organismos internacionales, privados y gubernamentales. Como en épocas anteriores, tienden a desarrollar vínculos más estrechos con los países industrializados de Norteamérica, Europa y Asia que con sus vecinos latinoamericanos, excepto cuando es parte de una estrategia transnacional o se trata de un interés emergente de empresas latinoamericanas en mercados vecinos.

Aunque la iniciativa de los Estados Unidos para promover la creación de un área de libre comercio en el hemisferio ha sido estimulada sin duda por el surgimiento de poderosos bloques económicos en Europa y Asia, para algunos grupos de influencia en América Latina y los Estados Unidos el interés por extender el TLC para incorporar a América Latina en su conjunto, probablemente sea consecuencia de esta nueva realidad socioeconómica regional.

#### VIII. El desarrollo sustentable y el nuevo regionalismo

Reconocer y procurar comprender estas tendencias internas e internacionales, así como los escenarios posibles en el futuro es de importancia crucial para formular estrategias y políticas de desarrollo, y debieran formar parte de los procesos de reforma económica. El contorno del futuro no sólo dependerá de éstas y otras fuerzas, sino también —y muy críticamente, en esta etapa, en que la situación todavía no se decanta— de las visiones más amplias y de más largo plazo y las proposiciones institucionales concretas que se puedan plantear a nivel global, regional y nacional para confrontar, adaptar o enfrentar esas tendencias.

Algunas funciones públicas relativas a políticas industriales, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la educación, el combate de la pobreza y el logro de una mayor equidad, así como la conservación del medio ambiente, requieren urgentemente de estrategias de desarrollo de más largo plazo, tanto a nivel nacional, como regional e internacional. Podrían ser emprendidas en parte por el sector privado o por organizaciones no gubernamentales, quizás por mandato del Estado, o por el Estado por sí mismo, o en colaboración con el sector privado, y también por colaboración internacional entre Estados. ¿Podría una nueva regionalización contribuir a funciones como éstas y similares?

Hay necesidades públicas equivalentes a nivel internacional. Por ejemplo, ¿se desarrollarán los tres bloques emergentes en un ambiente de colaboración o de conflicto?, y ¿qué significará cada uno de estos escenarios para sus relaciones mutuas y aquellas con los países del ex bloque socialista y el mundo en desarrollo? ¿Tendrá algo que decir este grupo de países en desarrollo en la administración de la economía internacional? ¿Será posible acceder a mercados altamente protegidos y compartir, o aprovechar, la rápida evolución del conocimiento tecnológico que se concentra en las empresas globales? ¿Habrá una cooperación nueva y más apropiada y asistencia para los países subdesarrollados y ex países socialistas, y si la hay, de qué forma?: ¿negociación o imposición con distintos tipos de condicionalidad? Más aún, ¿cómo compartiremos y protegeremos los cada vez más amenazados sistemas ambientales de apoyo a la vida en el mundo? ¿Cómo responderán a estos desafíos las empresas individuales, los grupos de empresas, las industrias, los países y los grupos de países? ¿Puede un nuevo tipo de regionalismo en el contexto latinoamericano contribuir a la solución de estos problemas?

En lo que toca a los requisitos internos para la articulación y consolidación de los procesos de reforma económica y el logro de un desarrollo sustentable, los objetivos más importantes son el mejoramiento de la productividad y la competitividad y un significativo aumento del valor, tamaño y dinamismo del sector exportador, un gran incremento del ahorro y la inversión, la reforma tributaria y, por último, pero de igual importancia, las políticas de protección del medio ambiente. ¿Pueden la integración y la cooperación en América Latina hacer contribuciones positivas en estos temas?

Estas son preguntas complejas que no tienen respuestas simples. Pero una cosa está clara. Los gobiernos latinoamericanos no han mostrado interés, hasta ahora, en desarrollar una visión respecto del futuro de la región, una visión que requeriría de respuestas concretas a las preguntas formuladas anteriormente.

Se supone, al parecer, que las reformas neoliberales en cada país —liberalización, desregulación, privatización y reducción del papel del Estado y una economía abierta— más iniciativas como TLC, Mercosur y los acuerdos bilaterales y multilaterales de comercio, traerán consigo el desarrollo económico y social.

Esta suposición encuentra asidero en algunos acontecimientos importantes de los últimos años. Ellos pueden entregar la clave sobre lo que falta por saber

de integración, cooperación y nuevo regionalismo en América Latina.

Como se esperaba, el paquete de reformas neoliberales ha llevado a un importante aumento de las exportaciones a base de recursos naturales y mano de obra barata, actividades en las que Latinoamérica tiene ventajas comparativas, y también a un gran aumento de las importaciones. Lo que es sorprendente es el fuerte e inesperado resurgimiento del movimiento integracionista después de casi veinte años de abandono y deterioro. Los acuerdos de comercio preferente para promover el comercio intrarregional estaban asociados al “viejo regionalismo”, como una forma de proteger la industrialización, pero han vuelto en los últimos años. En el decenio de 1980, en el período recesivo posterior a la crisis de la deuda, las economías latinoamericanas todavía estaban relativamente protegidas, y representaban mercados pequeños y estancados. El giro regional hacia las exportaciones, impulsado por la crisis de la deuda, tenía por objetivo a las economías más grandes y dinámicas de la OCDE. Entre las políticas adoptadas para este fin estuvieron la liberalización unilateral del comercio, el tipo de cambio real elevado y los sistemas de promoción de importaciones.

Como uno tras otro los países de América Latina adoptaron estas políticas de reducción radical de aranceles y de eliminación de las barreras no arancelarias, las economías latinoamericanas se abrieron mucho más al comercio y a la inversión internacionales. Cuando estas economías comenzaron a recuperarse hacia fines del decenio de 1980 y principios del de 1990, junto con la expansión del comercio externo, el comercio intralatinoamericano comenzó también a revivir y, en los últimos años, a crecer en forma vigorosa.

Al mismo tiempo, la región se encontró también en una nueva situación política, con regímenes democráticos en la mayoría de los países. Esto redujo los roces internacionales que caracterizaban a los regímenes militares y favorecieron relaciones más estrechas, amplias y amistosas entre los gobiernos y las sociedades civiles. Con el tiempo se llegó a la creación de un nuevo foro político, el Mecanismo de Consulta y Concertación Política Latinoamericana, más conocido como el Grupo de Río, un original mecanismo de consulta permanente, de alto nivel, donde los Presidentes de distintos países latinoamericanos debaten habitualmente temas y políticas de interés común.

Más aún, los procesos de reforma neoliberal que estaban ocurriendo en los países trajeron consigo la convergencia respecto de políticas económicas desti-

nadas a corregir los aspectos básicos, es decir, reducir los déficit públicos y externos y la inflación y lograr la estabilidad macroeconómica.

Una de las consecuencias principales de estas reformas fue el fortalecimiento del sector privado, en parte gracias a la privatización de grandes empresas públicas. A medida que estos nuevos grupos empresariales se hicieron más fuertes y adquirieron más confianza, comenzaron a detectar interesantes posibilidades financieras en países vecinos, tanto en el comercio como en las inversiones. Todos estos elementos contribuyeron al resurgimiento del interés tradicional y permanente en la integración y la cooperación, toda vez que parecía no estar en conflicto con el proceso de apertura de la economía al comercio exterior sino que, en la práctica, podía hacer un aporte positivo a ese objetivo, proceso que se ha llamado de "regionalismo abierto".

Como resultado de estas tendencias, han resucitado tres de los cuatro acuerdos tradicionales de integración subregional: el Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe (CARICOM). La institución más grande y antigua, la ALADI (anterior ALALC), perdió su razón de ser con la creación del Mercosur y de la integración de México al mercado común de América del Norte (TLC). En consecuencia, las exportaciones subregionales han adquirido un gran dinamismo en el caso del Mercosur, algo menos en los casos del Pacto Andino y América Central, y ninguno en la Comunidad del Caribe.

Asimismo en los últimos años, ha habido una verdadera explosión de acuerdos comerciales bilaterales, todos los cuales incluyen la liberalización total o parcial del comercio entre los firmantes.

Una novedad completa son las iniciativas hemisféricas, que incluyen a los Estados Unidos. Apartándose significativamente de lo que ha sido su diplomacia hemisférica habitual, el Presidente Bush anunció en 1990 la "Iniciativa de las Américas", con la intención de crear una zona de libre comercio desde "Alaska a Tierra del Fuego". En 1992 se firmó el tratado del TLC y comenzó a ser ejecutado a partir del primero de enero de 1994. En diciembre de ese año, al culminar la Cumbre de las Américas, con la que el Presidente Clinton buscaba reafirmar la nueva política hemisférica de los Estados Unidos, los presidentes de los países firmantes del TLC —Canadá, México y los Estados Unidos— invitaron formalmente a Chile a integrar la asociación, un gesto de la misma índole que hasta ahora no ha prosperado.

El resultado de esta renovada actividad de integración ha sido la gran expansión del comercio intralatinoamericano en los últimos años. La proporción de exportaciones e importaciones intralatinoamericanas respecto del total de exportaciones e importaciones ha aumentado hasta llegar casi al 20 por ciento para el conjunto de los países integrantes de ALADI. Sin embargo, más interesante que este promedio, es el hecho de que en algunos países como Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay esa proporción sube al 40 y 50 por ciento, y que en otros como Brasil, Chile, Colombia y Venezuela, estas proporciones, aunque todavía bajas, estén aumentando considerablemente, por lo menos en el caso de las exportaciones a la región.

Estas tendencias son, sin duda, consecuencia en gran medida de una liberalización muy importante y generalizada del comercio, con tratamiento preferencial para los socios de la región: un proceso especial de reducción de aranceles dentro del proceso de reducción generalizada de aranceles. A pesar de haber mostrado mucho dinamismo en los últimos años, no está claro si ese ritmo podrá mantenerse por mucho tiempo más.

Después de todo, como se mencionó, el comercio intralatinoamericano ha alcanzado ya niveles cercanos al 20 por ciento del total del comercio de América Latina en ocasiones anteriores. Puede tratarse, por lo tanto, de una recuperación de los mercados y niveles de comercio después de una crisis y no de una expansión genuina. Más aún, el rápido crecimiento de las exportaciones puede ser resultado de "exportaciones reprimidas" y de capacidad ociosa que prevalecía antes de las reformas de liberalización y desregulación. O, como han manifestado algunos críticos en el caso del Mercosur, puede tratarse de un fenómeno de desviación, más que de creación de comercio.

De hecho, la mayoría de los hechos que explican la expansión del comercio son del tipo "de una vez y para siempre" y no puede esperarse que se repitan en los años que vienen: como se ha sugerido, el comercio empezó de un nivel muy bajo y una parte sustancial del crecimiento ha sido de recuperación de los niveles antiguos; la crisis económica y el estancamiento que prevalecieron en el decenio de 1980 han sido superados en alguna medida y los mercados internos han alcanzado niveles normales de actividad económica; las barreras arancelarias y no arancelarias se han reducido marcadamente, sobre todo entre los países de la región; la privatización ha alcanzado una etapa avanzada; la inversión externa se ha recuperado; la estabilidad macroeconómica, aunque todavía frágil en algu-

nos países importantes, parece haber sido alcanzada, pero hay nuevas amenazas derivadas de la inestabilidad financiera internacional y de la crisis asiática. Y a pesar de existir todavía alguna holgura, ninguno de estos fenómenos puede repetirse en el futuro.

Por lo tanto, el crecimiento adicional del comercio intralatinoamericano deberá provenir del aumento de productividad, competitividad e inversiones de las empresas de América Latina y extranjeras y de grandes inversiones en infraestructura de transporte y comunicaciones. Siendo estos procesos de mayor plazo, son también las fundaciones más firmes y sólidas para el desarrollo de un nuevo regionalismo. Sería prematuro todavía evaluar la factibilidad de esa desviación, pero hay evidencia de que los acontecimientos se mueven en esa dirección.

Hay una proliferación de tratados bilaterales para la promoción y protección de las inversiones, aspecto que no había sido incluido en acuerdos anteriores. En el caso de Argentina, Brasil y Chile, países que disponen de investigaciones sobre la materia, ha habido un aumento de la inversión en otros países de América Latina (en el caso de México, la mayor parte de su inversión externa está en los Estados Unidos). La inversión de empresas latinoamericanas en otros países de la región o fuera de ella son consecuencia natural de estrategias de grupos empresariales de gran tamaño o conglomerados que están naciendo o se están expandiendo en la región. Se están liberalizando y expandiendo las corrientes y los mercados financieros. Empresas latinoamericanas participan en los procesos de privatización de otros países de la región. Hay en la región un proceso de adquisiciones y fusiones entre grandes empresas, algunas de las cuales ocurren entre empresas latinoamericanas, aunque en su mayoría se trata de empresas de los Estados Unidos u otros países de la OCDE. Concretamente, ha habido fuertes inversiones en la modernización y expansión de empresas privatizadas de telecomunicaciones, energía y otras.

Otro hecho importante ha sido la adopción de procesos de reestructuración y ajuste macroeconómico neoliberal similares en todos los países. Entre otras cosas, ello ha reducido los procesos inflacionarios y las fluctuaciones de precios y tipos de cambio. La convergencia de políticas macroeconómicas y microeconómicas generalmente ha estimulado el comercio, las inversiones y la cooperación en general. Pero hay todavía una gran duda a este respecto debido a la fragilidad de estos procesos en varios países, incluidos especialmente Argentina y Brasil.

Estas y otras comprobaciones similares apuntan claramente en la dirección de un proceso de mayor integración regional. Pero es difícil imaginar que este proceso siquiera se acerque al modelo europeo.

La geografía, para comenzar, sigue representando un obstáculo físico formidable, a pesar de que la revolución tecnológica en el transporte y las comunicaciones ha mejorado la situación a este respecto. Los recursos de inversión necesarios para una infraestructura de transportes moderna siguen siendo inmensos, y aunque se materializaran, los sistemas de transporte resultantes serían de alto costo relativo.

La disparidad de los niveles de subdesarrollo es muy amplia y la distribución desigual de los costos y los beneficios de la integración generaría grandes tensiones entre los países, las distintas regiones y los grupos sociales dentro de cada país. A este nivel de desarrollo, es poco probable que se pudieran asignar fondos para aliviar este tipo de problemas,

Muchas de las políticas que se requieren para lograr un desarrollo sustentable y equitativo, como las mencionadas en los párrafos iniciales de esta sección, podrían lograrse a través de la cooperación regional. No obstante, las instituciones y las políticas regionales son demasiado débiles y unidimensionales —preocupadas sobre todo del comercio y la cooperación— para representar un aporte significativo en materia social o de ciencia y tecnología y en las negociaciones internacionales.

Tampoco hay ejemplos claros de cooperación política práctica en el área de sustentabilidad ambiental. En contraste con la situación europea, hay muy pocos problemas ambientales comunes en América Latina, como la contaminación transfronteriza del aire y los ríos, la lluvia ácida, etc. Por otro lado, la región del Caribe y las cuencas del Río de la Plata y del Amazonas presentan enormes problemas, de todo tipo, y de difícil solución.

Más aún, con el predominio abrumador de las políticas neoliberales del *laissez-faire* y la fuerza creciente del sector privado, frecuentemente asociado con las empresas transnacionales, es posible que la actividad económica se expanda, pero no está claro si la integración contribuirá a un mayor grado de autonomía del proceso de desarrollo latinoamericano o si, a la postre, promoverá una asociación más estrecha y una mayor incorporación a un bloque hemisférico bajo la hegemonía de los Estados Unidos, en una etapa más avanzada del proceso de transnacionalización.

De ser así, no se sabe a ciencia cierta si se favorecería una mayor integración entre los países latinoamericanos o si tendería a reproducir nuevamente el

histórico patrón centrífugo de mayor integración de cada país con la potencia dominante y no con sus vecinos regionales.

Hay también una evidente posibilidad de fragmentación y hasta polarización de los procesos regionales de integración, si se tiene en cuenta que México, América Central y el Caribe siguen con su proceso de acercamiento e integración formal al TLC, mientras el Mercosur se convierte en polo de integración alternativo, con Brasil como potencia hegemónica principal. Pero esto requeriría de parte de Brasil y Argentina un nivel objetivo de desarrollo, un compromiso y una autonomía subjetiva o ideológica, y un grado de integración mutua y coordinación que aún está por alcan-

zar. Asimismo, impondría un grave dilema a los países del Pacto Andino y a Chile.

En síntesis, al contrastar las tendencias recientes y las posibilidades de integración y cooperación en América Latina con la problemática planteada a comienzos de este artículo, que incluye aspectos que son críticos para el logro de un desarrollo futuro sustentable y equitativo, pocas dudas caben de que este nuevo regionalismo tiene el potencial para convertirse en una gran fuerza en esa dirección, pero que subsisten serios obstáculos por vencer antes de lograr los beneficios potenciales de la integración y la cooperación regionales para un desarrollo sustentable.

(Traducción del inglés)

### Bibliografía

- Agosin, M. y R. Alvarez (1994): "¿Le conviene a los países de América Latina adherirse al NAFTA?", *Pensamiento iberoamericano*, N° 26, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, julio-diciembre.
- Bouzas, R. (1995): "La agenda económica del Mercosur: desafíos de política a corto y mediano plazo", serie Documentos e informes de investigación, N° 194, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO): noviembre.
- BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995): *La liberalización del comercio en el hemisferio occidental*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (LC/G.1800/Rev.1-P): Santiago de Chile, marzo. 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, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.
- \_\_\_\_\_ (1951): *Estudio económico de América Latina, 1949*, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951.II.G.1.
- Chudnovsky, D. y F. Porta (1995): "Antes y después de la unión aduanera del Mercosur: prioridades de política", documento presentado en la primera Conferencia Industrial Argentina, Iguazú, septiembre.
- Devlin, R. y L.J. Garay (1996): "De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos del ACCA", *Contribuciones*, año 13, N° 4(52): Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA): octubre-diciembre.
- Di Filippo, A. (1994): "Regionalismo abierto y empresas latinoamericanas", *Pensamiento iberoamericano*, N° 26, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, julio-diciembre.
- Fernández, R. y G. González (1996): "La coordinación de políticas macroeconómicas y el Mercosur", *Contribuciones*, año 13, N° 4(52): Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA): octubre-diciembre.
- Ferrer, A. (1996): "Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas", *La integración regional en América Latina. Revista de ciencias sociales iberoamericanas*, N° 24, Madrid, julio-diciembre.
- Gana, E. (1994): "Los cambios estructurales en la integración latinoamericana y caribeña", *Pensamiento iberoamericano*, N° 26, Madrid, julio-diciembre.
- Garriga, M. y P. Sanguinetti (1995): "Coordinación macroeconómica en el Mercosur: avances registrados y perspectivas", documento preparado para el Seminario sobre coordinación de políticas macroeconómicas, organizado por la Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, noviembre.
- Heirman, J. (1994): "Dinámica y cambio estructural del comercio en la ALADI", *Pensamiento iberoamericano*, N° 26, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, julio-diciembre.
- Izam, M. (1997): *Evolución, análisis y perspectivas del Mercado Común del Sur* (LC/R.1706): Santiago de Chile, CEPAL.
- Rodas, H. (1994): "Condiciones externas y perspectivas de la integración económica centroamericana", *Pensamiento iberoamericano*, N° 26, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, julio-diciembre.
- Rosenthal, G. (1994): "El regionalismo abierto de la CEPAL", *Pensamiento iberoamericano*, N° 26, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, julio-diciembre.
- Sunkel, O. (1970): *Integración política y económica: el proceso europeo y el problema latinoamericano*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Sunkel, O. y P. Paz (1970): *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Tussie, D. (1996): "Argentina in the global economy: facing the dilemmas", serie Documentos e informes de investigación, N° 202, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO): abril.
- Vacchino, J.M. (1994): "Articulación y convergencia en el actual contexto latinoamericano, desde la perspectiva de la ALADI", *Pensamiento iberoamericano*, N° 15, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, enero-julio.
- \_\_\_\_\_ (1989): "Esquemas latinoamericanos de integración: problemas y desarrollo", *Pensamiento iberoamericano*, N° 15, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, enero-julio.
- Yeasts, A.J. (1996): *Does Mercosur's trade performance justify concerns about the effects of regional trade arrangements?*, Washington, D.C., Banco Mundial.



# El área de libre comercio *de las Américas*

Víctor Bulmer-Thomas

*Instituto de Estudios  
Latinoamericanos,  
Universidad de Londres*

Durante todo el siglo XX, Estados Unidos ha sido el mercado principal de las exportaciones de América Latina y la fuente principal de sus importaciones.<sup>1</sup> Incluso antes de la primera guerra mundial Estados Unidos había reemplazado al Reino Unido como el socio comercial más importante de la región (Bulmer-Thomas, 1995, cuadros 3.6 y 3.7), y el dominio estadounidense nunca ha vuelto a ponerse en tela de juicio. A mediados de los años noventa, la participación estadounidense en las exportaciones de América Latina sobrepasaba el 45%, mientras que su participación en las importaciones superaba el 40%. Aunque la cuota de mercado que representa Estados Unidos tiende a variar inversamente con la distancia (máxima en la cuenca del Caribe y mínima en el Cono Sur), su posición dominante en el plano regional es incuestionable.

El reemplazo del Reino Unido por Estados Unidos como la fuente principal de afluencia de capitales a la región no ocurrió hasta los años veinte, pero, una vez ocurrido, el dominio de Estados Unidos fue incluso mayor que en el caso de las corrientes comerciales. En la mayoría de los países de la región Estados Unidos ha representado constantemente más de 50% de la afluencia de capital extranjero en los últimos ochenta años. De ahí que la masa de capital de propiedad estadounidense (tanto de cartera como directo) supere con creces el valor de la que poseen otros países exportadores de capital. Aun cuando los países de la Unión Europea se consideren en conjunto, apenas varía la situación. Por ejemplo, en el primer lustro de los años noventa Estados Unidos representó 70.7% de la afluencia de inversión extranjera directa a América Latina en comparación con el aporte de 23.9% de toda la Unión Europea (IRELA, 1997, p. 94, cuadro 16).

Tal vez no haya por qué extrañarse de que América Latina sea tan dependiente de las importaciones estadounidenses, pese a haber variado su composición durante el siglo XX; dado que es la economía más adelantada del mundo, Estados Unidos ha estado bien situado para responder a la necesidad latinoamericana de nuevos bienes de capital, en tanto que las multinacionales estadounidenses que operan en

<sup>1</sup> En el presente artículo, a menos que se indique expresamente lo contrario, la expresión "América Latina" denota a la región de América Latina y el Caribe. Esta es casi equivalente a la expresión "hemisferio occidental" que aparece en las publicaciones del Fondo Monetario Internacional.

la región han apuntalado la demanda de productos intermedios. Más impresionante es la forma en que la posición dominante de Estados Unidos en los flujos comerciales de América Latina ha sobrevivido a los cambios de composición de las exportaciones de la región. Al desplazarse la estructura desde los productos primarios hacia los bienes manufacturados y los servicios (incluido el turismo), Estados Unidos ha sido el destino principal de las exportaciones nuevas y tradicionales. Esto contrasta con la Unión Europea, donde las importaciones provenientes de América Latina siguen dominadas por los productos primarios y donde han logrado escaso éxito las exportaciones no tradicionales.

Desde el punto de vista de Estados Unidos, la relación comercio e inversión ha sido mucho más insignificante. América Latina representa una pequeña parte de las exportaciones e importaciones estadounidenses,<sup>2</sup> y esto sólo se ha modificado en condiciones excepcionales como las de la segunda guerra mundial. La participación estadounidense en el comercio mundial es casi el triple de la de América Latina, de modo que incluso si Estados Unidos absorbiera el 100% del comercio regional, éste todavía representaría sólo 35% de las exportaciones e importaciones estadounidenses. La afluencia de capitales estadounidenses a otras regiones del mundo es mucho más importante, siendo su destino principal los países desarrollados. Incluso entre los llamados mercados emergentes, la afluencia de capitales estadounidenses a China supera con creces los destinados a cualquier país latinoamericano. Sin embargo, América Latina no es un mercado despreciable para el comercio y la inversión estadounidenses, mientras que la geografía y la geopolítica se combinan para otorgar a la región una importancia que no se explica exclusivamente por razones económicas.

Durante casi todo este largo período de dominio económico estadounidense del comercio y la inversión extranjera en América Latina, la integración regional no ha figurado en la agenda. Estados Unidos no necesitaba suscribir acuerdos de comercio preferencial para conquistar los mercados latinoamericanos y las exportaciones de la región no estaban excluidas de Estados Unidos por la falta de preferencias arancelarias.<sup>3</sup> Los

amagos de concertar dicho tipo de acuerdos como los tratados de comercio bilateral reivindicados por el Secretario de Estado estadounidense Cordell Hull en los años treinta fueron la excepción más bien que la regla. Si bien los países latinoamericanos adoptaron sus propios acuerdos de comercio preferencial en los años sesenta, éstos no mellaron la posición dominante de Estados Unidos, que jamás dejó de adherir a los principios del libre comercio mundial suscritos en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Además, América Latina no tenía interés en promover la integración económica con Estados Unidos porque su base industrial no era competitiva.<sup>4</sup>

A primera vista, por lo tanto, resulta sorprendente que los gobiernos estadounidenses de los años noventa, comenzando con el del Presidente Bush (1989-1993), hayan venido impulsando un programa de integración hemisférica. Si Estados Unidos pudo mantener su dominio económico en América Latina durante todo el largo período del nacionalismo económico con altos niveles de protección, ¿por qué favorecer acuerdos de comercio preferencial ahora que los mercados de la región son mucho menos restringidos y la globalización promete liberalizarlos aún más? Asimismo, ¿por qué muchos países latinoamericanos ya no temen las consecuencias de la integración económica con Estados Unidos y, al revés, se han vuelto ardientes partidarios de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)? El presente artículo explora estas interrogantes.

## I. La metodología

Los sistemas de integración regional han proliferado últimamente. La Organización Mundial del Comercio (OMC), sucesora del GATT, ha tomado nota del gran número de acuerdos suscritos en los últimos diez años y ha restringido la definición de lo que debe contener un régimen de integración para que sea compatible con las normas de la OMC. Sin embargo, esa compatibilidad no significa necesariamente que un sistema de integración pueda considerarse bueno.

Los criterios para estimar el éxito o el fracaso son muy importantes en la evaluación de las políticas económicas. Un programa de estabilización se juzga por

<sup>2</sup> En 1996, la participación en las exportaciones e importaciones fue de 17.6% y 15.4%, respectivamente (FMI, 1997, p. 454).

<sup>3</sup> En este artículo empleo el término "acuerdo de comercio preferencial" y no el de "acuerdo de comercio regional" para referirme a un acuerdo con obligaciones jurídicas en que los países se ofrecen entre sí concesiones comerciales recíprocas, que no extienden a terceros países. Utilizo el término acuerdo de libre comercio sólo cuando forma parte del título oficial de un acuerdo, por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

<sup>4</sup> Cuando México, bajo la presidencia de López-Portillo (1976-1982), fue abordado por Estados Unidos con miras a suscribir un acuerdo de comercio preferencial, la oferta fue rechazada. No cabe duda que esto se explica en parte por un nacionalismo anticuado, pero la economía también desempeña un papel importante.

su capacidad de reducir permanentemente la tasa de inflación; al respecto, el Plan Austral de Argentina en 1985, por ejemplo, se consideró un fracaso mientras que el Plan Cavallo, iniciado en 1991, se consideró un éxito. La liberalización del comercio se aprecia por su eficacia en trasladar los recursos hacia el sector de bienes comerciables y en incrementar la tasa de crecimiento de las exportaciones; por lo tanto, Chile (después de 1983) se considera un buen ejemplo de liberalización del comercio y México (antes de 1995) como un mal ejemplo.

Para evaluar el éxito o fracaso de un acuerdo de comercio preferencial, los economistas han aplicado tradicionalmente el criterio de creación de comercio neto, en el supuesto de que el bienestar mejorará si la creación es mayor que la desviación del comercio. La creación de comercio se define como el reemplazo de la producción interna de alto costo por importaciones más baratas provenientes de un país socio y la desviación del comercio como el reemplazo de las importaciones provenientes de terceros países por importaciones más caras provenientes de otros miembros del acuerdo de comercio preferencial.<sup>5</sup> Cada vez que se propone un sistema de integración, los economistas preparan simulaciones para medir la creación y la desviación de comercio y los resultados se divulgan ampliamente. El ejercicio puede realizarse tanto *ex post* como *ex ante* para verificar si los resultados corresponden a la simulación.

Este criterio aparentemente simple para medir el éxito está erizado de problemas. Primero, la creación de comercio neto calculada por los economistas siempre resulta ser muy pequeña —del orden de 1% del PIB o incluso menos. Además, este es un efecto estático (es decir, único). Incluso cuando la creación de comercio neto es positiva, el crecimiento económico anual lo supera ampliamente y cuesta creer que los países suscriban acuerdos de comercio preferencial para conseguir resultados tan magros.<sup>6</sup>

Además, los políticos y muchos grupos de intereses interpretan la creación y la desviación del comercio al revés de los economistas. Como la primera con-

duce al cierre de empresas ineficientes, muchos la consideran una pérdida y no una ganancia. Ross Perot, por ejemplo, al referirse al “chupón gigante” (*giant sucking sound*) estaba hablando del reemplazo de producción nacional de alto costo por importaciones más baratas provenientes de un socio comercial, es decir, se refería a la creación de comercio; así, la oposición de Perot a la creación del Tratado de Libre Comercio (TLC) se fundaba en la posibilidad de creación de comercio en Estados Unidos. Asimismo, cuando el Presidente Clinton pidió la aprobación del Congreso para el TLC en 1993, se refirió a la nueva apertura que significaba para las exportaciones estadounidenses como resultado de las preferencias arancelarias que recibiría Estados Unidos con respecto a otros países. Esto, naturalmente, visto desde el punto de vista de México, es desviación del comercio.

Por último, el acuerdo de comercio preferencial considerado a menudo como el “más exitoso” del mundo (la Unión Europea) está plagado de casos de desviación comercial. El más notorio es la política agrícola común, la piedra angular de la alianza franco-germana con posterioridad al Tratado de Roma de 1957, pero hay muchos otros. De hecho, las frecuentes disputas comerciales con Estados Unidos y Japón sobre el acceso al mercado europeo sugieren que la desviación del comercio puede haber sido un factor de peso en el surgimiento de la Unión Europea como el acuerdo de comercio preferencial más importante del mundo.

Hasta una estadística sencilla, como el coeficiente entre las importaciones intrarregionales y las importaciones totales, plantea un sinnúmero de problemas. Suele suponerse que un aumento del coeficiente denota éxito y una caída (o ninguna variación) fracaso; como en la Unión Europea este coeficiente se ha duplicado a casi 70% en los 40 últimos años, ésta sería una interpretación lógica. No obstante, el alza del coeficiente podría deberse tanto a la creación como a la desviación del comercio. Si se debe a la desviación, los economistas ortodoxos sostendrían que el bienestar ha decaído mientras que los políticos y muchos grupos de interés la acogerían como una señal de las posibilidades que se abren a las exportaciones intrarregionales por efecto de la discriminación arancelaria contra terceros países. Ocurriría exactamente lo contrario si esto se debiera a la creación de comercio. Puesto que el aumento del coeficiente se debe casi siempre a una combinación de ambas cosas, no puede utilizarse para medir el éxito o el fracaso.

Es deplorable que no existan criterios inequívocos para evaluar los acuerdos de comercio preferencial.

<sup>5</sup> En términos de divisas, las importaciones de terceros países siguen siendo más baratas, pero los consumidores ya no tienen que pagar aranceles por las importaciones provenientes de los socios comerciales y pueden así reorientar sus preferencias. Tiende a producirse la desviación del comercio cuando los aranceles son elevados.

<sup>6</sup> La creación de comercio neto suele ser negativa en los cálculos de los economistas, lo que implica que el acuerdo de comercio preferencial en cuestión va a perjudicar el bienestar. Este aspecto suele soslayarse con la referencia a las “ganancias dinámicas” (no especificadas).

Es difícil sostener un debate serio sobre una política si no hay consenso sobre lo que constituye un buen resultado. Por esta razón tanto los economistas como los no economistas se escudan en conceptos amorfos como “ganancias dinámicas”, “poder de negociación” y “soberanía mancomunada”. No hay nada de malo con estas ideas, pero es casi imposible medirlas y los acuerdos de comercio preferencial no son necesariamente la mejor manera de obtener las supuestas ventajas.

Gran parte de la confusión obedece a las hipótesis en que descansa la teoría de la integración económica para probar que la creación de comercio neto mejora el bienestar. La creación de comercio provoca el cierre de fábricas y la pérdida de puestos de trabajo, pero la teoría supone el pleno empleo de modo que los factores de producción se reabsorberían en otra parte. Así, según la teoría, la sociedad queda con una ganancia que se traduce en precios más bajos a un costo social nulo ya que la desocupación no aumenta. Asimismo, la desviación del comercio representa un costo para la sociedad porque ha aumentado el precio en divisas de las importaciones, mientras que la producción adicional en el país socio no agrega nada al bienestar, ya que el pleno empleo significa que este incremento se tiene que equiparar con la caída de la producción en alguna otra parte de la economía.

El pleno empleo de todos los factores de producción es una hipótesis muy extrema. Si los factores de producción que la creación de comercio deja excedentarios no encuentran empleo en otra parte, la sociedad de hecho afronta un costo, que debe compararse con el aumento del excedente del consumidor por efecto de la caída de los precios. Asimismo, si los recursos que la desviación del comercio atrae a la producción en un país socio estaban previamente desempleados, hay una ganancia para la sociedad que debe cotejarse con el costo de un alza de precios.

Los estudios empíricos más sofisticados procuran medir las ganancias y pérdidas vinculadas obviando estos reparos que merece la teoría convencional, pero esos estudios son muy difíciles de realizar y están obligados a formular otras hipótesis también polémicas. Por lo tanto, he llegado a la conclusión, tras meditar sobre este problema por casi treinta años, que está viciado el enfoque metodológico utilizado por los economistas. Propongo, en cambio, un método más sencillo que pueden entender tanto los economistas como los que no lo son.

Con la posible excepción de la Unión Europea, comprometida por el Tratado de Roma a una “unión cada vez más estrecha”, todos los acuerdos de comer-

cio preferencial son simplemente medios para alcanzar un fin. Por lo tanto, es imposible estimar el éxito de un acuerdo mientras no se sepa cuál es el objetivo que persiguen sus firmantes. Si la reasignación de recursos que implica el acuerdo es consistente con el objetivo, se puede considerar un éxito. De lo contrario, es un fracaso.

Este enfoque contribuye en gran medida a entender los sistemas de integración en las Américas. Considérense, por ejemplo, los regímenes establecidos entre los países latinoamericanos en los años sesenta (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), Mercado Común Centroamericano (MCCA), Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) y el Pacto Andino). Todos compartían al menos un objetivo —la industrialización— y los acuerdos de comercio preferencial fueron considerados como un instrumento para alcanzar esa meta. El hecho de que casi todas las simulaciones sugerían que los sistemas llevarían a la desviación del comercio neto fue considerado —correctamente a mi juicio— irrelevante por las autoridades.

De estos sistemas el más exitoso fue el Mercado Común Centroamericano; las reducciones arancelarias sobre los bienes manufacturados provocaron la desviación del comercio y el surgimiento de la industria moderna en Centroamérica. Los resultados de la ALALC fueron mucho más modestos porque no se logró lo esperado con los cambios arancelarios mientras la reasignación de recursos entre los países miembros tenía poco que ver con la integración regional. Los países miembros siguieron industrializándose, pero no por influencia de la ALALC. Este fenómeno fue más notorio todavía en el caso de la CARIFTA (predecesora de la CARICOM), y del Pacto Andino, en que por falta de corrientes comerciales entre los países miembros antes de la unión los aranceles preferenciales casi no repercutieron sobre el crecimiento industrial.

Desde los años ochenta se ha considerado que todos estos sistemas han fracasado.<sup>7</sup> Sin embargo, a mediados de los años ochenta la industrialización había dejado de ser el objetivo del desarrollo económico. La meta era ahora el crecimiento orientado a la exportación basado en la venta de productos no tradicionales a los mercados extrarregionales en rápido crecimiento. Los sistemas originales eran absolutamente inadecuados en estas nuevas circunstancias. La in-

<sup>7</sup> Véanse, por ejemplo, las generalizaciones algo aventuradas de Krueger (1997).

tegración regional cayó en desgracia para resurgir en los años noventa con un norte diferente.

El hecho de que estos nuevos sistemas —incluido el ALCA— puedan prosperar depende de muchos factores. Primero, los países miembros tienen que ponerse de acuerdo sobre el o los objetivos; como lo ha demostrado la experiencia de la Unión Europea, esto no es algo sencillo. Segundo, los sistemas tienen que estructurarse de manera que sean consistentes con el o los objetivos; aunque la unificación de algunas políticas es esencial, la armonización de otras puede ser contraproducente. Tercero, las políticas acordadas tienen que cumplirse y hay que crear mecanismos para vigilar su cumplimiento.

Estas son las ideas que se utilizarán para comprender el proceso de integración en las Américas. Esto no significa que la creación de comercio neto sea irrelevante (y la desviación masiva del comercio seguirá siendo un peligro para el bienestar en cualquier circunstancia), pero es un instrumento demasiado insensible para entender el éxito o, incluso, la popularidad de los acuerdos de comercio preferencial. Seguramente los fundadores de la integración europea no hubieran obrado de otra manera si las simulaciones hubieran sugerido que el Tratado de Roma llevaría a la desviación del comercio neto. Lo que querían era un sistema que conjurara de una vez por todas el espectro de la guerra y en ello no cabe duda que tuvieron buen éxito. En cambio, como los miembros de la Unión Europea han ido agregándole otros objetivos, como la competitividad global, ahora no se puede decir a ciencia cierta que la estructura actual de la Unión sea la más apropiada. El éxito de un acuerdo de comercio preferencial se cifra pues en su capacidad de satisfacer sus objetivos, que pueden ser variables.

## II. La integración de las Américas

La buena disposición de 34 países de las Américas, demostrada en la Cumbre de las Américas (Miami, diciembre de 1994), y refrendada en la Segunda Cumbre (Santiago de Chile, abril de 1998) de perseguir la integración hemisférica ofrece un marcado contraste con la casi total indiferencia por la integración regional que se registraba diez años antes. En esa época, la crisis de la deuda era el asunto más apremiante tanto para los deudores (los países latinoamericanos y caribeños) como los acreedores (Canadá y Estados Unidos) y muchos consideraban que la integración regional era parte del problema y no parte de la solución.

Esta transición del escepticismo al entusiasmo exige una explicación, aunque no hayan seguido por la misma ruta todos los países. En particular, es necesario distinguir el camino a Damasco tomado por Estados Unidos del tomado por los países latinoamericanos.

### 1. Los Estados Unidos de América

Aunque Estados Unidos había preconizado y aplicado el proteccionismo durante casi toda su vida independiente, surgió de la segunda guerra mundial como un converso al libre comercio. Esta conversión fue consecuencia de su ventaja absoluta en un amplísimo abanico de sectores industriales y servicios, por lo que era casi seguro el provecho que derivaría al abrazar el libre comercio multilateral (o al menos más libre que antes) en el seno del GATT. Estados Unidos fue el paladín del libre comercio multilateral en las "rondas" del GATT que comenzaron a fines de los años cuarenta; el GATT difícilmente habría logrado tanta liberalización del comercio de manufacturas si Estados Unidos no lo hubiera apoyado decididamente (Winters, 1990).

La conversión al libre comercio tuvo sus excepciones —la supervivencia del proteccionismo en varias actividades (por ejemplo, la agricultura y el transporte marítimo)—, pero éstas escapaban al mandato del GATT. Estados Unidos estaba dispuesto con igual entusiasmo que otros países desarrollados a apoyar el proteccionismo para los textiles y el vestuario encubierto en el Acuerdo Multifibras (AMF) suscrito en 1961. No sería difícil, en realidad, traer a colación otros ejemplos del proteccionismo estadounidense en la posguerra. Sin embargo, no cabe duda que sucesivos gobiernos de ese país, de Truman en adelante, asumieron los principios del libre comercio y creyeron que sería beneficioso para Estados Unidos y para el resto del mundo.

De ahí que los acuerdos de comercio preferencial propuestos por otros países no tuvieran buena acogida en Estados Unidos y que sucesivos gobiernos estadounidenses de la posguerra no formularan ese tipo de propuestas. Una excepción fue la Comunidad Económica Europea (CEE), establecida por el Tratado de Roma en 1957, pero el apoyo estadounidense estuvo muy condicionado por su interés en la seguridad europea occidental y en la necesidad de erigir un fuerte bastión contra la amenaza de la expansión soviética. Así, el apoyo de Estados Unidos a la integración europea no debe interpretarse como un apoyo a los acuerdos de comercio preferencial en general.

El movimiento integracionista de la América Latina de fines de los años cincuenta despertó escaso interés, aunque en definitiva Estados Unidos no se opuso. Las empresas multinacionales estadounidenses ya establecidas en la región resultaron favorecidas y otras se apresuraron a aprovechar las nuevas posibilidades de inversión rentable creadas por la ampliación del mercado regional protegido. Las altas tasas de protección nominal y efectiva suponían un riesgo de desviación del comercio, que podía afectar a los exportadores estadounidenses, pero una red de incentivos y excepciones rebajó los aranceles sobre muchos bienes de capital e intermedios —los bienes de mayor interés para los proveedores estadounidenses. En consecuencia, la participación estadounidense en las importaciones totales latinoamericanas se mantuvo bien sin verse seriamente afectada por el crecimiento del comercio intrarregional.

Aunque el Ejecutivo sostuvo su compromiso con el libre comercio multilateral, el Congreso —con su poderosa combinación de intereses y grupos de presión internos— fue más ambivalente. De hecho, ya en 1948 el Congreso no había ratificado el tratado suscrito en La Habana para crear una organización internacional de comercio (OIC) con mayores alcances y facultades que el GATT, pese a que el gobierno apoyaba su creación.<sup>8</sup> El deseo del Congreso de enmendar los tratados comerciales ya suscritos por el Ejecutivo llevó a la adopción en los años setenta de la facultad negociadora por “vía rápida”, en virtud de la cual el Congreso tenía una simple opción de aprobar o rechazar los tratados en aquellos casos en que había otorgado un mandato negociador al Ejecutivo. Mediante este instrumento legislativo, los gobiernos estadounidenses consiguieron otorgar credibilidad a su compromiso permanente con el libre comercio multilateral.

Este compromiso comenzó a flaquear por primera vez hacia 1985. El lanzamiento de la Ronda Uruguay en 1986 creó tres problemas para Estados Unidos. Primero, su ambición —extender el ámbito del GATT a la agricultura y los servicios y reducir la protección incluso sobre los bienes manufacturados “sensibles”— amenazó con exponer a los productores estadounidenses a un nivel de competencia que crearía inevitablemente muchos perdedores, así como ganadores; segundo, no había certeza de que la Ronda Uruguay pudiera culminar con éxito, lo que ponía en riesgo al GATT y al sistema de comercio multilateral; ter-

cer, a los negociadores estadounidenses sobre comercio les era cada vez más difícil (con el aumento del número de miembros del GATT) obtener la aprobación del nuevo programa sobre comercio propugnado por Estados Unidos, que incluía medidas de protección de la propiedad intelectual y de las inversiones.

Por lo tanto, el gobierno estadounidense abandonó su resistencia a los acuerdos de comercio preferencial y negoció el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (FTA) que entró en vigor en 1989. Aunque se había suscrito un acuerdo automotriz entre Estados Unidos y Canadá en los años sesenta y un acuerdo de libre comercio con Israel a comienzos de los años ochenta, el FTA fue la primera participación estadounidense importante en un acuerdo de comercio preferencial e incluyó muchos aspectos nuevos. Amplió el libre comercio a esferas que el GATT había dejado intactas, sin exponer a los productores estadounidenses a los peligros de la competencia mundial, e incorporó gran parte del nuevo programa comercial que propiciaba Estados Unidos, con comisiones de arbitraje para resolver cualquier controversia.

Eufórico con el lanzamiento triunfal del FTA en 1989, el nuevo gobierno del Presidente Bush acordó en 1990 negociar un acuerdo de comercio preferencial con México. Canadá, temiendo quedar marginado, aceptó que las negociaciones fueran trilaterales (Wonnacott, 1994), con lo que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) quedó listo para su ratificación en 1993. Por el hecho de reunir todas las características nuevas del FTA y algunas propias, parecía seguro que el TLC sería objetado por los intereses especiales en el Congreso. Sin embargo, fue aprobado después que el sucesor de Bush, el Presidente Clinton (1993), apoyó decididamente el proyecto pese a sus orígenes republicanos y el TLC entró en vigor el 1 de enero de 1994.

El apoyo de ambos partidos al TLC pareció presagiar un nuevo enfoque frente a los acuerdos de comercio preferencial e incluso la aprobación ulterior de la Ronda Uruguay ese año no apagó el nuevo interés estadounidense. Por el contrario, el gobierno de Clinton participó con entusiasmo en el foro sobre Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC) abogando por un compromiso con los aranceles preferenciales y en diciembre de 1994 Estados Unidos promovió la idea de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con el respaldo de todos los demás países presentes.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Por lo tanto, la OIC jamás existió, quedando sólo el GATT, que en la época de su creación (1947) se suponía que sólo sería temporal.

<sup>9</sup> Los únicos ausentes fueron Cuba y aquellos territorios caribeños cuya política comercial está a cargo de las potencias metropolitanas.

La Cumbre de las Américas de diciembre de 1994 representó el punto culminante del apoyo estadounidense a los acuerdos de comercio preferencial. Para muchos estadounidenses la devaluación mexicana pocos días después le restó atractivo al TLC y el Presidente Clinton no pudo obtener del Congreso la facultad de la vía rápida necesaria para ampliar el TLC a Chile.<sup>10</sup> Incluso el gobierno comenzó a tener dudas y se plantearon interrogantes en Washington D.C. acerca de lo acertado de la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (véase *infra*) y los planes brasileños para crear un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). Sin embargo, al menos en público, el gobierno de Clinton siguió comprometido con el ALCA y en su visita a Brasil y Argentina, en octubre de 1997, el presidente respaldó al MERCOSUR.

## 2. América Latina

Si la oposición estadounidense a los acuerdos de comercio preferencial se originó en su adhesión al libre comercio multilateral, la resistencia inicial de América Latina podría explicarse por las rivalidades nacionales y las escasas posibilidades de beneficiarse del comercio regional. La situación cambió con la industrialización y, como hemos visto, casi todos los países latinoamericanos participaban al menos en un acuerdo de comercio preferencial a fines de los años sesenta.<sup>11</sup>

Estos sistemas, evaluados por su compromiso con la industrialización, tuvieron cierto éxito en los años sesenta y setenta. En el comercio intrarregional dominaban las manufacturas, una pequeña pero creciente proporción de la producción industrial se exportaba a los mercados regionales y varias empresas industriales empezaron a exportar a terceros países gracias a su éxito en el comercio regional.

La crisis de la deuda puso fin a estos ensayos de fomento industrial. Las dificultades de corto plazo del balance de pagos a que hacían frente todos los países latinoamericanos los obligaron a imponer restricciones draconianas a las importaciones que cayeron en forma indiscriminada con respecto a las importaciones tanto intrarregionales como extrarregionales. Los países socios respondieron de igual forma y el comercio regio-

nal entró en una espiral descendente. Aunque había comercio, se volvía cada vez más difícil financiarlo por la escasez de moneda dura en la región. Algunos gobiernos incluso comenzaron a desalentar las exportaciones intrarregionales a fin de reducir el problema del no pago.

La crisis de la deuda acarreó también el descrédito de todo el experimento de industrialización para la sustitución de importaciones.

Las tasas elevadas de protección industrial se consideraron indefendibles en la nueva era de la promoción de exportaciones y la liberalización del comercio comenzó a eliminar las desventajas que antes tenían las importaciones extrarregionales. Las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, no ocultaron su oposición a los acuerdos de comercio preferencial destinados a promover la industrialización. En general, se consideraba que Chile era el ejemplo que debían seguir los países que buscaban salir de la crisis de la deuda y el éxito inicial de ese país nada le debió a la integración regional.

Las primeras tentativas por reactivar los acuerdos de comercio preferencial se efectuaron hacia 1985, pero eran poco más que mecanismos defensivos frente a las restricciones externas. Argentina y Brasil recurrieron a la cooperación bilateral como una manera de promover la recuperación económica de un grupo limitado de sectores sin tener que echar mano de divisas escasas. El comercio equilibrado evitaría la necesidad de hacer pagos en moneda dura, mientras que cada país importaría bienes que tendría que adquirir de todas maneras. Casi la misma motivación inspiró la adopción del Derecho de Importación Centroamericana (DICA) en el MCCA, en un vano ensayo de los países miembros de crear un sistema para saldar los pagos intrarregionales en moneda blanda.

A comienzos de los años noventa el apoyo a los acuerdos de comercio preferencial se volvió menos defensivo y más entusiasta. El respaldo estadounidense al TLC y la referencia del Presidente Bush en 1990 a la Iniciativa para las Américas (IA) halló eco en los países latinoamericanos preocupados por la escala de la liberalización que exigía la Ronda Uruguay. El ambiente intelectual comenzó a cambiar cuando la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) acuñó la expresión "regionalismo abierto" y el Banco Mundial se volvió menos hostil a los experimentos de integración regional. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), bajo el liderazgo entusiasta de Enrique

<sup>10</sup> En la Cumbre de las Américas se había decidido que Chile sería el primer país que podría acceder a un TLC ampliado.

<sup>11</sup> La excepción principal era Panamá, cuya economía basada en los servicios no se prestaba a participar en ninguno de los acuerdos de comercio preferencial de la región.

Iglesias, otorgó un apoyo sin reservas a los acuerdos de comercio preferencial de la región.

El ejemplo europeo revistió también cierta importancia para los países latinoamericanos. El proceso de integración europeo, que alcanzó su clímax en 1992 con la creación del Mercado Único Europeo y la firma del Tratado de Maastricht, resultó atractivo para los países grandes y pequeños de América Latina. Los líderes que visitaban periódicamente la región atribuían la posición de Europa en el mundo a su experimento en integración y todos podían observar el mejoramiento de los niveles de vida de los países más pobres de ese continente. Además, en vista de los problemas de acceso al mercado que tenían los países latinoamericanos al comenzar a crecer sus exportaciones no tradicionales, no pasó inadvertida para ellos la capacidad de la Unión Europea para resistir las presiones estadounidenses en las disputas comerciales.

Este nuevo interés se fundamentaba en la preocupación, en toda América Latina, de que se había extremado la liberalización unilateral del comercio —reducciones arancelarias no equiparadas por los países socios. Incapaces de elevar nuevamente los aranceles,<sup>12</sup> los países estimaron que los acuerdos de comercio preferencial eran la manera de restablecer los incentivos a los productores en aprietos que hacían frente a la competencia mundial por vez primera. Los costos fijos podían cubrirse con ventas al mercado regional, permitiendo que las empresas fijaran un precio cercano al costo medio variable en terceros países.<sup>13</sup> Los acuerdos de comercio preferencial permitían también la prosecución solapada de políticas de fomento industrial, como el acuerdo automotriz entre Argentina y Brasil suscrito en 1994.

El nuevo enfoque revivió el interés en los acuerdos de comercio preferencial. El moribundo MCCA resucitó en la Cumbre Presidencial de junio de 1990.<sup>14</sup> Se infundió nueva vida a la CARICOM que se comprometió a aplicar un Arancel Externo Común y estuvo

dispuesta a incorporar nuevos miembros. Se crearon nuevos sistemas, como el Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela), y proliferaron acuerdos bilaterales de libre comercio. Incluso al Pacto Andino se le prolongó la existencia con la creación de la Comunidad Andina en 1995 y el reingreso de Perú ese mismo año.

Sin embargo, el hecho más importante fue la creación del MERCOSUR en 1991. Basado en la cooperación existente entre Argentina y Brasil, fue mucho más allá de los modestos alcances del libre comercio bilateral. Con Paraguay y Uruguay incluidos y un arancel externo común prácticamente en vigor en 1995, el MERCOSUR se convirtió en el acuerdo de comercio preferencial más dinámico de la región y, en 1996, Bolivia y Chile pasaron a ser miembros asociados. De hecho, encabezado por Brasil, el MERCOSUR busca claramente extenderse a todos los países latinos de Sudamérica para crear el Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) a fines de siglo.<sup>15</sup>

El interés por los acuerdos de comercio preferencial no ha ido a parejas con la claridad de definición de sus objetivos. En efecto, es más fácil decir qué no representan los nuevos acuerdos que decir lo que sí representan. No están estructurados para promover la industrialización; no están destinados primordialmente a acelerar el crecimiento económico; no tienen ambiciones geopolíticas (con la excepción del ALCSA). La expresión "regionalismo abierto" se utiliza a destajo para justificar los nuevos acuerdos de comercio preferencial, pero el término plantea tantas interrogantes como las que despeja.

En la presente coyuntura, la falta de claridad causa tensiones. El "regionalismo abierto" perseguido por Costa Rica en el MCCA se basa en una interpretación que no comparten sus socios. Las excepciones al arancel externo común en el MERCOSUR siguen creciendo —y no disminuyendo— a medida que los miembros reaccionan ante los peligros externos gatillados por la crisis financiera asiática de 1997-1998 y la Comunidad Andina no logra encontrar mecanismos obligatorios para alcanzar sus objetivos. Puede que estas tensiones sean simplemente una parte inevitable del proceso de integración o una señal de que —como en Estados Unidos— el movimiento favorable a los acuerdos de comercio preferencial comienza a decaer.

<sup>12</sup> La calidad de miembro del GATT, y luego de la OMC, restringía la capacidad de los países para elevar los aranceles una vez consolidados. En todo caso, las alzas arancelarias envían precisamente el mensaje equivocado si lo que quieren los gobiernos es indicar su compromiso con las fuerzas del mercado y el crecimiento basado en las exportaciones.

<sup>13</sup> Siempre que el país importador no imponga un derecho compensatorio o antidumping, como ha ocurrido en varios casos.

<sup>14</sup> La resurrección del MCCA habría ocurrido antes si no hubiera sido por las tensiones regionales creadas por la supervivencia del régimen sandinista en Nicaragua. La derrota de los sandinistas en febrero de 1990 en elecciones libres allanó el camino para la reactivación del MCCA (Bulmer-Thomas, 1998).

<sup>15</sup> Se suscribió un acuerdo marco entre el MERCOSUR y los demás países de la Comunidad Andina en vísperas de la Cumbre de las Américas celebrada en Santiago en abril de 1998.

### III. El área de libre comercio de las Américas

A primera vista las Américas parecen ser un candidato promisorio para la integración económica. Las exportaciones totales de los 34 países en 1995<sup>16</sup> ascendían a 972 mil millones de dólares, de los cuales 509 mil millones correspondían a exportaciones hemisféricas, es decir, exportaciones a otros países de las Américas (véase el cuadro 1(a)). Así, más de la mitad de todas las exportaciones son intrarregionales, lo que se compara favorablemente con otras regiones del mundo, y son mayores que las de Europa occidental cuando se firmó el Tratado de Roma en 1957.

Sin embargo, en estas cifras predominan los tres países del TLC (Canadá, México y Estados Unidos). Si se excluyen, la importancia del comercio intrarregional es mucho menor (véase el cuadro 1(b)). Las exportaciones totales de los 31 países llegaron a 133 mil millones de dólares en 1995, de los cuales 27 mil millones fueron intrarregionales, es decir, destinadas a países de las Américas no miembros del TLC. Las exportaciones intrarregionales de esos 31 países representaban sólo 20% de las exportaciones totales —una proporción mucho más pequeña. Además, el escaso nivel del comercio intrarregional está muy concentrado, pues el comercio bilateral entre Argentina y Brasil representa casi 50% del total.

El bajo coeficiente del comercio intrarregional de los países no miembros del TLC no tendría mayor importancia si existieran fuertes vínculos entre ellos y los países miembros del TLC, lo que no parece ser el caso. En los tres países del TLC (véase el cuadro 1(c)) las

exportaciones hemisféricas totales ascienden a 441 mil millones de dólares, pero sólo 54 mil millones se exporta a los 31 países no miembros del TLC. Esto significa que apenas un 12% de las exportaciones hemisféricas del TLC van a países de las Américas no miembros de esa agrupación.

Vale la pena explorar este fenómeno con mayor detenimiento, por ser las cifras tan sorprendentes. En el cuadro 2, las exportaciones de cada país del TLC se registran junto con las exportaciones a los socios del TLC así como a otros países de las Américas. Es así como 85% de todas las exportaciones de México y 94% de sus exportaciones hemisféricas están destinadas a socios del TLC. Para el Canadá, las proporciones son 81% y 98%, respectivamente. En el caso de Estados Unidos el primer coeficiente (la participación de todas las exportaciones destinadas a los socios del TLC) es mucho menor (29.3%), pero la participación de las exportaciones hemisféricas destinadas a los socios del TLC (77%) es también muy elevada. Así, en los tres casos la vasta mayoría de las exportaciones hemisféricas va destinada a los socios del TLC y sólo una pequeña proporción va a los países no miembros del TLC.

Por su mismo tamaño incluso una pequeña proporción de exportaciones estadounidenses destinadas a países no miembros del TLC es considerable en términos absolutos. Sin embargo, lo que interesa a los países no miembros del TLC es el tamaño absoluto de las importaciones estadounidenses. Estas son menores que las exportaciones estadounidenses a países no miembros del TLC, puesto que Estados Unidos ha registrado últimamente un superávit comercial con los países latinoamericanos, excepto México (desde 1994 acusa un déficit con México). Las exportaciones estadounidenses a países de las Américas no miembros del TLC sumaron 50 mil millones de dólares en 1995, pero

<sup>16</sup> He utilizado las cifras de 1995, ya que las correspondientes a 1996 que aparecen en FMI (1997) podrían ser revisadas. Al redactar este artículo no disponía de cifras para 1997.

CUADRO 1

#### Corrientes comerciales en las Américas, 1995 (Miles de millones de dólares)

Exportaciones de las Américas (a)			Exportaciones de las Américas excluidos los países del TLC (b)			Exportaciones de los países del TLC (c)		
Totales	Intrarregionales	%	Totales	Intrarregionales	%	Totales	Intrarregionales	%
972	509	52.4	133	27	20.0	441	54	12.0

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington, D.C., 1997.

CUADRO 2

**Exportaciones de los países del TLC, 1995**  
(Miles de millones de dólares)

<b>México</b>	
Exportaciones totales	79.8
A los Estados Unidos	66.7 (83.6%)
A Canadá	2.0 (2.5%)
Al resto de las Américas	4.3 (5.4%)
<i>Nota: 85% de las exportaciones totales a países del TLC; 94% de las exportaciones hemisféricas a países del TLC</i>	
<b>Canadá</b>	
Exportaciones totales	190.2
A los Estados Unidos	152.9 (80.4%)
A México	0.8 (0.4%)
Al resto de las Américas	2.8 (1.5%)
<i>Nota: 81% de las exportaciones totales a países del TLC; 98% de las exportaciones hemisféricas a países del TLC</i>	
<b>Estados Unidos</b>	
Exportaciones totales	582.5
A Canadá	126 (21.6%)
A México	45 (7.7%)
Al resto de las Américas	50 (8.6%)
<i>Nota: 29.3% de las exportaciones totales a países del TLC; 77% de las exportaciones hemisféricas a países del TLC</i>	

*Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Direction of Trade Statistics Yearbook, Washington, D.C., 1997.*

las importaciones estadounidenses de esa misma fuente sólo ascendieron a 45 mil millones de dólares.<sup>17</sup>

El volumen de las importaciones sigue siendo considerable en términos absolutos y ha ido creciendo. Para los países pequeños de la cuenca del Caribe, el mercado estadounidense señorea sobre todos los demás y lograr un mejor acceso a ese mercado sigue siendo una perspectiva atrayente. Hay enormes diferencias entre los países latinoamericanos en cuanto a su participación en las exportaciones destinadas a Estados Unidos (véase el gráfico 1). En un extremo, están los países con una altísima dependencia (más de la mitad de todas las exportaciones), grupo que incluye a México, Haití y Honduras. En el otro extremo, figuran 12 países (13 si incluimos a Cuba) con una dependencia menor (menos de 25%). Este último grupo comprende algunos de los países más grandes y más importantes de la región (por ejemplo, Argentina y Brasil).<sup>18</sup>

El proyecto ALCA tiene una forma muy asimétrica pues, por un lado, los países del TLC constituyen un bloque en gran medida autocontenido y los países no miembros del TLC se dividen en tres grupos en función

de su dependencia del decisivo mercado estadounidense: los de gran dependencia (más de 50% de las exportaciones); los de dependencia moderada (entre 25% y 50%) y los de escasa dependencia (menos de 25%). Por lo tanto, es probable que haya objetivos muy diferentes tras el interés de cada país en el ALCA. A fin de ilustrar este aspecto, he seleccionado unos pocos países para explorar su interés en el proyecto ALCA, comenzando por Estados Unidos.

### 1. Los Estados Unidos

El concepto de ALCA se originó en 1990 cuando gobernaba un republicano, el Presidente Bush, y lo retomó a fines de 1994 un demócrata, el Presidente Clinton. Así, al menos a nivel del Ejecutivo, el proyecto parece tener el apoyo de ambos partidos. ¿Cómo se explica esto?

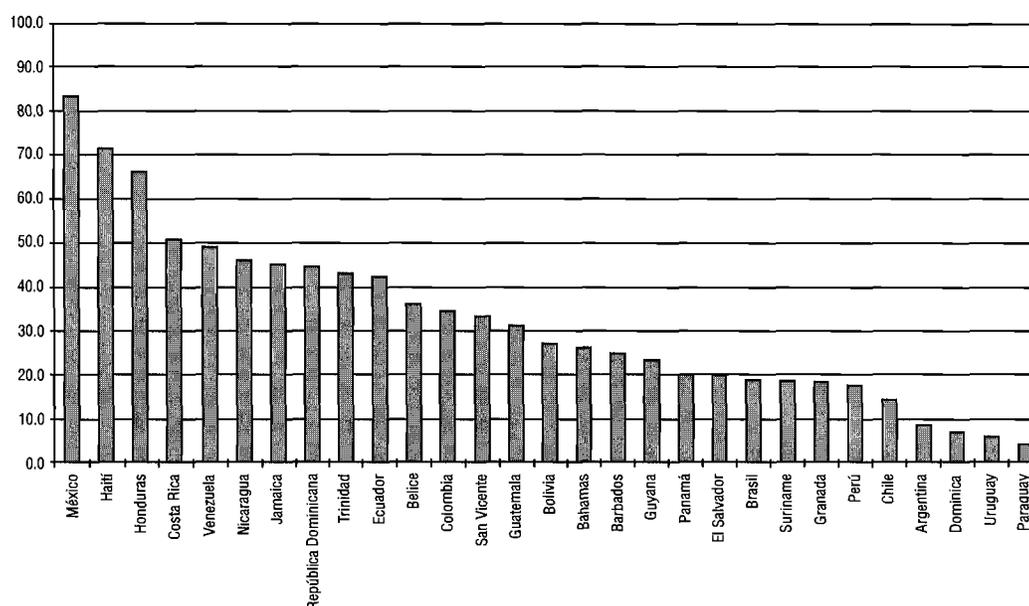
Si bien no es de gran volumen el comercio entre Estados Unidos y los países de las Américas no miembros del TLC, no puede decirse lo mismo de su tasa de crecimiento. A los exportadores estadounidenses les ha ido excepcionalmente bien con el crecimiento espectacular de las importaciones latinoamericanas desde 1990, cosa que es válida incluso si se excluye a México de las cifras. Las importaciones de América Latina de países no miembros del TLC (es decir, excluido México), espoleadas por la liberalización comercial y la recuperación económica, se dispararon de 60 300

<sup>17</sup> En 1996, las cifras fueron 53 mil millones y 52 mil millones, respectivamente. Véase FMI (1997, pág. 111).

<sup>18</sup> El gráfico 1 incluye observaciones sobre los 34 países involucrados en el ALCA, excepto Canadá y Estados Unidos (que no vienen al caso) y Antigua, Saint Kitts y Santa Lucía (los datos no constan en la fuente).

GRAFICO 1

## Estados Unidos: Participación porcentual en las exportaciones, 1995



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington, D.C., 1997.

millones de dólares en 1990 a 160 000 millones de dólares en 1995 —lo que representa una tasa anual de crecimiento de 18.3%. Las exportaciones estadounidenses a estos mismos países crecieron exactamente a la misma tasa, dejando a Estados Unidos con una proporción invariable del total. Este fue un logro considerable dadas las medidas tomadas para promover la integración regional entre los 31 países no miembros del TLC.

No obstante el éxito estadounidense en conservar su participación en un mercado en rápido crecimiento, por muy impresionante que sea, no puede explicar el interés de Estados Unidos en el ALCA. Primero, la iniciativa Bush de 1990 antecede al rápido crecimiento de las importaciones; segundo, el mercado de los países no miembros del TLC (como hemos visto) sigue siendo de importancia secundaria para los exportadores estadounidenses; tercero, Estados Unidos ha demostrado su capacidad para mantener su participación en este mercado sin necesidad de recurrir a un acuerdo de comercio preferencial.

Al parecer, el interés principal del gobierno estadounidense en el ALCA radica en la oportunidad de promover un nuevo programa de comercio. El ALCA se originó en una época de profunda frustración por la falta de avance en la Ronda Uruguay. Esta frustración explica en parte el interés de Estados Unidos en el TLC,

donde pudo hacer valer en el programa sus nuevos intereses en materia de comercio e inversión a nivel internacional. La extensión del TLC al resto de las Américas le ofrece a Estados Unidos la oportunidad de cumplir su programa con menos riesgo de perder el control. Para un país todavía ambivalente acerca de las virtudes del multilateralismo, ésta es una atractiva oportunidad.

Cabría sostener que el término de la Ronda Uruguay y el reemplazo del GATT por la OMC hacía superfluo el ALCA desde el punto de vista estadounidense. Sin embargo, es muy difícil que Estados Unidos controle el programa de la OMC y ya hay varias comisiones de arbitraje que han fallado en contra de este país. Incluso hay países pequeños que han obtenido fallos favorables en controversias con los Estados Unidos; la Unión Europea también ha explorado la posibilidad de recurrir a la OMC para que ésta falle en contra de la extraterritorialidad de la Ley Helms-Burton. Así, la OMC no es popular en muchas partes de los Estados Unidos y el ALCA se considera una vía más expedita para promover las nuevas aspiraciones estadounidenses.

El programa contiene muchos elementos, pero se parece mucho al de los grupos de trabajo establecidos dentro del marco del ALCA en 1995. Estos comprenden normas sobre la inversión extranjera, las adquisiciones

del sector público, la propiedad intelectual y los servicios —todas esferas de gran interés para Estados Unidos y que ya están cubiertas por el TLC. Si predominan los criterios estadounidenses respecto a estos delicados asuntos dentro del proyecto ALCA, hay muchas más posibilidades de que se adopten a nivel mundial en la OMC. De ahí que el ALCA —desde la perspectiva estadounidense— puede considerarse como una avanzada de los esfuerzos estadounidenses por configurar la próxima generación de acuerdos en la OMC. Tal vez ésta sea una de las razones de por qué el gobierno estadounidense se ha mostrado poco interesado en iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales en la OMC, ya que los avances para crear el ALCA son todavía muy escasos.

El gobierno estadounidense también tiene objetivos no económicos que desea hacer cumplir mediante las negociaciones a favor de ALCA. La asimetría ya mencionada ofrece a los Estados Unidos una fuerte posición negociadora en una amplia variedad de aspectos con aquellos países interesados en obtener acceso al mercado. Por este motivo, el gobierno estadounidense favorece las negociaciones bilaterales y —pese a las reuniones ministeriales realizadas en Belo Horizonte en mayo de 1997 y en Costa Rica en marzo de 1998—, todavía no ha abandonado esta posición.<sup>19</sup>

El ALCA puede considerarse también, desde la perspectiva estadounidense, como la versión de la doctrina Monroe del siglo XXI. Es un instrumento estadounidense complejo y de mutuo provecho para restringir la influencia europea e incluso la asiática. El feliz término de las negociaciones para crear el ALCA fortalecería indudablemente aún más los lazos económicos y tal vez políticos entre los países latinoamericanos y Estados Unidos y reduciría concomitantemente los vínculos comerciales con la Unión Europea. De hecho, tal posibilidad es por cierto uno de los factores que explican el interés europeo en concertar acuerdos de libre comercio con los países latinoamericanos.

Por lo tanto, no es difícil advertir por qué el gobierno estadounidense sigue preconizando la creación del ALCA. Sin embargo, los obstáculos que encara son considerables incluso en el plano interno. El Congreso no parece dispuesto a otorgar la “vía rápida” sin la cual las negociaciones pro ALCA —iniciadas formalmente en la Cumbre de las Américas en abril de

1998— seguramente van a estancarse. La opinión pública se ha vuelto en contra del TLC a raíz de las dificultades económicas y políticas de México desde diciembre de 1994 y el ALCA se considera una extensión del TLC. Asimismo, puede que el próximo Presidente de los Estados Unidos sea mucho más escéptico que Bush o Clinton acerca de las bondades del libre comercio.

## 2. Costa Rica

Costa Rica tiene una gran dependencia comercial de los Estados Unidos (véase el gráfico 1). Empeñada en un crecimiento económico basado en las exportaciones, ha puesto en marcha una serie de reformas destinadas a promoverlas. El mercado regional (es decir, centroamericano), al que Costa Rica está vinculada por el Mercado Común Centroamericano (MCCA), es demasiado pequeño para abrir muchas posibilidades de crecimiento rápido y duradero de las exportaciones y los demás países latinoamericanos producen bienes con los que los productos costarricenses entran en competencia directa. Costa Rica procura atraer en cambio a la inversión multinacional para que utilice el país como un trampolín para exportar al resto del mundo. El mejor ejemplo es INTEL, la empresa de computadores, cuyas exportaciones desde Costa Rica tienen un valor bruto que ya ha sobrepasado el del café y el banano.

En esta estrategia, el acceso al mercado estadounidense desempeña un papel decisivo. Costa Rica ya ha sufrido las arbitrariedades de los fallos comerciales estadounidenses sobre los derechos antidumping y compensatorios y estaría dispuesta a hacer muchas concesiones para tener un acceso más seguro al mercado con aranceles más bajos y eliminando las barreras no arancelarias. Costa Rica es beneficiaria de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, pero ésta se considera de alcance limitado, de duración incierta e inadecuada como defensa contra el TLC. Casi todos los exportadores costarricenses tienen experiencia con el mercado estadounidense resultante de estudios en el extranjero, lazos familiares y vacaciones y el idioma no es gran problema.

Costa Rica está vinculada mediante los sistemas de integración regional con el resto de Centroamérica, México y Panamá, pero abandonaría encantada todos estos sistemas mañana mismo si hubiera una posibilidad real de incrementar y asegurar su acceso al mercado estadounidense. No es cierto que Costa Rica estaría dispuesta a pagar cualquier precio a fin de obtener ese acceso, pero no cabe duda que Estados Uni-

<sup>19</sup> En la reunión de Belo Horizonte, los países obtuvieron el derecho de negociar en bloque. Sin embargo, Estados Unidos insistió en que negociaría como un solo país y no como miembro del TLC.

dos podría obtener muchas concesiones si las negociaciones pro ALCA se realizaran sobre una base bilateral.

Costa Rica, que fue sede en marzo de 1998 de la reunión ministerial que precedió a la Cumbre Presidencial de abril, desearía que las negociaciones pro ALCA comenzaran de inmediato y trataran todos los temas. El gobierno —tanto el reciente como el saliente<sup>20</sup>— no está interesado en prolongar el debate por muchos años y le complacería la ejecución parcial a medida que concluyen los acuerdos, sin postergarlo hasta que se hayan completado todas las negociaciones.

### 3. Brasil

Brasil no propuso el ALCA y durante el primer lustro de los años noventa tuvo otras prioridades (por ejemplo, el MERCOSUR, la estabilización de la inflación). Cuando Brasil comenzó a tomar en serio el proyecto, luego de la Cumbre Presidencial de 1994, el ALCA ya se configuraba como un proyecto de inspiración estadounidense. Así, Brasil se ha visto en la posición de tener que reaccionar a los acontecimientos en vez de conducirlos —precisamente la experiencia opuesta de lo ocurrido con el MERCOSUR (de Paiva Abreu, 1997).

El ALCA se ha ido fraguando en tiempos difíciles para Brasil. Ha coincidido con la transición de un gran superávit de la balanza comercial en 1993 a un severo déficit ulterior. Brasil no se halla pues en una posición fuerte para afrontar una nueva ronda de reducciones arancelarias y hay una seria oposición interna a las medidas de liberalización comercial ya adoptadas. La crisis financiera asiática no ha sido un alivio, pues las exportaciones asiáticas compiten con los productos brasileños tanto en el mercado interno como en terceros países.

Brasil mira con recelo el nuevo programa comercial estadounidense y necesita aliados para bloquear algunos de sus aspectos más radicales. Estos aliados (por ejemplo India) pueden hallarse en la OMC, pero Brasil no puede confiar tanto en el apoyo de otros países americanos. Por eso es que Brasil está decidido a que el MERCOSUR se negocie como bloque en el ALCA. Así como el ALCA es un sistema de inspiración estadounidense, el MERCOSUR figura cada vez más como un proyecto brasileño cuyo programa el Itamaraty controla con firmeza. Este último incluye la extensión del MERCOSUR a otros países para cumplir el sueño brasileño de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA).

<sup>20</sup> El Presidente Rodríguez asumió el mando en mayo de 1998, pero su gobierno comparte los puntos de vista del Presidente Figueres (1994-1998) respecto a la integración hemisférica.

El ALCSA, con Brasil como su líder indiscutido, y negociando en bloque, sería una fuerza formidable en las negociaciones pro ALCA. Por eso es que Brasil está interesado en aplazar tanto el comienzo de las negociaciones como la ejecución de cualquier otro acuerdo. La posición brasileña respecto a este punto ha sido congruente y eficaz, pero no es compartida por todos los países latinoamericanos (por ejemplo, Costa Rica) y ciertamente no es respaldada por los Estados Unidos.

En la Cumbre Presidencial de Santiago y la reunión ministerial de Costa Rica que la precedió se logró en parte salvar las diferencias entre las partes en función de lo que esperan obtener del proyecto ALCA. Aunque la carencia de la vía rápida es un fuerte golpe a la buena conclusión de las negociaciones, la crisis asiática puede resultar un estímulo poderoso. Muchos países de las Américas hacen frente a la competencia directa e indirecta de las exportaciones asiáticas como resultado de las devaluaciones recientes y el ALCA puede considerarse como una manera de recuperar el terreno perdido. Sin embargo, el hecho de que se tenga previsto que el ALCA comience recién el año 2005 —completándose quizás cuando— significa que ésta no es una solución de corto plazo para el peligro asiático.

### IV. La Unión Europea y las Américas

La Unión Europea no ha sido ajena al avance de la integración en las Américas. De hecho, desempeñó un papel muy positivo en promover los sistemas subregionales que operan en los países latinoamericanos, como los proyectos en Centroamérica emprendidos en virtud del acuerdo de cooperación que apoya el MCCA y la asistencia técnica al MERCOSUR y la Comunidad Andina en apoyo de la integración regional. De hecho, el cambio de nombre del Pacto Andino a Comunidad Andina fue un esfuerzo consciente de los Estados miembros de tomar como modelo a la Comunidad Europea, predecesor de la Unión Europea.

Prestar apoyo a sistemas de integración regional en el resto del mundo no es ninguna novedad para la Unión Europea. La Comisión Europea sostiene un principio ideológico a favor de la integración, que ejerce en cada oportunidad que se le presenta. La Unión Europea también se ha mostrado interesada en celebrar pactos comerciales preferenciales con países de las Américas como una extensión lógica de los acuerdos de “tercera generación” existentes en toda la región. Estos acuerdos de comercio preferencial forman parte de la red de acuerdos mediante los cuales la Unión

busca establecer lazos con los países del mundo en desarrollo. Así, la Unión Europea y México establecieron en diciembre de 1997 el contenido de un acuerdo de comercio preferencial para su negociación sector por sector, en tanto que se han suscrito acuerdos marco con Chile y el MERCOSUR.

El acuerdo con México está en una etapa mucho más avanzada que los demás, pero es menos importante que el suscrito con el MERCOSUR, ya que más de 50% de las exportaciones y las corrientes de inversión de la Unión Europea destinadas a los países latinoamericanos, así como más del 70% de la masa de la inversión extranjera directa europea se concentran en el MERCOSUR. En cambio, México y Chile representan apenas una pequeña proporción de las exportaciones de la Unión a América Latina y en el caso de México la proporción ha venido cayendo con rapidez.<sup>21</sup>

Tal como ocurre con el ALCA, los motivos que inspiran los acuerdos suscritos son muy distintos. La iniciativa parece haber venido en todos los casos de los países latinoamericanos interesados, pero la Unión Europea ha respondido con prontitud. Entre los países latinoamericanos, la posición de México es la más fácil de comprender ya que espera evidentemente utilizar el acuerdo para diversificar su comercio e inversión y reducir su dependencia de los Estados Unidos —dependencia que ha aumentado notoriamente desde que entró en vigor el TLC. Para Chile (a diferencia de México) la Unión Europea representa un importante mercado de importación (27.1% en 1995) y un acuerdo de comercio preferencial es el corolario natural de los acuerdos que Chile ya ha suscrito o está negociando con los países de todo el mundo (Bulmer-Thomas, 1997).

Asimismo, la Unión Europea es un mercado importante para las exportaciones del MERCOSUR (el más importante en el caso de Brasil), aunque —tal como ocurre con el resto de América Latina— la importancia del mercado europeo ha venido declinando. En 1990 la Unión representaba 31.9% de las exportaciones totales, proporción que bajó a 23.4% en 1996. Los productos agrícolas sobresalen en este comercio (aproximadamente 50% de las exportaciones totales), proporción mucho mayor que la que se observa en las exportaciones a los Estados Unidos o a los países la-

tinamericanos. Así, uno de los atractivos de suscribir un acuerdo de comercio preferencial es la perspectiva de obtener acceso a la Unión Europea para las exportaciones agrícolas provenientes del MERCOSUR.

El interés de la Unión Europea en suscribir acuerdos de comercio preferencial con los países latinoamericanos descansa en dos consideraciones. En primer lugar, la liberalización unilateral del comercio en América Latina ha creado oportunidades sin precedentes para expandir las exportaciones europeas a la región. En consecuencia, la proporción de las exportaciones extrarregionales destinadas a América Latina ha venido creciendo desde 1990 tras varias décadas de disminución.<sup>22</sup> Como la participación de América Latina en las importaciones extrarregionales de la Unión Europea ha seguido bajando, el déficit comercial tradicional de la Unión Europea con la región ha sido reemplazado por un pequeño superávit. Con ello, América Latina se ha considerado como un mercado en rápido crecimiento para las exportaciones extrarregionales de la Unión Europea y uno que merece cultivarse.

La otra razón se relaciona con el proyecto ALCA. La integración hemisférica podría poner en peligro el crecimiento de las exportaciones de la Unión Europea a la región por efecto de la desviación del comercio; incluso con las barreras comerciales más bajas que imperan ahora habrá mucho campo para la desviación del comercio desde Europa a los Estados Unidos si el ALCA llega a feliz término. Así, mientras mayor sea la probabilidad de que prospere el ALCA, mayor será el interés que mostraría la Unión Europea en los acuerdos de comercio preferencial, sobre todo si se trata de un convenio con el MERCOSUR donde Europa tiene mucho más que perder.

Los avances hacia la suscripción de acuerdos de comercio preferencial entre Europa y América Latina no se dan en el vacío. El problema de la desocupación en la Unión Europea (11% promedio regional) ya es muy grave y con la entrada en vigor de la Unión Monetaria Europea (UME) el 1 de enero de 1999, seguramente empeorará a corto plazo. La Comisión Europea, cuyos funcionarios están encargados de realizar las negociaciones detalladas de los acuerdos de comercio preferencial, sufrirá fuertes presiones de los Estados miembros para limitar las concesiones comerciales. Sin la liberalización del comercio agrícola, sin embargo, los acuerdos proyectados violarán las normas de la OMC y

<sup>21</sup> México representaba 24.3% de las exportaciones de la Unión Europea a América Latina en 1990, pero sólo 13.8% en 1995 (IRELA, 1997, p. 86, cuadro 8).

<sup>22</sup> Subió de 4.3% en 1990 a 5.8% en 1995 (IRELA, 1997, pág. 84, cuadro 6).

no darán satisfacción a los países latinoamericanos (sobre todo los miembros del MERCOSUR).

Es más lento el crecimiento de las importaciones latinoamericanas y seguirá decayendo. El incremento espectacular en el primer lustro de los años noventa obedeció a la liberalización del comercio y no a un rápido crecimiento económico. Una liberalización del comercio de esta magnitud no podrá repetirse y los déficits comerciales se han vuelto más difíciles de financiar luego de la crisis financiera asiática. Por lo tanto, la Unión Europea observará que el crecimiento de sus exportaciones a América Latina en el segundo lustro de los años noventa será mucho menos acentuado. Este factor puede restarle interés a suscribir acuerdos de comercio preferencial con la región.

## V. Conclusiones

Los sistemas de integración subregional en las Américas van a perdurar. Los creados en los años sesenta sobrevivieron a la "década perdida" de los años ochenta y no hay motivos para creer que no prosperarán en un ambiente más favorable generado por la reforma económica y la consolidación democrática. Los nuevos sistemas —MERCOSUR y TLC— tienen incluso mejores perspectivas, pues su estructura toma más en cuenta las nuevas circunstancias y hay pocos o ningún impedimento como lastre del pasado.

No obstante, no puede negarse que la integración regional es un asunto muy difícil. No existe el equilibrio estático en los sistemas de integración, como lo ha demostrado elocuentemente la experiencia europea. Una etapa desemboca inexorablemente en la otra. Así, la adopción de un arancel externo común conduce a un mercado único; éste exige su vez la armonización cambiaria, la que —en presencia de la movilidad del capital— implica la unión monetaria (Wyplosz, 1997). El proceso sólo se completa cuando —como en el caso de la Alemania de Bismarck o Estados Unidos decimonónico— la integración económica crea un solo país. Como los Estados miembros pueden resistirse a este proceso, o al menos tener ideas diferentes sobre la velocidad del proceso, hay amplio campo para el roce.

La integración en las Américas no es ajena a estos procesos y el roce se agudiza por la falta de objetivos comunes. Paradójicamente, lo que atenúa el problema es la lentitud del avance hacia la conclusión de cada etapa. Así, las dificultades del MERCOSUR para completar el arancel externo común permiten que los Estados miembros posterguen la consideración de la

próxima etapa (el mercado único); mientras que el hecho de que el MCCA no haya reformado las instituciones que apoyan la integración ha impedido tratar el problema de las barreras no arancelarias. La CARICOM no ha sido ni siquiera capaz de decidir respecto a la calidad de miembro en el sistema de modo que se vuelve muy lento pasar de una etapa a otra.

El TLC tampoco está inmune a estas presiones, con el resultado de que Estados Unidos ha visto que la integración regional tiene un costo en términos de soberanía económica nacional. Ya se trate de una controversia con Canadá respecto a qué constituye una excepción cultural al libre comercio (por ejemplo, las revistas) o una diferencia con México acerca de un proceso productivo (por ejemplo, la pesca del atún), Estados Unidos está aprendiendo a golpes que la integración regional exige modificar la manera de hacer la política económica. El rescate financiero de México en 1995, contra la oposición del Congreso, fue también un recordatorio de que los socios implican obligaciones y no sólo oportunidades.

El TLC sobrevivirá a estas tensiones, dificultades y presiones. El proceso de integración económica entre los tres países es irreversible y los beneficios considerables. Sin embargo, la dinamización del TLC no conducirá necesariamente a su ampliación mediante el ALCA o a la inclusión de otros miembros. Por el contrario, las responsabilidades emanadas del TLC (por ejemplo, mejoras ambientales), sumadas a costos claramente visibles (por ejemplo, pérdida de ocupaciones en industrias con gran densidad de mano de obra), tenderán a reducir aún más el atractivo popular del ALCA y a aumentar la resistencia del Congreso a la vía rápida. La coalición multipartidista favorable al TLC, con mayoría muy escasa en el Congreso incluso en 1993, será difícil de reconstruir para otros países de las Américas.

El gobierno de Clinton no puede abandonar el ALCA y las negociaciones se iniciarán según lo convenido en la cumbre de Santiago. Sin embargo, no habrá urgencia en abrir el debate y los países latinoamericanos serán renuentes a hacer cualquier concesión en ausencia de la vía rápida. A medida que avancemos hacia el año 2005, será cada día más difícil amalgamar los diferentes sistemas de integración en las Américas. La experiencia europea en este sentido no es grata: la competencia entre la Zona Europea de Libre Intercambio y la CEE llevó a la absorción de la primera por esta última. Es difícil imaginar algo similar en las Américas.

Si falla el ALCA, disminuirá la perspectiva de celebrar acuerdos de comercio preferencial entre la Unión Europea y los diferentes países o regiones de las Américas. Es posible que pueda concluirse uno con México, porque está mucho más avanzado que los demás. Pero incluso esto no es seguro y es difícil que éste sienta un gran precedente para el MERCOSUR. Para México y la Unión Europea un acuerdo de comercio preferencial es en gran medida simbólico; el volumen de comercio es pequeño y es difícil que aumente mucho, incluso con un acuerdo de comercio preferencial. El MERCOSUR es diferente y la Unión Europea tendrá que hacer penosas concesiones para lograr un acuerdo. Por cierto, no habría por qué hacerlas si disminuye la amenaza de exclusión de las Américas por no concretarse el ALCA.

Pase lo que pase, parecen destinados a aumentar los vínculos en materia de comercio e inversión entre los países latinoamericanos y Estados Unidos. La lógica de la proximidad geográfica, los lazos culturales y la erosión de las barreras idiomáticas apuntan en la misma dirección. Estados Unidos ha demostrado su capacidad para conservar e incluso aumentar su cuota de mercado en condiciones adversas; es difícil que la pierda cuando las circunstancias son tanto más propicias. Con o sin el ALCA, es seguro que se fortalecerán los lazos económicos entre Estados Unidos y sus vecinos del hemisferio. Y el comercio entre Estados Unidos y Cuba —otrora un socio importante— puede evolucionar en un solo sentido.

(Traducción del inglés)

### Bibliografía

- Bulmer-Thomas, V. (1998): "The Central American Common Market: from closed to open regionalism", *World Development*, vol. 26, N° 2, Oxford, Pergamon Press, febrero.
- \_\_\_\_\_ (1997): "Regional integration in Latin America since 1985: open regionalism and globalisation", *Economic integration worldwide*, El-Agraa, A. (ed.), Basingstoke, Macmillan Press.
- \_\_\_\_\_ (1995): *The economic history of Latin America since independence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1997): *Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington, D.C.
- IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas) (1997): *The European Union and the Rio Group: the biregional agenda*, Madrid.
- Krueger, A. (1997): "Free trade agreements versus customs unions", *Journal of Development Economics*, vol. 54, N° 1, Amsterdam, North-Holland, octubre.
- De Paiva Abreu, M. (1997): "O Brasil e a Alca: interesses e alternativas", *Brasil: desafios de um país em transformação*, J. dos Reis Velloso (ed.), Rio de Janeiro, Jose Olympio.
- Winters, A. (1990): "The road to Uruguay", *The Economic Journal*, vol. 100, N° 403, Cambridge, Royal Economic Society.
- Wonnacott, R. (1994): "Canada's role in NAFTA: to what degree has it been defensive?", *Mexico and the North American Free Trade Agreement: Who will Benefit?*, V. Bulmer-Thomas, N. Craske y M. Serrano (eds.), Basingstoke, Macmillan Press/ILAS.
- Wyplosz, C. (1997): "EMU: why and how it might happen", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, N° 4, Nashville, American Economic Association.

# Incidentes de integración *en Centroamérica* y Panamá, 1952-1958

Víctor L. Urquidí

*El Colegio de México*

## I. Prólogo protoautobiográfico

Mis antecedentes con Centroamérica son muy lejanos. Mi abuelo inglés, Thomas Percy Bingham, con motivo de su constante navegar por océanos de Asia como sobrecargo en buques de pasajeros de la línea P&O, había establecido su hogar en Melbourne, Australia. Allí nacieron hijos e hijas, entre éstas mi madre, Beatrice Mary. En 1898, el señor Bingham decidió buscar nuevas oportunidades en Greytown (San Juan del Norte), costa atlántica de Nicaragua, donde se iniciaban obras para construir un canal interoceánico. A falta de escuela adecuada, la enseñanza a los hijos la impartía mi abuela, Julia Sofia, originaria de Dover, Inglaterra, quien hablaba además español, catalán y francés. La familia conoció de cerca la naturaleza y la comunidad de ese trópico despoblado. Después vivieron en Managua, en época de revoluciones y asonadas. Mi madre fue enviada en 1916 a Nueva York a estudiar enfermería. Allí conoció a mi padre, el ingeniero Juan Francisco Urquidí, nacido en la ciudad de México, de familia chihuahuense, quien después de episodios políticos prodemocráticos al lado de Francisco I. Madero, tuvo que ir en 1913 al exilio, al ser éste asesinado por órdenes de Victoriano Huerta. Participó después en la representación del gobierno de Venustiano Carranza en Washington, y al fin se trasladó a Nueva York, donde fundó una revista mensual en español. Conoció a mi madre porque ella, siendo bilingüe, era asignada en su hospital a atender a pacientes de habla española; un amigo mexicano común los presentó. Casaron en Filadelfia en 1917; en 1918, recién firmado el armisticio en Compiègne, y a invitación del recién nombrado ministro de México en Francia, Alberto J. Pani, emprendieron el viaje a París. En el suburbio de Neuilly, en mayo de 1919, abrí los ojos por primera vez. Mi padre tuvo el cuidado, conforme a sus privilegios diplomáticos, de garantizar legalmente mi nacionalidad mexicana.

No supe de Centroamérica hasta mediados de 1927. Tras más de tres años de estadía en Bogotá —donde mi padre había ejercido la representación diplomática de México—, descendimos por el río Magdalena y nos embarcamos en Santa Marta para Nueva York, con escala en Puerto Limón, Costa Rica. Tengo bien grabado el recuerdo. Además, en casa se hablaba a veces de Nicaragua, porque allí residía la hermana mayor de mi madre, y se recordaban muchas amistades. En 1928 mi padre fue trasladado a El Salvador. Mi madre me dejó interno en una escuela en

México con la esperanza de que mejorara mi conducta. Mi padre aguantó poco la separación y vino por mí al finalizar el año escolar; partimos en tren hasta Tapachula y la margen del río Suchiate, frontera con Guatemala, donde subimos a otro tren que nos llevó a lo que me pareció una majestuosa ciudad, la capital, donde pasamos la noche. En la madrugada seguimos en un automóvil de la época por una carretera no pavimentada hasta San Salvador, pasando por Santa Ana.

Mis recuerdos de San Salvador en esa época son muchos: la escuela, dirigida por un profesor mexicano, era magnífica, excepto que me peleé a golpes con un compañero de apellido Dutriz porque insultó a los mexicanos; por otro lado, aprendí a jugar béisbol en el Campo de Marte y golf en el Country Club; por primera vez escuché radio internacional (principalmente, estática); pasé un par de semanas en una finca azucarera en Sonsonate, la mayor parte del tiempo montado a caballo; conocí fincas cafetaleras y me hice de amigos, con uno de los cuales tengo aún contacto. Subí por primera vez a un avión trimotor en el aeropuerto de Ilopango (10 minutos de vuelo sobre la capital). En San Salvador nos acostubramos a los frecuentes sismos que hacían temblar y rechinar toda la casa.

El incidente más notable —cuya importancia no percibí a su tiempo— fue que nuestros padres nos llevaron a mí y a mis hermanas a un encuentro que se tuvo en una estación de tren en las cercanías de San Salvador para atender, acompañado por el Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro de Defensa de El Salvador, y otros funcionarios, a César Augusto Sandino. Este viajaba a México con parte de su estado mayor, a efectuar consultas con personalidades del gobierno mexicano. Se sacó una foto memorable, en que aparecemos todos: Sandino, Farabundo Martí y otros acompañantes, los funcionarios salvadoreños, el Ministro de México y su familia —foto que muchas veces ha sido reproducida en la prensa de El Salvador, y de la que tengo copia. Además, mi madre había llevado su Kodak de la época y tomó varias fotos del general Sandino, alguna de las cuales ha sido publicada y difundida. Ella, en Nicaragua, había sido amiga de la madre de Sandino y lo había conocido a él y a otros familiares. En otra ocasión, un oficial al servicio de Sandino había pasado por la Legación de México con un pañuelo de seda que tenía inscrita una carta dirigida a un personaje político mexicano; mi madre fotografió el pañuelo, y me di cuenta de la firma "A. C. Sandino", que me inspiró después a imitar la grafía de la A unida a la C, para combinar en mi propia firma la V con la L en secuencia más natural. En la escue-

la se mencionaba también a Sandino y leíamos artículos de prensa de Vicente Sáenz

Designado mi padre Ministro de México en la República Oriental del Uruguay, tomamos él y yo en 1930 el recién inaugurado tren internacional, para Zacapa y Puerto Barrios. Embarcamos con destino a Nueva Orleans, de donde seguiríamos en tren a Nueva York, y en barco inglés a Montevideo (18 días, con escala en Río de Janeiro y Santos). En el barco aprendí algo de portugués de una pasajera brasileña. Mi madre y mis hermanas habían salido antes a México, y nos alcanzarían más tarde en Montevideo tras también largo viaje por tren y barco. A principios de 1932, vía Madrid, volvimos a México, y emprendimos a principios de 1935 la travesía atlántica a España al ser nombrado mi padre Ministro-consejero en la Embajada de México en Madrid. En 1936 salí a estudiar a Londres, ingresando a la LSE, donde obtuve la licenciatura en 1940, en plena guerra, poco antes de los peores bombardeos. A mis padres les tocó el principio de la guerra civil española, hasta que salieron de vuelta a México por disposición del gobierno mexicano, vía Valencia, Port Bou y París, en marzo de 1937. Los primeros siete meses de la guerra de España fueron una experiencia traumática para la familia: mis padres en Madrid, mis hermanas en Portugal y yo en Londres. Mary B. de Urquidí relató hace años los trágicos acontecimientos madrileños en un libro, con referencia a la labor hospitalaria que ella, por su profesión, llevó a cabo, y al problema de la Embajada de México de dar asilo y albergue a más de mil refugiados.

## II. Mi encuentro con Raúl Prebisch

Trabajaba yo en 1943 en el Departamento de Estudios Económicos del Banco de México cuando supe que el doctor Raúl Prebisch, Gerente del Banco Central de la República Argentina, había sido obligado a dimitir. El Director del Banco de México, Eduardo Villaseñor, a instancia de Daniel Cosío Villegas, lo invitó de inmediato a efectuar una visita de unas tres semanas, para dar charlas sobre su experiencia como banquero central. Confieso que no tenía yo la menor idea de quién era, pero conocíamos en el Departamento de Estudios Económicos publicaciones financieras argentinas, en particular los informes anuales del Banco Central. Tuve oportunidades de conversar con don Raúl sobre sus experiencias en la Sociedad de Naciones, el Ministerio de Hacienda, el Banco de la Nación y el Banco Central. Mi trabajo abarcaba entonces el estudio de las propuestas de Bretton Woods (1942-1944) y otras para

la postguerra, y cubría muchos aspectos de la economía y las finanzas internacionales. Había yo leído cantidad de informes, artículos y libros.

En 1944, Raúl Prebisch fue invitado de nuevo por el Banco de México, para ofrecer un curso a funcionarios, economistas y personal de la banca y las finanzas públicas. Fui designado su enlace y acompañante y me pude beneficiar de largas conversaciones con él; además, don Raúl fue invitado a varios viajes al interior de México en compañía de funcionarios. También presentó en El Colegio de México, en un seminario sobre América Latina, un trabajo, ya clásico, sobre la vulnerabilidad económica de los países de América Latina.<sup>1</sup>

En 1946, se le invitó una vez más, a título personal, a la Primera Reunión de Técnicos de Banca Central del Continente Americano (incluidos Canadá y Estados Unidos), que por encargo del Director General del Banco de México me tocó organizar. De esa primera reunión saldría más tarde, en 1952, con apoyo de otros bancos centrales, la creación del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), basado en una propuesta de Javier Márquez (con la que nunca estuvo de acuerdo Raúl Prebisch y que motivó, según me consta, un distanciamiento entre ellos). En 1952, también, en su calidad de Secretario Ejecutivo de la CEPAL, el doctor Prebisch asistió a una reunión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas efectuada en México.

Entre 1948 y 1951, tuve leves contactos con él cuando pasaba por México. No recuerdo que jamás hayamos hablado de Centroamérica, pero en junio de 1951, a raíz del cuarto período de sesiones de la CEPAL, efectuado en México, me preguntó si me interesaría ingresar al personal de economistas de la CEPAL, en una oficina regional que se proyectaba establecer en México, con referencia especial a asuntos centroamericanos. Estaba yo por concluir un compromiso con el Banco de México y Nacional Financiera, terminando de redactar algunos capítulos de un estudio conjunto propalado por el Gobierno de México y el Banco Mundial sobre el desarrollo económico de México y la capacidad para absorber capital del exterior. Pensándolo bien, pues además me hallaba en situación incómoda en el Banco de México, acepté el ofrecimiento, para iniciar labores en octubre de 1951.

El sueldo me convenía y el programa despertó sin duda en mí un interés latente por volver a conocer Centroamérica. De ésta sabía yo poco, pues en Bretton Woods, donde en 1944 había formado parte de la delegación mexicana, y en el Banco Mundial, donde presté mis servicios de 1947 a 1949, no destacaban los países centroamericanos. Sin embargo, en Bretton Woods había conocido y trabado amistad con Manuel Noriega Morales, único representante de Guatemala en la lista de delegados, descrito como "estudiante de postgrado, Universidad Harvard", y en Washington, más tarde, conocí a algunos economistas de Nicaragua y El Salvador, entre éstos en particular a Jorge Sol Castellanos, que trabajaba en el FMI con Robert Triffin.

En el cuarto período de sesiones de la CEPAL en 1951, el Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano, según se le designó, había sido propuesto por los representantes de Centroamérica, entre ellos Manuel Noriega Morales (Guatemala), Jorge Sol Castellanos (El Salvador) y Enrique Delgado (Nicaragua), y aprobado en sesión plenaria como resolución 9(IV). El proyecto me pareció de gran interés. Había yo estudiado comercio internacional, política arancelaria y política de desarrollo, y además los principios de la integración económica europea: el Benelux (más adelante, la Comunidad del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea). Me entusiasmaaba la idea de colaborar en semejante empeño.

### III. Primeras tareas en Centroamérica

La CEPAL constituyó la oficina regional en México (designada la Subsede), en julio, a cargo de Eugenio Castillo. Antes de que yo ingresara en octubre, había sido enviado a la Subsede el periodista financiero argentino Roberto Katz, para hacer un recorrido por los cinco países centroamericanos en busca de datos e información preliminar.

En algún momento hacia fines del año, Eugenio Castillo hizo un viaje formal, acompañado de Francisco Giner de los Ríos, para cambiar impresiones con los ministros de Economía y otros funcionarios, ya que, con arreglo a la resolución 9(IV) de la CEPAL, se crearía el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (en adelante CCEICA) destinado a dar vida al Programa de Integración Económica y diseñar instrumentos para lograrlo.

El panorama político en Centroamérica era bastante variado, desde un gobierno de izquierda del presidente Arbenz en Guatemala, un presidente militar, el coronel Osorio, en El Salvador, un gobierno sucesor

<sup>1</sup> Raúl Prebisch, "El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países", serie *Jornadas* (Nº 11), El Colegio de México, 1944.

del dictador Carías en Honduras, la presidencia del general Anastasio Somoza en Nicaragua y un gobierno democrático en Costa Rica. Creo que Castillo vio con bastante escepticismo la perspectiva de la integración económica, no obstante la existencia de dos o tres viejos tratados bilaterales de comercio y, en particular, el antecedente de la Federación, las Provincias Unidas de América Central, vigente durante un corto periodo en la primera mitad del siglo XIX, más algunos antecedentes sobre unión centroamericana en el XX, de naturaleza más bien política.

Se había creado en 1951 una organización política centroamericana, la Organización de Estados Centroamericanos (la ODECA), inspirada en la OEA, pero algunos de los nuevos ministros de economía, los que asistieron a la conferencia de la CEPAL y produjeron la iniciativa citada, preferían que se creara un organismo independiente y objetivo, despolitizado, con secretaría técnica en la CEPAL, para ocuparse de la integración económica, hacer los estudios necesarios y llevarlos posteriormente a acuerdos y compromisos de alcance centroamericano. Habían tenido en cuenta además los mecanismos de los comienzos de la Comunidad Económica Europea.

La CEPAL no tenía experiencia en el manejo de un comité intergubernamental como el propuesto —como ya existían en la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa— y carecía además de personal conocedor de la economía de Centroamérica, y aun de información sistematizada. Castillo tal vez no fue muy persuasivo, y regresó a la Subsede con las manos vacías. Sin embargo, Raúl Prebisch había empuñado su palabra. Cuando yo ingresé a trabajar en la Subsede, tuve que comenzar casi desde cero, en mi calidad de jefe de la oficina de estudios, a las órdenes de Castillo.

Me hice unos planteamientos básicos acerca de lo que podía ser un proceso de integración con creación de una unión aduanera y liberación del comercio, en un marco de desarrollo industrial como proceso de sustitución de importaciones a escala regional, lo cual a su vez requeriría un desarrollo importante de infraestructura. Propuse a Castillo la contratación de Cristóbal Lara para ayudarme, sobre todo en la parte industrial, y se contrataron dos expertos agrícolas —pues no bastaban las correrías de Katz en un viejo Chevrolet, con su caña de pescar atada a un costado y su cámara colgada al cuello.

Cristóbal y yo elaboramos los anteproyectos y los enviamos al doctor Prebisch en Santiago para su opinión y pedimos a Castillo sugerir a don Raúl que sería

oportuno que éste encabezara una misión de la CEPAL a Centroamérica el mes de marzo de 1952. Entre tanto, un golpe de suerte (para nosotros) nos permitió contratar a José Antonio Mayobre, recién emigrado de Venezuela, para una parte de los estudios, entre ellos una visión de lo que podría aportar a Centroamérica una institución de investigación tecnológica (un proyecto anterior de Naciones Unidas había resultado fallido).

Partimos a Guatemala: Prebisch, Castillo, Mayobre, Ramón Fernández y Fernández y un ingeniero agrónomo, con un programa preparado de entrevistas a los más altos niveles y de reuniones de trabajo con economistas y técnicos. Fue un viaje un tanto apresurado, pero apoyado en voluntad política en los países, coordinado por los ministros de Economía, y muy fructífero en intercambio de puntos de vista. Cenamos algunos de nosotros con el presidente Arbenz y su esposa, tuvimos comidas y cenas, y reuniones largas, con funcionarios de las áreas financiera, monetaria y económica, agraria y social, estadística y de política exterior de Guatemala. Hubo debates entre Prebisch y algunos dirigentes políticos. Fueron días fructíferos, y partimos de madrugada a San Salvador, donde nos esperaba en el aeropuerto el ministro de Economía, Jorge Sol, con su comitiva.

Instalados en el hotel, después de un descanso, empezamos ese mismo día las entrevistas. Prebisch tenía contraída una entrevista al día siguiente a las 9 horas con el Ministro de Hacienda, a la que llegó puntualmente. Jorge Sol era evidentemente el alma de la idea de la integración y contaba con buena base de conocimientos y experiencias, así que pudimos hablar con él de estrategias y mecanismos. Hubo una entrevista con el presidente Osorio, en compañía de Jorge Sol. Hablamos también con dirigentes empresariales.

La etapa subsiguiente fue Tegucigalpa, con el ministro de Economía, Marco A. Batres, amable pero sin mayor interés en el tema; en cambio, el presidente del Banco Central, Roberto Ramírez, abogado, empresario agrícola, ex-juez y ex-futbolista, apoyó el programa sólidamente, como lo demostró durante años. Los pelos en la sopa eran sin embargo dos economistas, uno italiano y otro italoamericano, que, con un ojo puesto en futuras prebendas y negocios, abogaban por el libre comercio internacional de Honduras con el resto del mundo, sin ver en la integración nada provechoso —a pesar de que existía comercio bilateral en manufacturas con El Salvador: telas hondureñas por calzado salvadoreño. En Tegucigalpa hacíamos después de la cena agradables caminatas por los callejones y calles empedrados, en medio de un silencio casi sepulcral.

La visita a Nicaragua giró alrededor de Enrique Delgado, el ministro de Economía, y sus asesores, pero inevitablemente se situó bajo la sombra del dictador, Anastasio Somoza, padre. Al fin se obtuvo la audiencia con él, una cena en la casa-hacienda de un ingenio azucarero de su propiedad, en plena molienda de caña; asistimos, según recuerdo, Prebisch, Castillo, Enrique Delgado, Mayobre y yo. Creo que se habló de muchas cosas, pero muy poco de integración centroamericana, pues ésta era vista por Somoza a su modo. No era fácil, por lo demás, tratar los asuntos ordinarios en las oficinas gubernamentales de Managua. Raymond Etchats, quien años después fue el representante de la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas para Centroamérica, decía que en un descuido, con los ventiladores girando a toda marcha, en medio del infernal calor de la ciudad, podía volar por la ventana el PIB recién calculado. Una noche, en etapa posterior, en una cena-baile que ofreció el general Somoza a los ministros de Economía en conocido club, al entrar me di cuenta de que nunca había visto juntos tantos "kepís" militares en un guardarrropas —y detrás de cada cortina estaba un guardia con ametralladora en la mano mientras se cenaba y bailaba. En otra ocasión nos llevaron a pasear en un barco mercante de la flota centroamericana (de Somoza) todo un día en aguas del Pacífico.

Continuando con la gira de Prebisch, la llegada a San José, Costa Rica, fue un gran contraste con Nicaragua. Sólo entraban al aeropuerto los pequeños DC-3, en una pista no pavimentada. El hotel en San José resultaba bastante modesto; se tenía la impresión de estar en un pequeño e idílico poblado de los bajos Alpes, entre gente que no parecía centroamericana sino europea. El día anterior, el presidente de Costa Rica, quien se dirigía todos los días a pie de su domicilio a la también aldeana casa presidencial, había sido atropellado por un ciclista. Me dije: a éste lo van a fusilar (pensando en un ambiente más bien mexicano); pero no, sino que lo regañaron y lo multaron, todo el mundo encontró el asunto bastante gracioso y allí terminó la cosa. El ministro de Economía, el ingeniero Alfredo Hernández, nos atendió muy correctamente, y nos llevó a visitar su finca ganadera por el rumbo de Cartago: nos entrevistamos con algunos políticos, banqueros e industriales, así como con asesores, y creo, pero no recuerdo bien, que vimos a don Pepe Figueres (en años posteriores trabé excelente amistad con él). Partimos con ciertas dudas, con la impresión de que los industriales no tenían interés en la integración, pero pensando que tal vez esperaban que se presentaran condiciones favorables en general. El principal problema

concreto de la época era que los artesanos del calzado se oponían al establecimiento de una fábrica moderna. En Costa Rica como en Honduras, pesaban también mucho los intereses de las empresas bananeras extranjeras. Costa Rica, pese a su apoyo y entusiasmo, no llegó a ratificar los primeros tratados y convenios de integración y libre comercio centroamericanos.

Durante el camino, en El Salvador, Eugenio Castillo había recibido un cablegrama de Fulgencio Batista, con quien tenía amistad, para ir a La Habana a ocupar un alto puesto financiero. Para cuando llegamos a Panamá, advertimos que desde el primer momento estaba convencido de la conveniencia de aceptar. En Panamá tuvimos algunas conversaciones interesantes con altos funcionarios y banqueros, quienes veían al resto del Istmo Centroamericano a bastante distancia y con cierto desdén, sin tener con los demás países vínculos económicos interesantes; nos llevaron en especial a conocer la Zona Libre de Colón. Veían a Panamá como un intermediario comercial y financiero. Nos llamó la atención que circulaba el dólar-billete, aunque había moneda fraccionaria panameña, y que gran parte del comercio estaba en manos de ciudadanos de la India.

Antes de terminar allí el recorrido, la última noche, el doctor Prebisch nos invitó a hacer un balance a fin de encauzar las actividades próximas de la Subsede hacia una primera reunión del CCEICA, proponiendo que fuera en Tegucigalpa a fin de fortalecer el interés de los posibles escépticos. Por último, Prebisch me invitó a reunirme con él y con Castillo. Fui testigo de una severa reprimenda de Prebisch a este último por lo poco auspiciosa que había sido la etapa preparatoria inicial, por su escasa participación e interés en las muchas reuniones y conversaciones entabladas durante la reciente gira, y por su evidente deseo de irse a Cuba. Castillo, que era muy emocional, derramó lágrimas e hizo efusivos elogios de Prebisch y de su lealtad, previo al resultado inevitable: que presentaría de inmediato su renuncia a la CEPAL, previendo sólo el tiempo necesario para quitar casa en México y hacer maletas y baúles.

#### IV. El primer avance hacia la integración

De regreso en la Subsede nos pusimos todos a trabajar, preparando documentos sobre los objetivos de la integración y de la creación de una zona de libre comercio, los mecanismos necesarios, el apoyo que ofrecería la secretaría de la CEPAL y el que podría provenir de los órganos de asistencia técnica del Sistema de las

Naciones Unidas, a través de la Junta de Asistencia Técnica (TAB) que presidía David Owen en Nueva York. Se previó en especial la necesidad de contar con más información. Habría una serie de visitas de trabajo. Mayobre redactaría la propuesta de crear el Instituto de Investigación Tecnológica (que después se llamaría el ICAITI) como organismo constituido con las Naciones Unidas por los cinco gobiernos centroamericanos.

Por la vía de la Administración de Asistencia Técnica en Nueva York, que dirigía en su parte latinoamericana Gustavo Martínez Cabañas, antes el primer secretario ejecutivo de la CEPAL en Santiago, se formuló, con la ayuda de Enrique Tejera, de Venezuela, la creación de una Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC).

La Conferencia en Tegucigalpa se llevó a cabo con todo éxito el mes de agosto, con la presencia de los cinco ministros de Economía, del doctor Prebisch y de representantes de asistencia técnica de las Naciones Unidas. Se aprobaron las resoluciones necesarias para que el programa de integración se pusiera en marcha. Centroamérica jamás había recibido un apoyo institucional, el de Naciones Unidas, tan congruente. Por la secretaría, Cristóbal Lara y yo trabajamos toda la noche en la redacción del informe, que se aprobó la mañana siguiente (Jorge Sol entró a las 2 de la madrugada a ponernos una botella de whisky sobre la mesa; creo que no la despreciamos —ésta era parte de la metodología de integración *à la centroaméricaine* y además aprendimos que la región tenía ya una moneda común: el whisky).

Prebisch me nombró director de la Subsección en reemplazo de Castillo, Mayobre se convirtió en Representante de la Junta de Asistencia Técnica para Centroamérica, contratamos a otros economistas y expertos agrícolas, nos reforzó la sede de Santiago, y nos llegaron poco a poco expertos bajo el programa de asistencia técnica de la FAO, la OIT, la UNESCO, y otros organismos para encargarse de determinados estudios. La Conferencia de Tegucigalpa apoyó la idea de marchar hacia un mercado común, con arancel externo común. Se crearon comités especiales, de los cinco países, con frecuencia con un observador de Panamá, para tratar sobre el comercio y los aranceles, el transporte, la cooperación agrícola (que tuvo a su cargo más adelante Carlos Manuel Castillo), la educación y la capacitación, la integración eléctrica, la vivienda, la estadística y otros temas. La FAO designó expertos forestales y de fabricación de celulosa, quienes al cabo de tres años produjeron propuestas (que nunca se han cumplido) de

proteger los bosques y de poner en marcha una planta de celulosa en Honduras; a estos expertos, así como a muchos otros de distintos organismos de las Naciones Unidas, les teníamos que revisar cuidadosamente sus informes, sobre todo para hacerlos compatibles y congruentes con los propósitos del Programa de Integración —no fue siempre tarea fácil.

En materia de comercio intracentroamericano, hubo trabajos pesados y minuciosos, como el de homologar las listas arancelarias de los cinco países bajo una nueva nomenclatura, la NAUCA, en que colaboraron Santiago Macario y Rafael Izquierdo. Recuerdo bien la primera negociación preliminar multilateral de las listas de productos propuestos para el libre intercambio bajo un arancel común: inventamos la metodología sobre la marcha.

En cuanto a infraestructura, el estudio sobre el transporte fue de carácter pionero, en manos de César Elías, del Perú, y colegas de Uruguay, Francia y el Departamento de Transporte de Naciones Unidas, entre ellos Stanislav Ambrosek. Alfonso Santa Cruz vino de Santiago a colaborar, y después de un seminario final en San José, entre él y yo ayudamos a hacer el informe que se publicó. Un experto mexicano se encargó de un estudio y recomendaciones para la adopción del sistema métrico decimal en Centroamérica. Una experta francesa elaboró un proyecto de convenio multilateral sobre la circulación transfronteriza de vehículos de motor; el principal obstáculo era el temor de que pasaran camiones cargados de armas. Un demógrafo norteamericano, contratado por Naciones Unidas, calculó las primeras proyecciones demográficas de las cinco repúblicas y formuló recomendaciones sobre política de población.

De todas estas tareas, y sobre todo de los avances hacia el tratado multilateral de libre comercio, la Secretaría informaba a los períodos de sesiones bienales de la CEPAL y auxiliaba a los representantes centroamericanos en la redacción de los proyectos de resolución correspondientes. Los estudios se sometían previamente a los comités de trabajo y al CCEICA integrado por los ministros.

La integración industrial constituía en verdad el meollo del Programa, como parte de un proceso de desarrollo mancomunado que se esperaba asumiría la región centroamericana. Exploramos con Cristóbal Lara y un experto de Naciones Unidas, Edward Wygard, las posibilidades concretas de la integración industrial complementaria de los países centroamericanos por medio de plantas de escala suficiente para abastecer el mercado regional o parte de él, y elabora-

mos un proyecto —finalizado en Managua— de Convenio sobre un Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, en que aportaron mucho desde el punto de vista técnico el ministro de Economía de Nicaragua, Enrique Delgado, y sus asesores. Se creó una Comisión Centroamericana de Integración Industrial en que estuvieron representados tanto los gobiernos como los sectores empresariales para explorar posibilidades. Nunca antes se habían reunido con ese propósito.

Sin embargo, la idea de la integración industrial acabó por ser en gran parte torpedeada por el Departamento de Estado de Estados Unidos. Funcionarios de esa dependencia manifestaban que apoyaban la idea de la integración y un mercado común centroamericano, pero no la forma en que los gobiernos, con ayuda de la Secretaría de la CEPAL, la estaban promoviendo. Estados Unidos, como miembro de la CEPAL, estaba informado, como todos los demás países, de las actividades del CCEICA iniciadas en 1952.

En febrero de 1959, cuando ya no trabajaba yo en la CEPAL, fui entrevistado en México por dos funcionarios del Departamento de Estado, los señores Henry Turkel e Isaiah Frank, quienes, en consecuencia de instrucciones del Secretario Adjunto de Estado para América Latina, Thomas Mann, promovían la idea de olvidarse de la CEPAL y sus mecanismos de integración y de proponer un tratado de comercio libérrimo entre El Salvador y Honduras, con exclusión de los demás países. Me di cuenta de que efectivamente no les interesaba nada de lo que se había logrado con la CEPAL en materia institucional, de infraestructura y de negociaciones. Les molestaba en especial el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración firmado en Tegucigalpa en junio de 1958 —que fue el último acto que me correspondió como funcionario de la CEPAL—, y más aún consideraban inconveniente el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, que consideraban contrario a la libre empresa.

A pesar de que traté de hacerles ver que estos instrumentos eran parte de un conjunto de convenios y compromisos, en un Programa bastante completo apoyado por las Naciones Unidas y discutido en los cinco países, ellos reportaron después a sus superiores una posición ambigua de mi parte, lo cual es totalmente falso. Yo me enteré de esto apenas hace unos pocos años, por un trabajo de investigación de un profesor de la Universidad Rutgers, quien había logrado consultar abundante documentación confidencial en archivos norteamericanos para un minucioso estudio sobre

el interés de Estados Unidos en la integración centroamericana.<sup>2</sup>

Turkel y Frank me dijeron que iban a Guatemala a entrevistarse con Alberto Fuentes Mohr, Ministro de Integración Económica Centroamericana en el gobierno del presidente Miguel Ydígoras, pero como su propósito real era promover un tratado de libre comercio solamente entre El Salvador y Honduras, pude darle el pitazo a tiempo, por teléfono, a Alberto, quien supo manejar muy bien la posición de Guatemala. El resultado, meses después, fue la firma de un Tratado Trilateral de Asociación Económica que no tuvo en todo caso vigencia real. Pero al mismo tiempo se reavivaron las fuerzas impulsoras del arreglo multilateral, habiendo sido el de 1958 ratificado por Guatemala. La Subsección de la CEPAL, encabezada entonces por Alfonso Santa Cruz, consiguió que en 1960 se firmara en Managua un nuevo Tratado General de Integración Económica Centroamericana. A diferencia del de 1958, al cual sólo otorgaba el libre comercio a una lista positiva, bastante limitada, de productos, el de Managua abría al libre comercio toda la producción centroamericana salvo una lista negativa de productos sujeta a nuevas negociaciones. Parece que este procedimiento logró eliminar la oposición de Estados Unidos. Esta parte de la historia ya no me tocó de cerca —estaba yo en otras cosas en México.

El tratado multilateral de 1960 fue el que rigió la extraordinaria expansión del comercio intracentroamericano hasta 1969. El Régimen de Industrias de Integración casi no tuvo vigencia. Sin embargo, se incrementó la inversión extranjera directa en Centroamérica para disfrutar del Tratado Multilateral. Una vez, en un vuelo de Panamá a México, un empresario norteamericano, sin saber quien era yo, me explicó la integración centroamericana y cómo su empresa, de productos farmacéuticos, se había beneficiado; le pregunté cómo habían escogido su sede, Guatemala, y su respuesta fue: es el mercado más grande de los cinco.

Independientemente de las tensiones internas que haya generado el libre comercio en Centroamérica, lo que interrumpió el proceso fue el conflicto entre El Salvador y Honduras en 1969. En esos días, regresan-

<sup>2</sup> El Dr. Charles Carreras me entregó un capítulo titulado "The U.S. Debate over Support for the Central American Common Market, 1958-1959", para un libro de él en preparación; dispongo de copia del texto respectivo, que se discutió, con mi participación, en sesión de la Latin American Studies Association (LASA) en Atlanta, Georgia, en 1994, organizada por Victor Bulmer-Thomas, del Instituto de Estudios Latinoamericanos de Londres.

do de Sudamérica, hice por cuenta propia escala en El Salvador, Honduras y Guatemala para hablar con mis viejos amigos sobre la posibilidad de que se reanudara el Tratado de 1960, y el programa en su conjunto, pero no existían condiciones suficientes, y había decaído bastante el ánimo. Costa Rica y Honduras no participaban en absoluto.

Creo que, a lo largo del tiempo, se perdió una gran oportunidad histórica, pero como lo habían advertido Ernst Haas y Philippe Schmitter en más de una ocasión, el programa carecía de consensos y asideros políticos, es decir, habíamos todos actuado como técnicos, creyendo ingenuamente que lo político se arreglaba solo o que los propios centroamericanos lo podían arreglar.

Además, los compromisos y los mecanismos institucionales eran muy complicados. No nos faltaron ocasiones de enfrentarnos con la *mini-Realpolitik* de Centroamérica. Primero, la poca disposición inicial de Estados Unidos hacia la idea de un desarrollo con integración en un contexto de planeación de una nueva etapa de industrialización. Segundo, su regular desconfianza de todo lo que hacía la CEPAL. Tercero, la probable oposición sorda y potente de intereses como los de la United Fruit (de la que tuvimos evidencias) y posiblemente otros tanto centroamericanos como extranjeros. Cuarto, el síndrome Somoza: un día estaba yo en su despacho en Managua, con Enrique Delgado, cuando se levantó para ir a un teléfono privado, y regresó a decirnos que sí, que siguiéramos adelante con la reunión de ministros de Economía que se programaba en Managua. Al salir a la calle después de almorzar en el hotel, vi que los encabezados del periódico de la tarde anunciaban la invasión de territorio costarricense por fuerzas nicaragüenses. Tuve que llamar de inmediato por teléfono al ministro de Economía de Honduras, entonces presidente del CCEICA, para sugerirle aplazamiento.

En ocasión posterior, sin embargo, fue posible, después de consultas en San José, Costa Rica, organizar una reunión de ministros en Managua, a la que asistió Jorge Rossi, ministro costarricense, quien hasta tuvo que salir en una fotografía con el general Somoza y conmigo. En otra ocasión, después del asesinato del viejo Anastasio, tomó su lugar su hijo Luis Somoza, que era una persona tratable; al irlo a ver me dijo, literalmente, que él apoyaba la integración económica e industrial centroamericana, y: "Mirá, Víctor, vos me traés aquí a los principales industriales de Centroamérica y les decimos dónde poner sus fábricas, y el asunto está resuelto".

En fin, los incidentes y anécdotas de este tipo eran frecuentes y empecé a dudar del éxito posible del programa. Consultaba yo con frecuencia con Wladislaw Malinowski en la sede de Naciones Unidas en Nueva York. Una vez fui invitado por el Secretario General, Dag Hammarskjöld, a explicarle el programa. También lo expuse en Ginebra ante el profesor Gunnar Myrdal, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, con sus asesores. Y, por supuesto, estaba en contacto constante con Raúl Prebisch y con Louis Swenson, en Santiago de Chile, quienes daban pleno apoyo a la Subse y a veces casi carta blanca. Provocó alguna hilaridad el que una vez contestara yo un cablegrama con un lacónico: SUBSEDE CUMPLE. En 1957, durante el período de sesiones de la CEPAL en La Paz, Bolivia, llegué, a pesar mío, a la conclusión, por ésas y otras razones que tenían que ver con el estudio de la CEPAL sobre el desarrollo económico de México que había estado bajo la dirección de Celso Furtado y que no había sido del gusto de Prebisch, de que me sería indispensable en momento oportuno futuro separarme de la CEPAL y regresar a ocuparme de asuntos mexicanos en México, de los que había estado bastante alejado. Además, me la pasaba viajando de 5 a 6 meses de cada año. Avisé con un año de anticipación a Raúl Prebisch, para poder cumplir con el compromiso de la firma del primer Tratado de Libre Comercio en Tegucigalpa en junio de 1958 (a la cual él no pudo asistir).

Todas las etapas de este largo proceso de integración de América Central están debidamente documentadas, tanto en la CEPAL como en otros organismos. La bibliografía es larga.<sup>3</sup> No ha sido el propósito de este ensayo analizar todo el fenómeno de la integración. En Guatemala se estableció la Secretaría de la Integración Económica Centroamericana (SIECA), que yo mismo en algún momento aconsejé crear para que los propios centroamericanos tomaran en sus manos la ejecución de las políticas de integración, sin dejar de tener asesoramiento de CEPAL y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas. SIECA produjo muchos documentos de gran importancia e intervino en negociaciones después de 1960. Además, sistematizó la estadística.

Me desligué, sin embargo, intelectual y emotivamente, de la integración económica centroamericana, hasta mayo de 1987, cuando efectuamos en El Cole-

<sup>3</sup> Véanse, entre otros, los libros y artículos de Eduardo Lizano, Carlos Manuel Castillo, Alberto Fuentes Mohr, Gert Rosenthal, Isaac Cohen, Raúl Sierra Franco, y tantos más, y las muy extensas bibliografías en ellos citadas.

gio de México un seminario sobre las integraciones regionales, promovido por Alexandre Stakhovitch, de la Comunidad Económica Europea, y por mí, en que se presentaron estudios de comparación de procesos de integración en Europa, América Latina, Asia y África; copresidieron Felipe Herrera y Angel Viñas (reemplazado éste por Edwan Fouéré, ambos funcionarios de la Comisión de la CEE). Además de evaluar todos los procesos e instrumentaciones conocidos de la integración en cuatro continentes, tocó su turno a Centroamérica con ponencias de Gert Rosenthal, Raúl Sierra Franco y Gabriel Siri, que me parecieron demasiado optimistas.<sup>4</sup> Hace uno o dos años vi en la TV a los cinco presidentes de Centroamérica hablando de la nueva integración centroamericana; eran las mismas frases, las mismas palabras, con que se expresaban en los años cincuenta y sesenta los presidentes y funcionarios de aquella época. *Plus ça change...*

Creo haber podido conocer bastante bien a Centroamérica y Panamá en aquel tiempo de los años cincuenta. Hice muchos recorridos por tierra en auto y en *jeep*, por vía fluvial y por avión; hablé con cientos de personas en cada país. En la Subsección éramos un grupo con mucha cohesión, dedicados al ideal de la in-

tegración centroamericana, nunca por encima de las voluntades de los actores regionales y locales. Se contó con la colaboración de docenas de expertos del Sistema de las Naciones Unidas, de distintas nacionalidades.

Mi curiosidad me llevó incluso a hacer una visita de trabajo a Belice cuando era todavía colonia británica, en 1956, hecha con sigilo para evitar cualquier posible reacción de algún funcionario del Ministerio de Relaciones de Guatemala, que siempre veían con suspicacia que un mexicano fuera el director de la Subsección, a cargo de los estudios y actividades de integración centroamericana; después de cinco días de recorrer zonas agrícolas y forestales, salí por Chetumal, enteramente inadvertido. Belice alcanzó después su independencia, pero no parece que se le tome en cuenta en el "istmo centroamericano", por considerarlo un país del área del Caribe. La Centroamérica de cinco naciones contaba en 1960 con 11 millones de habitantes; preveíamos su duplicación en 25 años (se registraron 24 millones en 1985, y se estima llegar a 32 millones para el año 2000. ¿Se habrá previsto la relación de este dato con un posible desarrollo económico y social integrado, que ahora, además, debiera ser sustentable?

<sup>4</sup> Víctor L. Urquidí y Gustavo Vega Cánovas (comps.) "Unas y otras integraciones", serie *Lecturas*, N° 72, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1991. El título se tomó de la ponencia póstuma

de Alexandre Stakhovitch (nuestro querido amigo "Stako", cepalino de los años cincuenta), quien había fallecido poco antes en un accidente aéreo en Tikal, Guatemala.



# La CEPAL y el *sistema interamericano*

**Vivianne Ventura-Dias**

*Jefe de la Unidad de  
Comercio Internacional,  
División de Comercio  
Internacional, Transporte  
y Financiamiento,  
CEPAL.*

## I. Introducción

El papel de la CEPAL en la creación y difusión del pensamiento económico latinoamericano está muy bien documentado, cualquiera sea el sentimiento de admiración o de aguda crítica que inspiren sus principales proposiciones. Mucho menos se ha escrito, en cambio, respecto de la comisión económica regional como organismo internacional, cuerpo subsidiario del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y ente que forma parte de una organización universal.<sup>1</sup> Este hecho es lamentable, porque la CEPAL es única en la historia de las instituciones internacionales en haber inaugurado una nueva modalidad de cooperación intergubernamental. Su creación marcó el comienzo de un movimiento de cooperación y conflicto entre los países en desarrollo y las economías industriales que llegó a su clímax en diciembre de 1974, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Creo que la CEPAL ha influido mucho en la construcción de América Latina como un conjunto significativo de países relacionados no sólo por un legado histórico y cultural común, sino también por problemas comunes de tipo estructural. La CEPAL fue el primer organismo que centró su preocupación en América Latina, fuera del sistema interamericano. Además, fue la primera organización internacional en dirigir la cooperación internacional a la promoción del desarrollo económico y social que, por un breve período, se concibió como un problema de acción colectiva.

Se habían establecido organizaciones en diversas áreas en América Latina antes de 1948, pero formaban parte del sistema interamericano o panamericano.<sup>2</sup> La CEPAL fue creada como organismo regional de las Naciones Unidas, aunque en su trayectoria ha estado ligada íntimamente a la evolución de las instituciones interamericanas. Debe recordarse que tanto la CEPAL como la Organización de los Estados America-

<sup>1</sup> Valiosas excepciones son Fontaine (1968); Edwards (1974) y Gregg (1966).

<sup>2</sup> En 1944, un estudio del Comité Ejecutivo sobre Problemas de la Posguerra enumeró diez organizaciones panamericanas permanentes en el campo económico; dos en el área de la cooperación intelectual; cinco en salud pública y bienestar social; y cuatro en transporte y comunicaciones (Fontaine, 1968, p. 37).

nos (OEA) están celebrando este mismo año su quincuagésimo aniversario. La Carta de la OEA fue aprobada en julio de 1948 por los mismos países que apenas tres meses antes habían logrado hacer aprobar la resolución 106(VI) que establecía la Comisión Económica para América Latina.

Desde su concepción, la CEPAL tuvo esta doble actuación: ser un órgano económico regional de las Naciones Unidas y relacionarse estructuralmente con el sistema interamericano a través de los gobiernos que sirve. De esta forma, la evolución del sistema interamericano y la disponibilidad de otros instrumentos de cooperación interamericana en el campo del desarrollo económico han influido en la eficacia de la Comisión. Es evidente que el sistema de premios y castigos que la CEPAL puede ofrecer a los países miembros como organización internacional se ve afectado por los sistemas competidores de los organismos interamericanos.

La Comisión actúa bajo la fiscalización del Consejo Económico y Social, órgano al que presenta un informe anual sobre su labor. La preocupación central de su Secretaría son los intereses de la población de los Estados-naciones representados en la Comisión. Los participantes reales con que interactúa la Secretaría son, sin embargo, las autoridades responsables de la política pública y los diplomáticos, agentes que pueden no necesariamente compartir los objetivos de sus mandantes. Al margen de la independencia o creatividad de la Secretaría de la Comisión, en último término, la naturaleza de su labor se define y evalúa a nivel de los agentes, los representantes del pueblo latinoamericano.

A pesar de la fuerza de sus modelos y recomendaciones de política, la CEPAL nunca ha tenido el respaldo pleno de los gobiernos de América Latina, a juzgar por el cumplimiento de las resoluciones adoptadas. En mi opinión, la evolución de la CEPAL como organización regional, muestra la ambivalencia de los gobiernos latinoamericanos hacia la región y su renuencia a reconocer instituciones eficaces para coordinar sus acciones individuales. Los gobiernos de América Latina han creado en el pasado diversas instituciones para coordinar sus políticas y posiciones a fin de negociar con los Estados Unidos (y otros países industrializados), así como para defender sus intereses comunes. En la mayoría de estas organizaciones los gobiernos de la región se han mostrado abiertamente partidarios de las reuniones intergubernamentales informales y directas al más alto nivel, sin delegar poder en secretarías permanentes. La misma tendencia se observa en el proceso de formación de la zona de libre comercio del hemisferio occidental que se está gestando.

Estos problemas se están examinando como parte de una investigación más amplia y su tratamiento sistemático excede el ámbito de este trabajo. El propósito de este artículo es más modesto. Deseo plantear algunos problemas relacionados con la cooperación interlatinoamericana en el contexto de las relaciones interamericanas, utilizando como enfoque la acción colectiva. Creo que puede analizarse la creación de la CEPAL como una instancia de acción colectiva, sin perjuicio de que los gobiernos no adoptaran posteriormente las recomendaciones de política de su Secretaría. También quiero describir el ambiente de relaciones interamericanas en el período que precedió al establecimiento de la CEPAL. Opino que la ambigüedad de los gobiernos latinoamericanos hacia la región y hacia los Estados Unidos ha tenido consecuencias sobre la eficacia de la labor de la CEPAL. La sección siguiente presentará algunos conceptos y problemas extraídos de la literatura sobre acción colectiva. La tercera sección enmarca la creación de la CEPAL en un trasfondo que incluye la política de Estados Unidos hacia América Latina como se refleja en las relaciones interamericanas.

## II. La acción colectiva latinoamericana

En el pasado, los países latinoamericanos no fueron capaces de coordinar sus acciones para mejorar su poder de negociación individual en relación con los Estados Unidos ni de crear instituciones eficaces para defender sus intereses en negociaciones con sus contrapartes poderosas. De hecho, los gobiernos de América Latina crearon diversas instituciones que tenían por objetivo servir de foros técnicos y de negociación. Pero a ninguna institución formal se le encargó diseñar las reglas, normas y procedimientos para conducir las negociaciones, como grupo, frente a los Estados Unidos y otros países industrializados. En otras palabras, los países de América Latina han preferido no plantear frente a Estados Unidos sus problemas de acceso a los mercados, negociación de precios o seguridad regional como un problema de acción colectiva de la región latinoamericana. En cambio, los Estados de América Latina aceptaron y defendieron el sistema interamericano como el marco institucional para negociar con su socio hemisférico.

El estudio de las condiciones bajo las cuales dos o más individuos aceptan que se coarte su libertad en su toma de decisiones para coordinar su acción en la consecución de objetivos comunes ha merecido considerable atención de gran número de científicos so-

ciales de variadas posiciones. Han tomado en préstamo categorías y conceptos de la teoría de los juegos, la teoría de la opción racional y de las teorías de organizaciones e instituciones, para investigar los éxitos y fracasos de los problemas de cooperación. En el ámbito de las relaciones internacionales, especialistas en ciencias políticas y en economía política han estado estudiando las fuentes sistémicas de la cooperación entre las naciones y las restricciones que las afectan (Milner, 1992). Esta literatura se concentra en el análisis de casos de acción colectiva entre Estados, principalmente países industrializados, en el contexto de la interdependencia económica y política.<sup>3</sup>

Como lo señalan varios autores, hay poca investigación teórica acerca de las condiciones que promueven la cooperación.<sup>4</sup> Lo poco que sabemos es que la interacción entre los participantes debe durar por algún tiempo; cuando hay suficientes posibilidades de una interacción de largo plazo, la cooperación basada en la reciprocidad, aun entre egoístas, puede evolucionar y autosustentarse.<sup>5</sup> Aunque las soluciones cooperativas pueden ser altamente beneficiosas, puede haber soluciones individuales que rindan mejores frutos en el corto plazo. El dilema de los prisioneros, que se convirtió en la metáfora clave de la cooperación internacional, ilustra las dificultades con que tropieza una solución cooperativa aunque ofrezca mayores beneficios en el largo plazo (Milner, 1992, p. 467).<sup>6</sup> Por lo tanto, aun cuando los beneficios totales de la acción colectiva excedan con largueza los costos de esa acción, no hay razón para esperar que esa acción colectiva voluntaria se lleve a cabo. A modo ilustrativo, hay grandes beneficios para los países de América Latina si cooperan y negocian conjuntamente el acceso de sus productos al mercado estadounidense (Olson y Mancur, 1992). Aun así, cada país se beneficiaría más si uno solo pudiera tener el acceso privilegiado a ese mercado.

<sup>3</sup> Keohane (1984) señalaba que se había concentrado en las relaciones entre los países de economía de mercado avanzada debido a que tenían mayores intereses comunes.

<sup>4</sup> "Por su propia naturaleza, los modelos de juegos no abordan el tema de las motivaciones iniciales de los participantes..." (Milner, 1992, p. 489).

<sup>5</sup> Si la probabilidad de cooperación o defección es también función de la historia de la interacción, la historia de los intentos fallidos de cooperación latinoamericana no garantizaría una alta probabilidad de cooperación futura (Axelrod, 1997).

<sup>6</sup> El dilema de los prisioneros "capta la tensión entre las ventajas del egoísmo en el corto plazo, y la necesidad de obtener la cooperación de los demás participantes para tener éxito en un plazo más largo" (Axelrod, 1997, p. 6).

La literatura sobre cooperación entre seres humanos básicamente egoístas o entidades decisoras organizadas (países, gobiernos y naciones) es específica para cada situación. En ella se señala que la cooperación entre Estados independientes es posible cuando existen intereses compartidos. Además, se puede lograr cooperación directa entre los Estados: i) a través de intercambios voluntarios;<sup>7</sup> ii) con la mediación de normas mutuamente acordadas (normas de protección de la propiedad); iii) con incentivos económicos selectivos positivos o negativos, y iv) mediante su imposición forzosa. Sin embargo, no existe una teoría de la cooperación. No se excluyen de esta literatura consideraciones sobre el poder pero la definición de cooperación que se utiliza implica beneficios y compensaciones para todos los participantes.<sup>8</sup> Aunque la distribución de los beneficios no sea necesariamente equitativa, éstos son, sin embargo, recíprocos. Por lo tanto, aun si la cooperación es impuesta, ella sólo puede existir si la parte más poderosa también ajusta sus políticas propias en la expectativa de beneficios específicos (Milner, 1992, p. 469).

El supuesto de beneficios mutuos y ajustes de política equilibrados es acertado para los estudios de países de industrialización avanzada porque en este conjunto de países la distribución de las capacidades está relativamente equilibrada. Sin embargo, en el contexto de las relaciones interamericanas el control desproporcionado de los recursos económicos y tecnológicos por parte de Estados Unidos le da una considerable ventaja a ese país para negociar con los países de América Latina. Tradicionalmente, el desequilibrio de poder se ha expresado en la capacidad de definir el programa de negociaciones en torno a los temas que interesan a Estados Unidos. Por otra parte, la bibliografía de los años setenta que ponía el énfasis en el ejercicio del poder de Estados Unidos en los asuntos latinoamericanos no logró identificar los grados de libertad que existían para la acción. Hay pocos estudios sobre países específicos de América Latina que describan el proceso interno que conduce a las reacciones de los gobiernos y el sector privado ante el uso eficaz del poder de Estados Unidos. A la inversa, hay una parte im-

<sup>7</sup> La cooperación a través de intercambios voluntarios constituye "armonía", según la definición de Keohane (1984).

<sup>8</sup> La cooperación requiere que las acciones de cada una de las personas u organizaciones —que no están armonizadas previamente— se sometan a la conformidad de cada parte mediante un proceso de coordinación de políticas. Esto significa que cuando hay cooperación, cada parte cambia parcialmente su comportamiento por cambios en el comportamiento de la otra (Keohane, 1984, p. 51).

portante de los estudios sobre economía política que trata de analizar los factores determinantes internos de las preferencias de política en los Estados Unidos.<sup>9</sup>

La creación de la Comisión Económica para América Latina y el trabajo desarrollado por su Secretaría durante gran parte de sus años iniciales representó un intento de los gobiernos latinoamericanos por ver los problemas económicos de la región como un conjunto que merecía un tratamiento concertado. Esta visión ya estaba presente en el proceso que con el tiempo derivó en el establecimiento de la CEPAL. El trabajo presentado por los representantes latinoamericanos al Consejo Económico y Social subrayaba los puntos en común de los problemas de América Latina y la necesidad de una política amplia y coordinada de desarrollo económico y social (Santa Cruz, 1995). Los gobiernos latinoamericanos, sin embargo, no se sintieron comprometidos con la mayor parte de las proposiciones y recomendaciones de política formuladas por la Secretaría.

Históricamente, el apoyo latinoamericano al proyecto de resolución chileno para la creación de la CEPAL denotaba una actitud de independencia del grupo de países latinoamericanos frente a los Estados Unidos y el sistema interamericano, que puede comprenderse mejor a la luz de los acontecimientos que lo precedieron.

### III. El trasfondo histórico: el sistema interamericano y las Naciones Unidas

Don Hernán Santa Cruz describió con gracia y emoción el impulso inspirado que lo llevó a incluir en el programa del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) el establecimiento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Mencionó que en 1947: i) el Consejo Económico y Social estaba plenamente comprometido con las tareas de reconstrucción y rehabilitación de los países devastados por la guerra; ii) esas actividades eran concebidas como de naturaleza transitoria; y iii) que América Latina se consideraba una región afortunada que había evitado los horrores de la guerra y como tal no merecía atención especial (Santa Cruz, 1995).

<sup>9</sup> El proceso de contradicciones internas dentro de la sociedad estadounidense se relaciona, por ejemplo, con el uso eficaz de sus capacidades e instrumentos de negociación, como puede observarse en el actual proceso de formación de la zona de libre comercio del hemisferio occidental.

Al mismo tiempo, Santa Cruz subrayó que los latinoamericanos estaban conscientes de que sus economías habían pagado un alto precio por el esfuerzo de la guerra: habían tenido la responsabilidad de abastecer de materias primas estratégicas a un comprador único, los Estados Unidos, que no había sido capaz de suministrarles los bienes manufacturados que necesitaban. Los programas de compras de los Estados Unidos habían aumentado la ya fuerte dependencia de los países latinoamericanos de la producción de unas pocas materias primas esenciales. Las reservas de dólares que habían acumulado se agotaron rápidamente después de que se alzaron los controles de tiempo de guerra. Los países de América Latina temían (lo que posteriormente demostró ser una realidad) que el levantamiento de los controles de precios de tiempo de guerra en los Estados Unidos implicaría que sus materias primas se habrían vendido en un mercado controlado a un comprador único mientras que los productos manufacturados tendrían que comprarse en un mercado libre de la posguerra. Esas preocupaciones se plantearon en el contexto de consultas interamericanas, mientras las naciones se preparaban para el período de reconstrucción de posguerra.

En muchas formas, la iniciativa del Embajador chileno expresaba en términos diplomáticos el malestar colectivo de los gobiernos latinoamericanos por el tratamiento que habían recibido tan pronto como comenzó a disiparse la amenaza a la seguridad del hemisferio occidental. Marcó también un mayor compromiso de los latinoamericanos en la evolución de la cooperación internacional para el desarrollo.

La historia del interamericanismo refleja la abrumadora asimetría del poder entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos. Estados Unidos ha utilizado instrumentos militares, políticos y económicos para establecer su hegemonía en el hemisferio occidental y para imponer la cooperación de los países de América Latina, especialmente de sus vecinos más cercanos (México, América Central y los países del Caribe hispano). Hay pruebas de que, desde el principio, el interamericanismo fue una proyección de las políticas internas de Estados Unidos al hemisferio (Whitaker, 1954). El principal objetivo de la política de los Estados Unidos hacia América Latina era asegurar al hemisferio contra influencias externas, en tanto que el eje central de la política hemisférica latinoamericana ha sido refrenar a su poderoso socio.

El debate sobre la creación de la CEPAL en las Naciones Unidas, en 1947, tiene como fondo el clima

de amarga decepción que caracterizó las relaciones entre los gobiernos de América Latina y los Estados Unidos en la época de posguerra (Inman, 1945; Inman, 1965).<sup>10</sup> Después de cinco años de consultas permanentes (1939 a 1944) entre altos funcionarios de América Latina y los Estados Unidos, a petición de este último país, los latinoamericanos sentían malestar al verse relegados a la calidad de aliados olvidados de segunda clase. En la Conferencia Interamericana de Río de Janeiro (15 de agosto al 2 de septiembre de 1947), la primera reunión después de la guerra, muchos diplomáticos latinoamericanos objetaban la reducción del sistema panamericano a un sistema de colaboración militar sin una compensación adecuada. Algunos delegados pidieron un Plan Marshall para América Latina. Es revelador que el Presidente Truman reaccionara, en Washington, a esas peticiones exclamando que América Latina ya había tenido un verdadero Plan Marshall por más de un siglo denominado la Doctrina Monroe.<sup>11</sup>

La Doctrina Monroe fue la base de la política exterior estadounidense hacia América Latina desde el famoso Mensaje del Presidente Monroe de 1823 y hasta mediados del decenio de 1930, cuando Estados Unidos acordó una prohibición absoluta de toda intervención unilateral en América Latina como parte de la política del Buen Vecino del Presidente Franklin D. Roosevelt.<sup>12</sup> Para la mayoría de los latinoamericanos, la Doctrina Monroe, tal como la instrumentó la Administración de Theodore Roosevelt, era una especie de

poder policial internacional ejercido por los Estados Unidos. Una simple declaración se convirtió en una política definida unilateralmente para la región latinoamericana.<sup>13</sup>

Hay consenso entre los historiadores de que la historia de las relaciones interamericanas no se puede separar de la historia de la Doctrina Monroe. Más aún, muchos autores creen que el sistema interamericano era sólo un marco para llegar a acuerdos bilaterales (principalmente entre Estados Unidos y los países latinoamericanos en forma individual), especialmente en materia de defensa (Connell-Smith, 1966). Nunca llegó a tener las características de un sistema multilateral.

Hasta poco antes de la primera guerra mundial, el movimiento panamericano no había avanzado gran cosa. Se habían celebrado cuatro conferencias internacionales y en ellas se habían aprobado muchas resoluciones y recomendaciones. La nueva organización que nació a partir de la guerra mundial, la Sociedad de las Naciones, abrió tantas esperanzas entre los latinoamericanos de obtener protección contra Estados Unidos como hostilidad en ese país.<sup>14</sup> La inclusión del Artículo 21 en el Pacto de la Sociedad no fue suficiente para aplacar al Congreso de los Estados Unidos que quería que la Sociedad reconociera el liderazgo de esa nación en el hemisferio occidental.<sup>15</sup>

Todos los países latinoamericanos se hicieron miembros de la Sociedad de las Naciones; Estados Unidos no lo hizo.<sup>16</sup> La adhesión latinoamericana a la Sociedad contribuyó a aumentar el cuestionamiento de un sistema interamericano exclusivo basado en la Doctrina Monroe, pero que no evitaba que las potencias europeas aceptaran esa doctrina. El frustrante desempeño de la organización internacional, junto con problemas de financiamiento, provocaron el retiro de numerosos

<sup>10</sup> Citado por Fontaine (1968, pp. 37-51).

<sup>11</sup> Fontaine (1968, p. 46), citando a *The New York Times*, 15 de agosto de 1947, p. 8.

<sup>12</sup> La Doctrina Monroe es corolario del Mensaje del Presidente James Monroe al Congreso de los Estados Unidos el 2 de diciembre de 1823, que contenía un párrafo que establecía que las potencias europeas no debían entrometerse en los asuntos americanos: "Por lo tanto, en aras de la sinceridad y las relaciones amistosas existentes entre los Estados Unidos y esas potencias, declaramos que consideraremos cualquier intento de su parte de extender su sistema a cualquier parte de este hemisferio como peligroso para nuestra paz y nuestra seguridad. No hemos intervenido, ni lo haremos, en las colonias o dependencias existentes de potencias europeas. Pero con gobiernos que han declarado su independencia y la han mantenido, y cuya independencia hemos reconocido en consideración a principios de justicia, no podríamos ver ninguna intervención con el objeto de oprimirlos, o controlar de cualquiera otra forma su destino, de ninguna potencia europea, en ningún caso, salvo la manifestación de una disposición inamistosa hacia los Estados Unidos." (Perkins 1927, p. 84).

<sup>13</sup> Perkins (1927, pp. 9-17) demostró que el Presidente John Adams había empezado a concebir los continentes americanos, especialmente América del Norte, como un protectorado especial de los Estados Unidos del cual había que excluir al resto del mundo.

<sup>14</sup> Se sabe que a pesar de que el Presidente Woodrow Wilson encabezaba la propuesta de una institución colectiva de seguridad que previniera la repetición de la guerra mundial (no se hablaba de la 'primera', puesto que se suponía que sería la única), Estados Unidos no era un signatario del Tratado de Versalles.

<sup>15</sup> El Artículo 21 establece que "Nada en este Pacto podrá ser invocado para afectar la validez de los compromisos internacionales como los tratados de arbitraje o los convenios regionales como la Doctrina Monroe para asegurar el mantenimiento de la paz". El Artículo 21 no fue satisfactorio para el Senado de los Estados Unidos y su referencia a la Doctrina Monroe como un "convenio regional" fue profundamente inquietante para América Latina. Véase Connell-Smith, 1966, pp. 56-57.

<sup>16</sup> Sólo quince fueron los miembros originales: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Ecuador, Nicaragua, Costa Rica, México y la República Dominicana ingresaron a la Sociedad con posterioridad (Peck, 1977).

Estados latinoamericanos. Más aún, una de las principales consecuencias de la primera guerra mundial y de la depresión en Europa que le siguió fue la ascendencia económica total de Estados Unidos sobre América Latina.<sup>17</sup>

En vísperas de la segunda guerra mundial, como la situación en el mundo se deterioraba, Estados Unidos buscó el apoyo positivo de sus vecinos para enfrentar la amenaza de su seguridad. La política del Buen Vecino mejoró considerablemente las relaciones interamericanas al establecer dos principios fundamentales y relacionados: el de la no intervención y el de la consulta. Desde 1939 a 1942, los Ministros de Relaciones Exteriores de Estados Unidos y de los países latinoamericanos habrían de estar en consulta permanente acerca de materias como la neutralidad, la protección de la paz en el hemisferio occidental y la cooperación económica.<sup>18</sup> Desde el estallido de la guerra en Europa, Estados Unidos había mostrado una preocupación creciente por los problemas de defensa del hemisferio. En contraste, los gobiernos de América Latina estaban cada vez más interesados en expandir el ámbito de la cooperación económica interamericana y en establecer conexiones entre el desarrollo económico y la seguridad.

En la tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas de América (Río de Janeiro, 15 a 28 de enero de 1942) se aprobó una importante resolución (XXV) acerca de los problemas de posguerra. De especial relevancia fue la decisión de convocar a una conferencia interamericana técnica económica, encargada de estudiar los problemas económicos presentes y de la posguerra. Los países latinoamericanos estaban preocupados por su gran dependencia de unas pocas materias primas cuya demanda inevitablemente decaería cuando terminara la guerra, por la acumulación de reservas cuantiosas en dólares, dada la incapacidad de los Estados Unidos de abastecer los productos manufacturados que requerían sus economías, y por las bases militares construidas en

los años de la guerra (Connel-Smith, 1966, pp. 128-129).

La reunión de Río estableció la cooperación entre el Comité Asesor Económico y Financiero Interamericano y comisiones nacionales de cada país para promover la "movilización económica" de los recursos de las Américas a fin de asegurar un abastecimiento cada vez mayor de materias primas estratégicas. Hubo varias conferencias especializadas en tiempos de guerra, pero no se realizó la Conferencia Interamericana Técnico-Económica. Sólo en la Conferencia de la Ciudad de México de febrero de 1945 se convocó a esta conferencia para el 15 de junio de 1945, en Washington, pero la fecha fue postergada varias veces.

A medida que la amenaza a la seguridad del hemisferio occidental cedía, América Latina comenzaba a perder su condición de aliado especial. Estados Unidos no consultó con los gobiernos de América Latina el proyecto de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>19</sup> Los detalles de la Carta acordada por los aliados los redactaron diplomáticos profesionales en una conferencia en Dumbarton Oaks, entre agosto y septiembre de 1944, a la que no se invitó a los latinoamericanos. Cuando se dieron a conocer las propuestas de la conferencia, los diplomáticos de América Latina no quedaron conformes con el estatuto de los organismos regionales en el proyecto los que, no obstante ser reconocidos y hasta alentados, estaban sujetos a importantes restricciones por el Consejo de Seguridad, sin cuya autorización no podían ejercer acciones obligatorias (Connel-Smith, 1966, p. 129; Huston, 1956, pp. 9-67). Curiosamente, al revés de lo que sucedía en los tiempos de la Sociedad de las Naciones, cuando los latinoamericanos buscaban en el organismo internacional protección contra el dominio estadounidense, sus preocupaciones eran ahora las contrarias. La diplomacia latinoamericana trataba de proteger su sistema regional —el sistema interamericano— de la intervención de la organización mundial. Al parecer, los latinoamericanos confiaban más en el sistema interamericano que en la nueva organización mundial como instrumento para frenar a los Estados Unidos en el ejercicio de su poder.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Según Peck, (1997, p. 179), la gran guerra cambió el ambiente en que se daban las relaciones internacionales en América Latina al menos en tres maneras fundamentales: i) removió la amenaza de cualquier intervención extrahemisférica especialmente de fuentes europeas; ii) confirmó que el hemisferio occidental era una esfera de predominancia de Estados Unidos; y iii) la Sociedad de las Naciones presentaba nuevas oportunidades para la participación de América Latina en los sistemas de seguridad colectivos de poder globales y regionales.

<sup>18</sup> El Comité Asesor Económico y Financiero estableció en junio de 1940 una Comisión Interamericana de Desarrollo. El Comité puso en marcha también la Junta Interamericana del Café y la Comisión Interamericana Marítima Técnica (Connel-Smith, 1966, p. 118).

<sup>19</sup> Como lo planteó Armstrong (1982, p. 50), "Mientras el Pacto había sido una creación esencialmente angloamericana, la Carta era un documento típicamente americano".

<sup>20</sup> Don Hernán Santa Cruz (1995, p. 30) se refiere a las palabras del canciller chileno Germán Vergara Donoso, que según él reflejaban con fidelidad el clima de incertidumbre que rodeaba a las Naciones Unidas en esa primera época: "Actúa con calma y con mucho cuidado. Recuerda que las Naciones Unidas es una institución nueva que puede terminar cualquier día, en tanto que la Unión Panamericana ha resistido ya medio siglo de dificultades y es algo permanente que tenemos el deber de defender y preservar."

Sólo en diciembre de 1944 Estados Unidos accedió a celebrar una conferencia interamericana para febrero del año siguiente en la Ciudad de México para discutir el proyecto de Dumbarton Oaks. La preocupación primordial de los representantes latinoamericanos fue reducir el papel dominante de las grandes potencias en la organización mundial. Aunque la conferencia de Ciudad de México respaldó en términos generales las propuestas de Dumbarton Oaks, hubo consenso en que América Latina tenía que contar con una representación adecuada en el Consejo de Seguridad y en la conveniencia de que los problemas y controversias de carácter interamericano se resolvieran preferentemente de acuerdo con métodos y procedimientos interamericanos, en armonía con los de la Organización Internacional general (Connel-Smith, 1966, p. 132). La Conferencia de Ciudad de México aprobó también la resolución VIII, que se conoce como el Acta de Chapultepec, que contenía importantes innovaciones en el ámbito de la paz y la seguridad interamericanas. Consideraba que la seguridad y la solidaridad en el continente se verían afectadas igualmente por un acto de agresión de un Estado no americano contra uno o más Estados americanos que por un acto de agresión de un Estado americano (Connel-Smith, 1966, p. 133). Más aún, la resolución IX del Acta Final de Ciudad de México preveía cambios radicales en el sistema interamericano, que, no obstante, demorarían en ser cumplidos.

El tercer tema del programa de la Conferencia de Ciudad de México se refería a los problemas económicos y sociales de las Américas y, específicamente, a los problemas de las condiciones del comercio durante la transición de la guerra a la época de paz. Para gran desencanto de los delegados de América Latina, los representantes del Gobierno de los Estados Unidos sólo ofrecieron una fórmula general para expandir las economías de América Latina, que se basaba en la rebaja de aranceles estadounidenses, el fomento al capital privado y la prohibición de las empresas estatales. En último término, la Carta Económica de las Américas ponía énfasis en el carácter esencialmente bilateral de las relaciones económicas interamericanas y no contribuía en nada a la solución de los problemas económicos de América Latina. El único resultado concreto fue el establecimiento del Consejo Interamericano Económico y Social.

Los 20 países latinoamericanos constituían dos quintos del total de los miembros originales de las Naciones Unidas. Sus representantes en la Conferencia de San Francisco se opusieron a conferir un mayor poder de veto en el Consejo de Seguridad y exigieron, en

cambio, el reconocimiento en la Carta de las Naciones Unidas de la igualdad jurídica de los Estados, que era uno de los principios básicos del sistema interamericano. La posición de América Latina fue derrotada en este tema, como lo fueron las propuestas de ampliar la autoridad de la Asamblea General y de tener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad (América Latina tuvo que conformarse con dos asientos no permanentes) (Connel-Smith, 1966, p. 139).

Los países latinoamericanos tuvieron a su haber la principal modificación hecha en San Francisco: el Artículo 51 de la Carta. En realidad, fue el representante de los Estados Unidos, con el apoyo de América Latina, quien hizo la proposición que luego sería el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>21</sup> El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca se transformó en el primer pacto de defensa que tuvo como base jurídica este Artículo (Connel-Smith, 1966, p. 140). Los diplomáticos latinoamericanos fueron también decisivos en hacer del Consejo Económico y Social un órgano principal esencial de las Naciones Unidas y en dotarlo de un mandato amplio para la acción. En muchas formas, el Capítulo X de la Carta de las Naciones Unidas sobre composición, funciones y poderes del Consejo Económico y Social fue la base para el establecimiento de organismos regionales como la CEPAL.

Las relaciones interamericanas se deterioraron a medida que se acercaba el final de la guerra y se acentuaba el desequilibrio de poder en el hemisferio. Después de terminada la segunda guerra mundial, Estados Unidos concentró sus intereses en Europa y Asia, mientras que a los países de América Latina les interesaban más sus propios graves problemas económicos para cuya solución seguían recibiendo sólo recomendaciones generales sobre incentivos de mercado correctos, el liderazgo de la empresa privada y la inversión extranjera, etc.

<sup>21</sup> La versión final del Artículo 51, en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas ("Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión") es: "Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de matener o restablecer la paz y la seguridad internacionales."

La creciente insatisfacción de los gobiernos de América Latina con la política de los Estados Unidos hacia los problemas económicos de la región era el telón de fondo para su apoyo a la creación de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), que nació a la vida en febrero de 1948. La creación de la CEPAL contribuyó, por otro lado, a dar un contenido más amplio a la naturaleza de la cooperación internacional. Debe recordarse que la cooperación internacional deliberada, como forma normal de que los Estados conduzcan sus relaciones internacionales, surgió como producto de la violencia y la guerra. La Sociedad de las Naciones fue producto de la gran guerra de la misma forma que las Naciones Unidas tienen su origen en la segunda guerra mundial.<sup>22</sup> La Sociedad fue el primer intento de adoptar medidas de seguridad colectiva y de prevención de la guerra. Demoró mucho más, en cambio, que los países aceptaran compromisos mayores en materias económicas.

En el Pacto de la Sociedad de las Naciones hay una breve y bien calificada referencia a las obligaciones económicas en el Artículo 23 (la preservación de un trato igualitario del comercio de todos los Miembros de la Sociedad).<sup>23</sup> Los autores del proyecto de la Carta de las Naciones Unidas estaban convencidos de que este organismo iba a constituir un sistema de se-

guridad colectiva pero que debía tener también un papel mucho más importante en materias económicas y sociales. La promoción del desarrollo económico y social se incluyó entre los objetivos de la organización internacional en el preámbulo (“a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos”). También, el Artículo 1, párrafo 3, establece claramente; “[Los propósitos de las Naciones Unidas son:] 3) Realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario...”<sup>24</sup>

En particular, gracias a los esfuerzos de los 20 países miembros de América Latina, el área de cooperación internacional económica y social mereció un capítulo especial (IX) en el que se diseñó un mecanismo de acción práctica, el Consejo Económico y Social.<sup>25</sup> Mediante la creación del Consejo y, posteriormente, de la CEPAL, los gobiernos latinoamericanos le dieron contenido a las obligaciones morales que contenía la Carta de las Naciones Unidas.

(Traducción del inglés)

<sup>22</sup> Antes de la Sociedad de las Naciones, el principio guía de las relaciones interamericanas era la protección de su soberanía natural. La cooperación internacional, donde existía, estaba limitada en extensión y tiempo. El avance fue muy lento en aspectos menos polémicos como establecer un sistema postal internacional eficiente o regular la propagación de epidemias mediante convenciones sanitarias internacionales (Armstrong, 1982, p.1).

<sup>23</sup> En palabras de Armstrong (1982, p. 41), es parte de la tragedia de la Sociedad que su fracaso completo en materias de seguridad fuera sólo igualado por su incapacidad de afectar el surgimiento del nacionalismo económico y la crisis económica global del decenio de 1930.

<sup>24</sup> Aunque el Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas incluye éstos entre los propósitos de las Naciones Unidas, sólo en el preámbulo establece que [y para estos fines] “emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos”. El Artículo 55 es más preciso: [la Organización promoverá] “a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social”, aunque la redacción del Artículo 62 es vaga en relación con las funciones del Consejo Económico y Social.

<sup>25</sup> El Artículo 55 de la Carta reconoce que “niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social” están relacionados con “crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, ...”. Por lo tanto, hay un reconocimiento explícito en la Carta de que el progreso y el desarrollo económico y social es un problema que afecta directamente a toda la comunidad internacional y justifica una acción internacional coordinada.

### Bibliografía

- Armstrong, D. (1982): *The rise of the international organisation: a short history*, Londres, The MacMillan Press.
- Axelrod, R. (1997): *The complexity of cooperation agent-based models of competition and collaboration*, Princeton, Princeton University Press.
- Connell-Smith, G. (1966): *The Inter-American System*, Londres, Oxford University Press.
- Edwards, J.D. (1974): “Economic Ideology and Economic Integration in Latin America: The Impact of ECLA on LAFTA”, tesis para optar al grado de doctorado, Virginia, Universidad de Virginia, Woodrow Wilson Department of Government and Foreign Affairs.

- Fontaine, Pierre-Michel (1968): “Regionalism and Functionalism in International Organization: the United Nations Economic Commission for Latin America”, tesis para optar al grado de doctorado, Denver, Universidad de Denver, Graduate School of International Studies.
- Gregg, R.W. (1966): “The United Nations Regional Economic Commissions and integration in the underdeveloped regions”, *International Organization*, vol. 20, N° 2, Cambridge, Massachusetts, World Peace Foundation.
- Huston, J.A. (1956): *Latin America in the United Nations*, Nueva York, Dotación Carnegie para la Paz Internacional.

- Inman, S.G. (1965): *Inter-American Conferences, 1826-1954: history and problems*, Washington, D.C., University Press of Washington.
- \_\_\_\_\_ (1945): "An inside view of the Inter-American Conference, *The South and World Affairs*, vol. 6, N° 5, abril-mayo.
- Keohane, R.O. (1984): *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Milner, H. (1992): "International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses", *World Politics*, vol. 44, Princeton, Princeton University.
- Olson, M. (1992): "Foreword", *Collective action theory and applications*, Todd Sandler, Michigan, The University of Michigan Press/Ann Arbor.
- Peck, F.T. (1977): "Latin America enters the world scene, 1900-1930", *Latin American diplomatic history: an introduction*, Baton Rouge, Louisiana State University Press.
- Perkins, D. (1927): *The Monroe Doctrine*, vol. 1: 1823-1826, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Santa Cruz, H. (1995): "La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, N° 57 (LC/G.1891-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_ (1984): "Los años de creación, 1941-1960", *Cooperar o perecer: el dilema de la comunidad mundial*, vol. I, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Whitaker, A.P. (1954): *The Western Hemisphere idea: its rise and decline*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.



# Medina Echavarría

## *y el orden internacional:*

### una revisión

**Joseph Hodara**

*Catedrático titular,  
Universidad Bar Ilán,  
Israel*

Retirado de sus labores regulares y reflexionando sobre su apego y su apego a la vida y al mundo que debió transitar, José Medina Echavarría elaboró en los años setenta, en un sereno cubículo de la CEPAL, dos ensayos medulares. Con uno aludió a las frágiles formaciones democráticas de América Latina<sup>1</sup> amenazadas intestinamente por una represiva racionalidad tecnoburocrática, insensible tanto al carácter público y transaccional de esta configuración política como a las apetencias legítimas de la sociedad civil de su tiempo. Y con el otro —tema al que aquí habré de referirme exclusivamente— se consagró a caracterizar los contornos del orden internacional que empezaban a institucionalizarse bajo las luces esperanzadoras del término de la guerra fría<sup>2</sup> y las repercusiones que podría aparejar en la región.

Ambos escritos presentaban un hilo convergente: la mirada prospectiva —no profética ni mesiánica— en torno a los escenarios probables que podrían desplegarse en los próximos años tanto en la escena internacional como en la latinoamericana. Los llamó un ejercicio en “sociología proyectiva”.

Con estos textos don José procuraba redondear un periplo biográfico e intelectual, que se inició en los años treinta, con indagaciones de fuste especulativo en torno a las ciencias sociales y a sus aportes a la comprensión de la modernidad occidental. Su dedicación particular a los aspectos formales y teóricos de la sociología —en España, México, Puerto Rico y Chile— jamás excluyó la preocupación por la guerra y la paz. Fue ésta expresiva y radical en el seminario que dirigió en los años cuarenta —ya exiliado de la España franquista— en El Colegio de México y reaparece con vivacidad en sus escritos últimos.

Los fundamentos y la viabilidad de algún género de paz kantiana, presidida por la racionalidad sustantiva, siempre lo fascinaron, sin menoscabo de su atención —ya inserto en la CEPAL— a asuntos relativamente menores, como la dinámica del poder en Bolivia en los años cincuenta y las azarosas aplicaciones de la planifica-

<sup>1</sup> José Medina Echavarría, “Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales”, *Revista de la CEPAL*, N° 4, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), segundo semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.77.II.G.5, 1977.

<sup>2</sup> José Medina Echavarría, “América Latina en los escenarios posibles de la distensión” *Revista de la CEPAL*, N° 2, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), segundo semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.77.II.G.2, 1976.

ción democrática a la Mannheim en países urgidos constantemente por el corto plazo y la coyuntura, como se le perfilaban entonces —y acaso todavía— los latinoamericanos.

En las páginas siguientes intentaré examinar algunos signos y tendencias del presente ordenamiento internacional y sus implicaciones para el universo latinoamericano en contrapunto con aquellos que Medina Echavarría vislumbró y propuso en 1976. Empezaré con un indispensable aunque muy encogido sumario de las consideraciones que entonces disciplinaban su reflexión; le seguirán señalamientos en torno a los virajes ocurridos, a mi juicio, desde 1976. Con la pareja preocupación de don José —aunque sin su hondura— habré de sugerir al cabo implicaciones para la sociedad latinoamericana, hoy zarandeada por inclinaciones contradictorias y por ciclos externos que apenas controla. Para preservar la correspondencia con el texto de Medina Echavarría me apegaré al género ensayístico, con las virtudes y las ausencias que exhibe desde que Montaigne lo inventó.

### I. Temas y argumentos de don José

El término de la guerra fría y el aflojamiento consiguiente de las tensiones inherentes a la bipolaridad militarizada es el principal asunto del planteamiento de Medina Echavarría. A su juicio, el deshielo en marcha atenúa algunas de las más temibles inquietudes que abrumaban al mundo desde 1945. En efecto, la distensión rebaja, primero, la posibilidad de un golpe atómico global y no selectivo, pavor necrológico que sin embargo fascinó —y fue materia de truculento estudio— en más de una oportunidad a altos y excluyentes círculos gobernantes que contaron con este abismal recurso. Aproxima, después, los contornos de la paz perpetua bocetados apasionadamente por Kant al calor del refulgente volcán napoleónico. Y robustece, por último, la convicción de que se ha llegado a un empate mutuamente beneficioso para las dos grandes potencias, inclinadas desde este instante a converger y a coincidir por obra de los imperativos estructurales de la industrialización y del comercio internacional.

El empate aceleraría, en opinión de Medina Echavarría, el fin de la coercitiva *pax americana* en aquellos países (como los latinoamericanos) en los que gravitó intensamente, con aristas que no fueron ni rectas ni amables. Pues —cabe agregar— en contraste con la actitud asistencialista y estimulante de Washington en las naciones del dinámico sudeste asiático capita-

lista, en nuestras latitudes sus posturas fueron de ordinario celosamente restrictivas y vigilantes. En cualquier caso, el resquebrajamiento del orden que Estados Unidos habría intentado consolidar, desde 1945, en algunas parcelas del mundo favorece, por oposición dialéctica, “la ebullición del Tercer Mundo”, el abandono de su pasividad secular respecto de procesos culturales y ciclos tecnoeconómicos que le conciernen, y, en fin, la gestación de una identidad colectiva propia. Se trataría de una consecuencia imprevista precipitada por aquel compulsivo ordenamiento.

Medina Echavarría coincide con otros en que la distensión emana esencialmente de los balances recíprocos de terror obtenidos por las dos superpotencias, y que éstas habrían resuelto administrarlos prudentemente con el propósito de institucionalizar el crecimiento industrial. La distensión a su turno dispensaría, acaso indeliberadamente, superiores niveles de maniobra a los países militar y económicamente débiles, pues su lógica conlleva el aflojamiento de la rigidez de los cálculos estratégicos y militares. En otras palabras, el naciente ordenamiento no sólo aproximaría los intereses de Washington y de Moscú; también aguijaría el desarrollo autónomo y la democratización de aquellas economías que desempeñaban papeles marginales y periféricos. Se perfilaba en su visión una espléndida oportunidad histórica, que los líderes del agitado Tercer Mundo debían aprovechar, con un ánimo y con aciertos políticos y éticos superiores a los de los países coloniales.

¿Qué ocurrirá con las ideologías en esta nueva contingencia? ¿Desfallecerán debido a un expansivo y generalizado pragmatismo? Medina Echavarría se abstiene de pronosticar los funerales de las grandes narraciones interpretativas o utópicas que normaron la guerra fría, en explícito contrapunto con el dictamen de otros autores (Lipset, Bell) que practicaron la sociología prospectiva. Cree más bien que las culturas ideológicas tenderán a proliferar y a diversificarse al compás del debilitamiento de “los centros” con la pérdida consiguiente de su monopolio cultural. Más aún, anticipa que “un aquelarre de ideas” sobrevendrá especialmente en América Latina, cuando ésta se libere de los regímenes autoritarios prevalecientes en los años setenta.

Como ya se comprueba, Medina Echavarría hilvana su ensayo con una intención que en aquellos tiempos se llamó “futurológica”; participaban en ella las indagaciones del Club de Roma y los *think tanks* norteamericanos, europeos y latinoamericanos. Al avizorar las variadas formas que tomaría la distensión, el

autor destaca tres: *la cooperativa, la competitiva y la conflictiva*, una clasificación que traduce en términos políticos lo que antaño era materia militar. El dominio de una respecto de la otra determinará la fisonomía del orden internacional y, a su turno, la viabilidad y la vitalidad de América Latina.

Medina Echavarría no urde falsas ilusiones. Sabe que la modalidad conflictiva podría sobrepujar a las otras; en tal circunstancia el desarrollo de América Latina tropezaría con obstáculos y limitaciones por obra de su fragilidad estructural y de origen. Sin embargo, otea otra posibilidad, alejándose así sustancialmente de los esquemas “dependentistas” que entonces dominaban su clima intelectual. El imagina que el Tercer Mundo —en ebullición y naturalmente solidario— será hábil para contrarrestar los impactos negativos de una asimetría desmesurada en las relaciones internacionales. Más aún, podría ofrecer otro género de cultura desarrollista (acaso “el otro desarrollo”) que se traduciría en formas socialmente superiores de desplegar la modernidad industrial y urbana.

Para don José, la distensión solidaria es axiológicamente preferible. Duda, sin embargo, que se extienda hasta prevalecer en el orden que se avecina: a lo sumo confía en que los países latinoamericanos, hermanos por la historia común y por mancomunados dilemas, habrán de lograr grados distinguidos de solidaridad y convergencia. Excepción y ejemplo en un ordenamiento internacional irremediablemente hobbsiano.

En cuanto a América Latina misma —tema al cual consagra la quinta parte de su largo ensayo— Medina Echavarría pasa revista a “la penosa incertidumbre” que la caracteriza y, en particular, a la ineptitud secular de las cancillerías para comprender el complejo juego de los nexos internacionales. El conservadurismo y la ausencia de profesionalismo de estos cuerpos atentarían contra una óptica lúcida de las tendencias que se perfilan. No obstante espera que “una posición globalizante y cosmopolita” sustituya al cabo el celo tradicional por la seguridad y la soberanía nacionales. Reitera aquí lo que apuntó en sus escritos previos: la considerable brecha entre el credo político declarado por los gobernantes y las condiciones reales de la estructura social. Sin embargo, la magnitud de estas inconsistencias no sería semejante en todos los casos. Algunos países —merced a su superior dotación de factores y a políticas particularmente lúcidas— podrían desprenderse de las condiciones limitantes de la periferia latinoamericana y transformarse en “semiperiféricos”, es decir, lograr libertades superiores de maniobra y negociación respecto de terceros y de las perturbadoras variables exógenas.

Los veinte años entre 1950 y 1970 —sintetiza don José— abarcan un período de general progreso. Los indicadores del desarrollo mostrarían un mejoramiento relativo al tiempo que los países mayores de América Latina habrían ingresado a la condición de “periferia desarrollada”. No se pudo avanzar más porque el liberalismo fue y es “una aspiración malograda”, y porque las estrategias desarrollistas —a cuya articulación aportó la CEPAL— no supieron urdir un proyecto político que le dispensara viabilidad. A Medina Echavarría no se le escapa, por cierto, que en los años en que escribe fuerzas antiliberales, de fuste castrense, dominan a su entorno. Prefigura sin embargo una “liberación”, que abriría a su vez cauce, ya a un desordenado debate ideológico, ya a la prevalencia de un empiricismo desasido de valores cardinales. Medina Echavarría observa con pena la desunión de América Latina, la lenta marcha de los proyectos de integración, la creciente heterogeneidad de los países, el perfilamiento de exaltados populismos que alejan la democratización genuina de estas sociedades, y la posibilidad de que las naciones industrialmente hegemónicas procedan en América Latina, sacando partido de su vulnerabilidad, con métodos de *divide et impera*, que las cancillerías —reitera— no saben o no pueden neutralizar.

Ahora es momento de aventurar una actualización de estos planteamientos

## II. Nuevos signos y escenarios

Los veinte años transcurridos desde el escrito de Medina Echavarría han sido testigos de cambios mayores en la constelación internacional. Acaso el más notable es el colapso de la URSS, hecho que altera sustancialmente la relación mundial de cálculos y fuerzas al tiempo que pone fin a un régimen de bipolaridad que se instituyó a fines de la segunda guerra mundial. El colapso no fue sólo económico o militar; el comunismo como ideología y utopía se desbarata, engendrando un nuevo tipo de capitalismo, financiado y asistido en gran medida por el Occidente industrializado. Las propensiones colectivistas de antaño se despeñan. Este dramático tránsito —sorpresa para los kremlinólogos que gozaron de crédito en otras contingencias— conduce a plantear una intrigante conjetura: ¿habrá sido la Revolución de Octubre la forma rusa de llegar al capitalismo? ¿Se trata en este caso de otro ardid de la incansable astucia hegeliana? Tema para un audaz examen histórico.

Ciertamente, la visión marxista de las estructuras sociales y de su dinámica no sucumbe con el declive radical del régimen que pretendía encarnarla. Por el contrario, es probable que este enfoque teórico —que aún la altura ética del mesianismo judeocristiano con los afanes racionalistas del Iluminismo— tome ahora mayor difusión al deshacerse de una compulsiva filiación política y al difuminarse como esquema de legitimación de aspiraciones burocráticas e imperiales que arrancaban de otras fuentes. Por cierto, las grandes “narraciones utópicas” no han fenecido necesariamente a pesar de las estridentes conjeturas sobre “el fin de la Historia”.

La fragmentación de la URSS y la consolidación autónoma de los países que previamente estaban fuertemente unidos con ella implican la configuración de una nueva Europa, ya liberada del Pacto de Varsovia, y que de hecho acepta el liderazgo de una Alemania unida que muy pronto tendrá de nuevo —circunstancia no sólo simbólica— a Berlín como capital.

La referencia al desmembramiento de la URSS —dramáticamente escenificada en las exequias de los Romanov en Moscú— no agota en modo alguno los virajes y los nuevos signos que cabe advertir en los escenarios internacionales. Sin el ánimo de agotar o pormenorizar el inventario de los que merecerían señalamiento, aludiré a los que juzgo pertinentes y significativos en este contexto.

1. *La dinámica tecnológica*, en primer lugar, emblemáticamente caracterizada por “La Tercera Ola”. Se amplió en efecto su fuerza elemental para cambiar la conformación de factores, fuerzas y opciones. Las aptitudes militares, las ventajas relativas, las flexibilidades cognoscitivas e institucionales de sociedades e individuos, la capacidad para prever y administrar conflictos, el control relativo de “los imaginarios colectivos”, los nexos reales entre Estado, mercados y sociedad civil, el reimpulso de categorías schumpeterianas: asuntos que llevan la impronta de esta dinámica. Las creencias fáusticas y prometeicas en torno a la tecnología se enfervorizan en todos los rincones, desde las promesas —y riesgos— de la biología molecular y de la genética hasta la inteligente administración de conflictos psicosociales. Creencias que no excluyen —ya se verá— tendencias oscurantistas y adversas.

2. *La fuerza de las diferentes formas del capital*. Piénsese en el capital financiero y en la volatilidad que ha logrado merced a medios electrónicos; y en el humano, que estimula o desanima —según su magnitud— la migración laboral por sectores y entre países.

Por primera vez es viable un *putsch* o un golpe de Estado por medios financieros, es decir, la desestabilización sistémica de un país por impulsos convergentes de fuerzas hipotéticamente impersonales y basadas en interdependencias vigorosas y, al mismo tiempo, frágiles. Esta vertiginosa movilidad del capital trastoca conceptos tradicionales sobre la acumulación y sobre el interjuego inversión-ahorro. Recursos son obtenibles en geografías alejadas del lugar donde serán depositados, y estas colocaciones a su vez cambiarán residencia si sus tenedores así lo resuelven. Por otra parte, la importancia del capital humano permite pensar en flujos selectivos que enriquecen en el mediano plazo al país que los recibe y descalabra a aquellos de donde ha emigrado. La dotación relativa de factores de un sistema nacional o regional es susceptible de mudar con rapidez. Adviértase sin embargo que las tensiones entre la vehemente movilidad del capital financiero y las ambivalencias que suscita el entorpecido tránsito del recurso humano almacenan conflictos hábiles para rebajar los “dulces efectos” (Montesquieu) del libre comercio.

3. *El penetrante impacto de los medios de comunicación electrónica*. Determina no sólo la formación “de una aldea global”; desbarata por añadidura las visiones tradicionales del tiempo, del espacio y de la gobernabilidad; simultáneamente, eleva el valor estratégico de la información y perfecciona los mecanismos de control social e internacional. Estas repercusiones son acentuadas por la ya referida movilidad instantánea de activos.

4. *La aparición de propensiones contradictorias en el despliegue de la racionalidad sustantiva, que es la fuerza impelente de la modernización*. Ciertamente, el robustecimiento de las innovaciones reaviva aquella fe en el avance indefinido que profesó el Iluminismo. Y cabe añadir: el retorno y la reanimación de regímenes democráticos (particularmente en América Latina) tienden a institucionalizar modalidades tangibles de aquella racionalidad. Sin embargo, el brote de fundamentalismos e integristas, la búsqueda de vivencias transracionales y “oceánicas” (Freud), subvierten la ingenua creencia positivista en el progreso continuo y en el influjo excluyente y unidimensional de la occidentalización. Este contrapunto de propensiones no es únicamente intelectual; puede llegar a militarizarse y traducirse en un ya anunciado “choque de civilizaciones” (Huntington).

La convergencia y las sinergias de estas fuerzas modelan un nuevo orden. Seleccionemos apresuradamente algunas expresiones.

### III. El trasfondo: unipolaridad y resatelización selectiva

Sugiero que en el curso de los años ochenta tuvo lugar una serie compleja de acontecimientos que, por sus alcances e implicaciones, se asemejan al estallido de una magna guerra: guerra global y silenciosa; más tecnológica que militar, que remató con el colapso de la URSS, por un lado, y la preeminencia económica de la Alemania unida en Europa y del Japón en el sudeste asiático, por el otro. El orden internacional se reconfigura así bajo el liderazgo hegemónico de Estados Unidos y de las alianzas estratégicas y cambiantes que éste acierta a montar. Los acontecimientos que siguieron —la guerra en el Golfo Pérsico (legitimada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y por una alianza —más bien cruzada— que sumó a regímenes dispares); el fin del *apartheid* sudafricano, los conflictos intestinos en los Balcanes, las perspectivas de paz en el Medio Oriente, y la dinámica reestructuración de China son algunos resultados colaterales de este radical viraje.

Las responsabilidades globales fuerzan a Estados Unidos a negociar constantemente con múltiples factores, instituciones y países. Se encuentra esta nación-continente en un agitado proceso de aprendizaje colectivo que lo aleja tanto de sus seculares tendencias aislacionistas como de las prácticas que particularizaron al colonialismo europeo. Sus instrumentos de influencia y presencia son más prudentes y sutiles; sabe extraer provecho de los métodos cibernéticos de control global y de las lecciones impartidas por el declive de antiguos imperios (Paul Kennedy). Y cuando así le conviene, adopta un *benign neglect* que se extravía de su profesado evangelio. Como resultado de estas dinámicas negociaciones efectuadas en variados foros (reuniones “en la cumbre”, el Grupo de los Siete, diálogos bilaterales) se perfilan consensos postindustriales en materia internacional que se difunden —por convicción, mesmerización o ausencia de opciones— a la mayoría de los países que persiguen, con marcadas arritmias, el crecimiento industrial.

Algunas manifestaciones de estos consensos son:

- *La ideología y las prácticas del liberalismo económico han ganado espacios*, impelidas en algunos casos por el “thatcherismo” y el “reaganismo”; en otros, por la dinámica expansión de las economías del sudeste asiático; y en fin, por la gravitación de crisis pertinaces que obligaron a ensayar nuevos paradigmas. La apertura comercial se tornó consigna y gestión cotidiana. Y fue acompañada por un filoso cuestionamiento —compartido desde antiguo por spencerianos y anarquistas— de las “fallas del Estado” que, por lógica y por deprimentes coyunturas, remató en el hincapié de “reformarlo”.
- *La globalización de las transacciones comerciales, financieras y tecnológicas* aparejó una caótica combinación de efectos: el arranque y la consolidación de bloques comerciales; la firme creencia en la sabiduría superior del mercado —y el consiguiente estímulo a los *animal spirits*—; la impugnación a cualquier género de planificación central; el cuestionamiento del Estado-nación y de los conceptos jurídicos que lo sostienen, incluida la visualización de su final quebranto; la reconfiguración de los factores productivos y la interdependiente supervisión de los ciclos; la aparición de nuevos dilemas en la gobernabilidad social; y cambios radicales en el carácter de la vulnerabilidad relativa de las naciones. Ciertamente, esta nueva constelación gestará ganadores y perdedores y la capacidad de organización y negociación de los perdedores —en el plano internacional como interno— determinará la fisonomía de este conjunto de circunstancias en el largo plazo.
- Desactivada la lógica y la fuerza de la confrontación global entre potencias, *es imperativa la supervisión mancomunada de conflictos* regionales a fin de que no lastimen gravemente la estabilidad sistémica ni desborden los niveles convencionales —continuamente en desequilibrio dinámico— de la capacidad militar de destrucción. La viabilidad de este consenso encara dos escollos que preocupan a los países de superior poder: uno, cómo impedir la proliferación irresponsable de la capacidad militar no convencional, especialmente en países estructuralmente inestables o ajenos al *ethos* occidental. Y dos, cómo perfeccionar la intimidación a la contención de movimientos y países rebeldes, capaces de librar combate con recursos que, por llamativamente débiles, son —valga la paradoja— extremadamente eficaces respecto a contrincantes en apariencia mejor dotados. Piénsese en los casos de Vietnam, Afganistán y de la Intifada palestina, así como en las organizaciones y amotinamientos terroristas (Chiapas) y en los traficantes de drogas.
- *El perfeccionamiento incesante de los instrumentos de control público y gubernamental* (espionaje sofisticado y penetrante, manejo de imágenes distorsionantes de la realidad, posibilidades de

desinformación sistémica) alumbró por primera vez la posibilidad de un régimen perversamente totalista y totalitario. Tuvo expresiones localizadas en la primera mitad del siglo en los fascismos de derecha e izquierda y en la práctica inclemente y cuasi industrial de la tortura y del asesinato. Pero tal propensión podría tomar inusual impulso merced a la alta racionalidad formal que se simboliza y resume en las innovaciones electrónicas y en la tentación consiguiente de hacerlas converger con algún nefasto designio de ingeniería social o de proyecto político. Si esta perspectiva orwelliana no cristaliza pública y llamativamente, no es por un impedimento técnico o moral. Es por la existencia de arreglos institucionales que aún permiten equilibrar, descentralizar y sofrenar a los poderes. Huelga indicar la fragilidad de estos arreglos.

- *El despunte de estos consensos —y en particular la convicción extendida en las virtudes del liberalismo—* ha apurado la tesis en torno al fin de la Historia, tesis que es, en rigor, una variante de los mesianismos religiosos (judeocristianos y shiitas) y seculares (Hegel, Marx). Se profesa que el orden internacional y las conjugaciones ideológicas habrían llegado a una estación final, aunque tolerante a rectificaciones menores y cuantitativas. Esta visión es clásicamente ideológica, es decir, enmascara y confunde los términos de la realidad a fin de ajustarla a los presentes escribas y propietarios de la Historia. Para empezar, el liberalismo presenta una pluralidad de facetas, desde las económicas a las epistemológicas, pasando por las políticas. Ellas no coinciden necesariamente en una situación empírica (por ejemplo, en países latinoamericanos); y el alcance de una suele cristalizar a expensas de la otra. Además, los diversos géneros y configuraciones del capitalismo contemporáneo exhiben disparidades tan profundas que cabe sugerir que el término indica más un convencionalismo semántico que una coincidencia empírica. La convergencia universal en el capitalismo liberal no implica la eliminación de rivalidades de distinto jaez, ni el evaporamiento de asimetrías importantes entre ellos. No se precisa acudir al análisis marxista para indicar las constantes colisiones de intereses precisamente en este tipo de régimen, que convierte a la sobrevivencia competitiva en la clave del progreso indefinido, universalizando así una versión del neodarwinismo. Finalmente, la postulación misma es

ahistórica: ignora el flujo constante y oscilatorio de los eventos, más sensibles a la estocástica que a cualquier determinismo ingenieril.

Naturalmente, este inventario de consensos no es completo. Ni puede serlo: tal es la brevedad de este espacio y tales son las complejidades del asunto. Sugiere sin embargo que el disgregamiento del antiguo orden internacional da paso hoy a una satelización selectiva por la vía del comercio, de las finanzas y de los flujos tecnológicos. En la cúspide están los sistemas postindustriales, que respaldan interesadamente a países, instituciones y factores que contribuyen al mantenimiento de una estabilidad estructural, orgánica. El respaldo cambia actores y guiones cuando el aporte a la estabilidad sistémica (cualquiera que fuere) se contrae o es disfuncional. Así las cosas, para no pocos países —particularmente los de alta vulnerabilidad— el peligro genuino no es la dependencia del centro imperial como se profesaba en los años setenta, sino la desvinculación y el abandono (*delinkage*), capaces de adoptar formas relativamente blandas como “la desertificación” y “los controles sanitarios” hasta culminar en otras intensamente lesivas como una intimidatoria invasión militar (tipo *Entebbe*) o negar ayuda financiera contingencial en períodos críticos.

#### IV. Advertencias indispensables

Las consideraciones de José Medina Echavarría, a semejanza de éstas, no pretenden representar diagnósticos o pronósticos de género alguno. Ni tampoco son especulaciones gratuitas. Se trata más bien de ejercicios razonablemente fundados dirigidos a sensibilizar al observador atento acerca de tendencias y opciones posibles y conducirlos algo más allá del corto plazo y de la cotidianidad siempre tan apremiante y equívoca.

Por lo tanto sería ingenuo profesar, en este orden de ideas, que el ascenso de los neoliberalismos es irreversible; que los bloques regionales que alientan seguirán una marcha sin retrocesos, o que los países que hoy los jefaturan no habrán de cambiar por obra de crisis internas o de rivalidades mal administradas. Estas contingencias implicarán virajes incompatibles no únicamente con los funerales de la Historia; también el descalabro de proyecciones que se dibujan desde un presente inestable y parcialmente informado.

En cuanto a las modalidades de la distensión, éstas pueden ser simultáneamente cooperativas, conflictivas y competitivas, si se acepta el abanico clasificatorio de Medina Echavarría. A mi parecer, son tácticas diferen-

tes y flexibles que se ajustan a una pactada estrategia de la cultura postindustrial, que precisa la estabilidad sistémica para sostenerse y avanzar. Es por cierto curioso que los Estados Unidos y Rusia hayan inaugurado una solidaridad cooperativa, dejando atrás el hostigamiento y la mutua satanización que los separaba. Por otra parte, los nexos cooperativos de Estados Unidos con países como la India, Pakistán o Israel podrían tornarse rudamente conflictivos si la capacidad nuclear que han adquirido no es ejercitada conforme a los consensos indicados anteriormente.

También cabe consignar el dinámico crecimiento de los países del sudeste asiático, que muestra que la dotación de factores puede mejorarse sensiblemente con la oportuna realización de reformas estructurales (como la agraria, prerequisite de cualquier otra), la acumulación sostenida de innovaciones, el aprovechamiento inteligente de coyunturas geopolíticas, y las orientaciones tenaces de gobiernos capaces de arbitrar entre los diferentes grupos de poder. Sin embargo, aparecen signos que indican que esta expansión no es necesariamente autosostenible; que las economías de esta región del mundo deben forjar mutaciones radicales para reajustarse a cambiantes escenarios; y que los países que comercian con ellos (como los latinoamericanos) deben ser prudentes al fomentar, con cálculos desprolijos, una excesiva dependencia comercial. No huelga agregar que el trasplante mesmerizado, y a menudo triunfalista, de estos “modelos” debe leerse y efectuarse con mayor cuidado que el que se registra hasta ahora.

## V. Implicaciones para América Latina

Los consensos sugeridos —resultado parcial de la distensión y del desplazamiento dinámico de fuerzas y factores que trajo consigo— se manifiestan en América Latina con matices dispares. Apenas sugeriré algunos hechos que, a mi juicio, llevan la impronta de las emergentes coyunturas.

- El intento frustrado de la Junta Militar argentina de reivindicar por la fuerza sus derechos en las Malvinas (1983) es uno de ellos. La respuesta británica fue enérgica, con el pleno apoyo logístico e informativo de los Estados Unidos. Entre otras cosas, demostró este hecho que la superioridad tecnológica compensa con holgura las desventajas estáticas que fluyen de distancias geográficas al tiempo que puso de relieve la importancia decisiva de los monitoreos cibernéticos. Por otra

parte, superado el fervor nacionalista estimulado por la dinámica de la confrontación y por el carácter del gobierno de entonces, Argentina inició procesos conducentes a la democratización con el apoyo complementario de Washington. Más aún: el viraje argentino no se limitó a la reactivación de la sociedad civil y a la apertura de los espacios públicos; la actitud respecto del “centro hegemónico” (Washington) mudó radicalmente. La intimidación cedió a la amigable intimidación, manifestándose ostensiblemente en la crisis del Golfo Pérsico (1991) y en el discreto desmontaje de cualquier intención de producir armamento no convencional. El respeto argentino por lo que he llamado la estabilización sistémica fue rentable: ayudó a reequilibrar su economía y a poner en marcha reformas neoliberales incluida la dolarización de las emisiones monetarias.

- La intervención de Estados Unidos en Grenada y en Haití dispensó señas claras de cuál es la estrategia norteamericana en la región: cuando la estabilidad se ve coartada, hay que poner en acción capacidades intimidatorias que incluyen intervenciones militares selectas y transitorias. De acuerdo con los consensos de la distensión, estas injerencias fiscalizadoras deben legitimarse, si es posible, con el respaldo de las Naciones Unidas o, por lo menos, con el silencio ruidoso de potencias que otrora las habrían condenado por imperialistas.
- Una manifestación adicional del clima postdistensión es el favor que ideologías y prácticas del libre mercado han suscitado en América Latina. Esto se explica en parte como respuesta e imaginado remedio a la crisis de la deuda externa de los ochenta y en parte por el influjo de una nueva generación de economistas educados y socializados en Estados Unidos. Chile tomó la delantera en este proceso debido a circunstancias políticas muy particulares; el resto de la región adoptó modalidades equivalentes preservando, claro está, matices y discursos idiosincráticos. Con diferentes intensidades, la experiencia chilena es evaluada por otros que procuran optimizar “la ventaja del que llega tarde”. Como ya se apuntó en otro lugar, aún no son claros los límites de la apertura y de la privatización de las instituciones y de las economías ni cuál será el balance de perdedores y ganadores en este recodo. Vislumbro que el Estado latinoamericano, al auspiciar la desincorporación y la privatización, precipita una fuerte

- transferencia de poder que deshoja y debilita su capacidad de acción, al menos en el largo plazo. Esta circunstancia engendraría tres filosos dilemas: i) cómo un Estado empobrecido fiscalmente podrá atender y compensar a los perdedores del modelo que él mismo propicia y legitima; ii) cómo y quiénes ejercerán medidas macroeconómicas compensatorias cuando aparezcan con nitidez las nuevas configuraciones de la vulnerabilidad externa; iii) cuál será el sentido de los procesos electorales al difundirse la conciencia pública de que “el poder está en otra parte” —que no en el Estado.
- La formación de bloques regionales con el determinante impulso de Estados Unidos. El área tripartita de Canadá, México y Estados Unidos es ya un dinámico ejemplo. Y las aspiraciones voceadas por la Cumbre de las Américas I y II indican un rumbo apetecido. Las objeciones a la desnacionalización económica vigentes en otros tiempos se han deslavado en el presente; y los conceptos tradicionales sobre la soberanía ya son cuestionados, pese a la incomodidad emocional que este tipo de debate suscita. Por otra parte, el Mercosur, los países centroamericanos y los andinos reflejan este rumbo favorable a una integración abierta y flexible y ya reacomodan sus tradicionales mecanismos de protección y subsidio a los dictámenes de la Organización Mundial del Comercio.
  - Tal vez la principal resistencia a los entendimientos que norman el mundo posguerra fría dimana de la regionalización e internacionalización del narcotráfico. Afectan en cualquier caso y con particular intensidad a América Latina; es imposible evadir o solapar este fenómeno. La narcopolítica y el narcofinanciamiento son acuñaciones semánticas que traducen penosas realidades. ¿Cuáles son sus probables impactos? Sugiero cuatro que han concitado de momento fragmentarios estudios: i) La producción y la exportación de las drogas distorsionan severamente las estructuras económicas, financieras y fiscales de los países al tiempo que ponen en la picota a la apetecida y predicada democratización. ii) Estas distorsiones podrían magnificarse merced a los entendimientos que carteles locales estarían negociando con el nuevo y poderoso factor traído por el colapso de la URSS: la *mafia* rusa. iii) Como en la visión norteamericana las drogas constituyen una amenaza a su seguridad nacional, no es irrazonable conjeturar que Estados Unidos habrá de activar contra ellas recursos algo más contundentes que la certificación y que las operaciones subrepticias de espionaje. Las reacciones pueden diversificarse y mudar signos: desde intervenciones militares selectivas hasta la desvinculación sistémica, o al menos un *benign neglect* con los países que no colaboran para abatir el mal. iv) La difusión de productos sintéticos provenientes de Europa oriental alterará a su vez las ventajas relativas de la droga originada en América Latina, y si esta demanda cae aparejará efectos recesivos mayores.
  - Cabe prefigurar otro viraje regional, que fluye en importante medida de la distensión. Se trata de la revolución cubana. Así como su alcance (1959) ejerció significativos impactos en el juego de ideologías, políticas y opciones de América Latina, su probable desgranamiento no será inocuo. Acaso reforzará el pragmatismo y la desideologización en los círculos gubernamentales al tiempo que acicateará a otros, más inclinados a la reflexión, a reformular y proponer un nuevo género de grandes narraciones, dirigidas a exaltar y renovar el imaginario latinoamericano.
  - Y, en fin, no cabe disimular los agazapados conflictos fronterizos. Podrían tornarse estridentes y mayores, en particular si se aprecia que el gasto militar no ha caído sensiblemente en la región y que aún no se instituyen mecanismos eficaces, hábiles para diluir tradicionales desconfianzas; y para resolverlos si se precipitan. En cualquier caso se trata de un factor que acentúa la vulnerabilidad regional al tiempo que concede a Estados Unidos un recurso para optimizar los controles que previenen cualquier indeseable desestabilización. Ciertamente, esto no implica —como amargamente se aprende de la tragedia de los Balcanes— que en selectas coyunturas la deliberada exaltación de fricciones étnicas, regionales o sociales —a condición de que se mantengan en cauces convencionales— no habrá de ser funcional para la estrategia que norma el orden postindustrial. Ominosa posibilidad.
  - Así las ascendentes circunstancias, no debe sorprender que la adhesión a un hipotético Tercer Mundo, el entusiasmo por los nexos Sur-Sur, el apoyo a redes de seguridad que atenúen los impactos de ciclos perversos —temas que gozaron de gran predicamento en los días de don José— carezcan hoy de llamativo relieve. Algunos países mayores de América Latina declaran su madurez e incluso festejan y se autocomplacen con un hipotético ingreso al Primer Mundo. Tal es la

confianza en las virtudes de un mundo interdependiente y tal es la ceguera respecto de sus riesgos.

## VI. Reflexiones finales

Una de las lacerantes y provocativas preguntas expuestas por Medina Echavarría se refiere a la unidad y a la identidad de América Latina. Se precisó audacia para plantearlas. Considerando las crecientes desigualdades entre países, él cuestiona la legitimidad del término. ¿Traduce “América Latina” (agregando el Caribe) una ficción retórica, conveniente para variados propósitos, o posee un sustrato real? Si la “rotura cualitativa de la igualdad” y de la solidaridad profesadas (parafraseando a don José) persiste con su lógica y en su marcha, ¿no brotarán “balances de fuerzas e intereses” en esta región, como los que Europa conoció? Por otra parte, si se supone que la globalización, las interdependencias y las alianzas estratégicas entre empresarios latinoamericanos habrán de robustecerse con el tiempo, ¿derivará de esta tendencia económica la formación de una identidad regional efectiva y el libre tránsito de contingentes humanos, o, en contragolpe, brotarán intensos particularismos culturales que colocarían en aprietos —desde dentro— al Estado-nación? ¿Adhieren las cancillerías y los ministerios de educación a esta tendencia abierta y solidaria profesada por los ministerios de hacienda y por las grandes fuerzas empresariales, o más bien auspician objetivamente —por inercia o conservadurismo—, la eclosión de particularismos que no excluyen versiones fundamentalistas, ya advertidas en otras latitudes?

Estos interrogantes —que se asientan en el espíritu de Medina Echavarría— llevan a sugerir que han madurado las circunstancias para instituir foros parlamentarios y jurídicos latinoamericanos, con ascendente capacidad de deliberación y de decisión supranacional. Las cumbres de variado jaez no son suficientes. Ni las organizaciones tecnoburocráticas de declarada vocación regional. Los consensos que cristalizan en un mundo en distensión y con pluralidad de mercados capitalistas reclaman nuevos y flexibles instrumentos de negociación y de información. Las virtudes de la comunicación instantánea deberían traer consigo una genuina revolución en las modalidades del diálogo, de la diplomacia y del conocimiento. La amenaza para la región no es sólo un *divide et impera* administrado por factores externos y sin el consuelo compensador y clásico —que el neoliberalismo orgánicamente impugna— de la victimología dependencista de otros días; es la perspectiva de violencias civiles y nacionales generalizadas que de momento la Historia le ha ahorrado generosamente a América Latina.

Estos comentarios no desestiman lo alcanzado por la región en materia de crecimiento y desarrollo, en la defensa mancomunada contra terceros y en el mejoramiento social. Ni los animan un espíritu apocalíptico. Sólo pretenden certificar que el mundo posguerra fría ofrece oportunidades inéditas para la región, que su aprovechamiento depende de la comprensión lúcida de los grandes consensos estratégicos que se están conformando, y que América Latina aún no ha reaccionado eficazmente a estos magnos virajes. Circunstancia que debe rectificarse, pues el costo colectivo e individual de vivir constantemente en el estupor y en la inadvertencia ya es intolerable.



# La búsqueda *de la equidad*

Héctor Assael

Director, División de  
Comercio Internacional,  
Transporte y Financiamiento,  
CEPAL

## I. Algunas reflexiones en torno a la equidad y las ideas de la CEPAL

Hacia 1990, la CEPAL comenzó un período de renovación de su pensamiento económico y social, que en la práctica se ha prolongado hasta 1998. El punto de partida de ese proceso fue la preparación del conocido documento *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990), cuando ya Gert Rosenthal era Secretario Ejecutivo de la CEPAL desde hacía dos años (lo fue hasta fines de 1997). Nuestro querido amigo Fernando Fajnzylber, fallecido prematuramente a fines de 1991, inspiró y dirigió con gran talento al equipo de varios profesionales que participaron en esa tarea.<sup>1</sup>

Los lineamientos principales del proyecto eran y son de naturaleza económica y productiva; se trata en él de diseñar una estrategia integral de reacceleración del desarrollo latinoamericano y caribeño. El tema tenía gran relevancia después que la región venía saliendo de la denominada “década perdida”, que se extendió durante casi todo el decenio de 1980.

La transformación productiva se constituyó en el tema principal del documento citado, tanto para el diagnóstico como para la formulación de políticas e instrumentos para lograrla.

En el concepto de una transformación productiva con equidad había cierto grado de optimismo, ya que las estrategias y tácticas definidas y por aplicar debían llevar también a avances progresivos en materia de equidad, gracias sobre todo a la generación de un creciente empleo productivo, mejor remunerado, y a la amplia incorporación y difusión del progreso tecnológico. Esto serviría no sólo para la disminución de la pobreza, sino también para el mejoramiento de la distribución de ingreso, en el entendido de que la pobreza corresponde a niveles de rentas, en tanto que la distribución se refiere a la estructura de los ingresos.

Además de lo ya señalado sobre la primacía de los aspectos económicos y productivos en todo el libro, son más bien escasas las oportunidades en que la equidad

□ Como siempre, mis agradecimientos al maestro Aníbal Pinto Santa Cruz, porque su valioso ejemplo ayudó a escribir este artículo. Además, mi reconocimiento a Eduardo Gana y Mikio Kuwayama por su incesante apoyo y comentarios. Sin embargo, son válidos los descargos habituales.

<sup>1</sup> El venía trabajando desde hacía algún tiempo en temas conexos. Véase sobre todo Fajnzylber (1990).

y los desafíos sociales son reconocidos y enfrentados de manera completa y preferente. Sólo algunas veces ocurre otra cosa y verbigracia se afirma lo siguiente, poniendo énfasis en lo "redistributivo": "El imperativo de la equidad exige que la transformación productiva esté acompañada por medidas redistributivas. Por intenso que resulte el esfuerzo de la transformación, seguramente transcurrirá un período prolongado antes de que pueda superarse la heterogeneidad estructural mediante la incorporación del conjunto de sectores marginados a las actividades de creciente productividad. De ahí que será necesario pensar en medidas redistributivas complementarias, entre ellas servicios técnicos, financieros y de comercialización, así como programas masivos de capacitación destinados a microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos; reformas de diversos mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas; adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres; fomento de la organización para contribuir a la ayuda mutua y a la adecuada representación de las necesidades de los más desfavorecidos ante el Estado, y aprovechamiento de la potencialidad redistributiva de la política fiscal, tanto del lado de los ingresos como en lo referente a la orientación del gasto público." (CEPAL, 1990, p. 15).

En años posteriores, la Secretaría de la CEPAL continuó trabajando en torno al tema de la transformación productiva con equidad, y en cierta medida amplió el ámbito de las políticas económicas y productivas, al prestarle mayor atención a las políticas sociales.<sup>2</sup> Además, en ese documento se dieron tres elementos complementarios: a) en cuanto a objetivos se agregó la sustentabilidad ambiental; b) lo prioritario en la formulación de instrumentos permaneció centrado en lo productivo y tecnológico; y c) había cierta convicción de que era factible lograr simultáneamente la transformación productiva y la equidad en un contexto de sustentabilidad ambiental. (CEPAL/OREALC, 1992, p. 26).

En el mismo año 1992, se publicó un documento conjunto CEPAL/OREALC, denominado *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. (CEPAL/OREALC, 1992). Con ese importante aporte, se logró dar gran jerarquía a la educación entre las políticas económicas y sociales, de naturaleza estructural, necesarias y compatibles con la transfor-

mación productiva con equidad. Puede citarse como ilustración sobre la materia, lo que sigue: "En estas circunstancias resulta fundamental diseñar y poner en práctica una estrategia para impulsar la transformación de la educación y de la capacitación y aumentar el potencial científico-tecnológico de la región, con miras a la formación de una moderna ciudadanía, vinculada tanto a la democracia y la equidad como a la competitividad internacional de los países, que haga posible el crecimiento sostenido apoyado en la incorporación y difusión de progreso técnico. Imaginar que la ciudadanía pueda tener plena vigencia sin un esfuerzo efectivo en materia de competitividad resulta, en el decenio de 1990, tan infundado como suponer que la competitividad —necesariamente de carácter sistémico— pueda sostenerse con rezagos importantes en el ámbito de la ciudadanía." (CEPAL/OREALC, 1992, p. 18).

Después de cinco años, la Secretaría de la CEPAL preparó el informe "La brecha de la equidad" (CEPAL, 1997a)<sup>3</sup> en un nuevo contexto, de un mayor crecimiento de la región y de avances significativos en las reformas económicas en marcha. En esa oportunidad se reiteraron y ampliaron con un optimismo medido varios conceptos ya sugeridos en informes anteriores. Un ejemplo en esta dirección lo constituye el párrafo final del resumen y conclusiones del documento: "Para avanzar de modo más eficaz hacia el cumplimiento de los compromisos contraídos en la Cumbre Social se requiere un enfoque integrado de las políticas económicas y sociales, que permita el apoyo recíproco y la complementación entre las medidas de fomento de la competitividad y aquellas que estimulen la cohesión social. Si bien en el corto plazo pueden presentarse conflictos entre ambas, la política pública puede aprovechar las numerosas complementariedades que existen entre ellas, y que se centran en una gestión macroeconómica capaz de estimular un crecimiento elevado y estable, en el fomento de la competitividad y en políticas públicas que refuercen el impacto del crecimiento en el empleo. La inversión en recursos humanos, así como el mayor vínculo entre territorio, tejido empresarial y fomento productivo, constituyen terrenos privilegiados para avanzar en estas tareas. Del mismo modo, la modernización agrícola puede ayudar en el combate a la pobreza rural, siempre que existan políticas públicas de acceso a la tierra y saneamiento

<sup>2</sup> Véase, en primer lugar, CEPAL/OREALC, 1992. La preparación de este documento fue dirigida por Joseph Ramos.

<sup>3</sup> Fue presentado a la Primera Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (São Paulo, Brasil, abril de 1997) y lo dirigió Rolando Franco.

de títulos, un esfuerzo por mejorar la infraestructura productiva y un vínculo más estrecho entre agroindustria y pequeños productores.” (CEPAL, 1997a, p. 20).

## II. La equidad económica es un objetivo difícil de alcanzar

No es sencillo definir el concepto de equidad, pese a que muchas veces se ha ensayado con distinta suerte. Sin embargo, para los propósitos del presente trabajo se está pensando en la igualdad de oportunidades económicas y en los caminos para avanzar hacia ella.<sup>4</sup> Esa equidad se manifiesta y mide a través de la distribución del ingreso personal o familiar de los países, con metodologías generalmente aceptadas de estructuras de ingresos por deciles y de índices de Gini.<sup>5</sup>

En cambio, no estamos preocupados de lo relacionado con las diferentes expresiones de la pobreza porque con el crecimiento sostenido del ingreso por persona de un país, necesariamente se reducen progresivamente los niveles de pobreza, a velocidades distintas según las condiciones propias de cada país. Por lo tanto, en lo que sigue de esta sección se presentarán algunos argumentos que llevarían a evaluar debidamente las complejidades y dificultades existentes para avanzar hacia la equidad, incluso en un contexto de significativos y sostenidos ritmos de crecimiento económico.

*El medio teórico.* Puede afirmarse directamente que tanto el buen funcionamiento del capitalismo en cuanto a sistema económico, como el de los mercados de mercancías y factores, no garantizan que se irá por la ruta de la equidad. Por el contrario, es más factible encontrar en los escritos económicos argumentos teóricos y conceptuales que respalden tendencias a la concentración de ingresos y de activos como resultado esperable de los estilos de desarrollo más liberales. En cambio, los movimientos desconcentradores de rentas y activos están siempre asociados con la definición y efecto de determinadas políticas económicas públicas.

Con relación a este punto puede tenerse a la vista el caso de los Estados Unidos, que es seguramente el mejor exponente del modelo capitalista. A pesar del fuerte desarrollo de la economía de ese país en los últimos cincuenta años, la distribución del ingreso propende a una mayor desigualdad, en términos de niveles de renta, de composición regional e incluso de datos según grupos étnicos.

*Algunos datos cuantitativos al nivel mundial.* Los trabajos estadísticos y analíticos de Simón Kuznets presentados a partir de 1955 fueron pioneros en la determinación de una curva o relación en forma de U invertida entre la desigualdad en la distribución del ingreso y el nivel del producto per cápita, para un amplio conjunto de países desarrollados y en desarrollo analizados en forma transversal en momentos históricos determinados, y no de manera cronológica. Ya en 1963, y con contundentes antecedentes empíricos, Kuznets afirmaba: “En los procesos de crecimiento, las fases iniciales se caracterizan por un balance de fuerzas contrapuestas que puede haber ampliado transitoriamente la desigualdad de la distribución por tamaños del ingreso total, debido al rápido crecimiento del sector no agrícola y al mayor desnivel imperante en su interior. Resulta plausible argumentar que la reciente atenuación en los desniveles de ingreso observada en los países desarrollados ha obedecido a una combinación de factores: reducción de las desigualdades intersectoriales en el producto por trabajador, caída de la participación de la propiedad en el ingreso total de los jefes de familias, y cambios institucionales que reflejan decisiones relativas a la seguridad social y al pleno empleo”. (Kuznets, 1963, p. 67).

Posteriormente, varios autores tendieron a confirmar la denominada “curva de Kuznets”, que relaciona la participación en el ingreso total que le corresponde en distintos países al 40% más pobre de la población con los niveles de ingreso por persona, generando la U invertida que ya se comentó. Sobre la materia está disponible el excelente trabajo de Bacha (1977), con antecedentes bibliográficos.

*El caso de América Latina.* La CEPAL está publicando anualmente el *Panorama social de América Latina*, elaborado conjuntamente por la División de Estadística y Proyecciones y la División de Desarrollo Social, con la colaboración del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Cuando en su versión inicial se estaba escribiendo este artículo (abril de 1998) el último *Panorama social* en circulación correspondía al año 1996 (CEPAL, 1997b). Con ese aporte de trascendencia, fue posible seguir de cerca la

<sup>4</sup> Existen también otros tipos de equidad, sobre todo cultural y política, pero en general no se consideran en lo que sigue de este artículo.

<sup>5</sup> Son múltiples las dimensiones de la equidad económica (regional, urbano-rural, por sectores y estratos productivos, según género y otras características de la población, etc.), pero hasta aquí se está privilegiando lo que corresponde a la distribución del ingreso.

evolución que va registrando la distribución del ingreso en los diferentes países latinoamericanos.

Los cambios observados en la distribución del ingreso en la primera mitad de los años noventa, para doce países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela) se resumen en ese documento en la siguiente forma: "Altos niveles de desigualdad y rigidez en la distribución del ingreso son características que persisten en la región en los años noventa, incluso en los países que han logrado tasas de crecimiento muy elevadas. En este resultado han incidido la capacidad que tiene el 10% de mayores ingresos para sostener o acrecentar su participación en el ingreso total y el mantenimiento o deterioro de la participación del 40% de los hogares más pobres. El balance de los cambios distributivos entre mediados de la década pasada y la actual muestra un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso en la mayoría de los países." (CEPAL, 1997b, p. 41).

Los antecedentes estadísticos que se presentan en la publicación de la CEPAL permiten verificar complementariamente que "Uruguay sigue siendo una excepción notable en la región, tanto por su bajo nivel de desigualdad como por la persistente tendencia a la desconcentración del ingreso iniciada desde mediados de la década pasada." (CEPAL, 1997b, p. 42).

Posteriormente (junio de 1998), se publicó el *Panorama social de América Latina, 1997* (CEPAL, 1998) que, al ratificar las tendencias comentadas, afirma, en síntesis: "La distribución del ingreso, en la generalidad de los casos, muestra resistencia al mejoramiento, cuando no retrocesos" (p. 21).

Por otra parte, está ahora disponible una investigación realizada hace poco por la Unidad de Financiamiento de la CEPAL para un período relativamente prolongado (1979 a 1992), en cinco casos nacionales (Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México). Se desprende del informe que durante el período analizado la concentración del ingreso aumentó en tres países (Argentina, Brasil y México) y se mantuvo con ciertas oscilaciones en Chile. La excepción la constituyó Colombia, donde ocurrió un proceso redistributivo poco profundo, desde el grupo superior hacia los grupos medios altos, y con efectos no significativos sobre los estratos pobres (Jiménez y Ruedi, 1997).

*Distribución y redistribución del ingreso.* En la intensidad y persistencia de la elevada concentración del ingreso en América Latina ha influido una razón de carácter fundamental. Como lo destacaba Aníbal

Pinto en repetidas oportunidades, las limitadas políticas públicas aplicadas para enfrentar el problema existente han sido esencialmente de naturaleza redistributiva y no de carácter *distributivo* (Pinto, 1991).<sup>6</sup>

Esta distinción conceptual entiende por "distribución" lo que atañe al proceso de generación del ingreso y a sus fuentes, mientras que la "redistribución" se refiere a los flujos de ingresos y a los canales correspondientes de su circulación. De acuerdo con ello, las políticas y medidas redistributivas tienen un alcance e impacto limitados, porque dejan sin tocar los orígenes mismos de los ingresos. Naturalmente, ocurre lo contrario con las políticas e instrumentos distributivos, cuyo efecto y grado de permanencia son mayores.

Como ejemplos de elementos integrantes de una estrategia distributiva del ingreso pueden citarse las denominadas reformas económicas estructurales (entre otras, reforma agraria, reforma de la tenencia de la propiedad, reforma educacional). En la estrategia redistributiva estarían incluidas gran parte de la política fiscal y tributaria y una elevada proporción de las denominadas políticas sociales.

Además, con las reformas económicas neoliberales efectuadas en América Latina durante los últimos quince años, se ha acentuado progresivamente la ausencia de políticas y medidas deliberadas que lleven a la desconcentración de los ingresos. Esa situación se ha dado con particular relieve en la alternativa distributiva, ya que crecientemente ha ido quedando menos espacio político y menor interés económico y social para delinear y aplicar opciones estratégicas que incluyan un conjunto de reformas estructurales.

### III. Un intento de reformulación de algunas políticas económicas y sociales para la equidad

En América Latina no están teniendo lugar avances de trascendencia y oportunos en cuanto a equidad económica y distribución del ingreso, salvo escasas y limitadas excepciones. Asimismo, las políticas públicas seguidas en este frente han sido restringidas y, en general, no eficaces, de manera que poco se ha influido interactivamente sobre las tendencias principales que son determinadas por la creación de empleos productivos y la difusión del progreso técnico.

<sup>6</sup> En ese libro se incluyen varios trabajos del autor vinculados con este tema.

Esa realidad hace necesaria la redefinición y la aplicación de políticas y medidas económicas y sociales que permitan avanzar por el sendero de la equidad. Por razones de espacio y de mayor claridad de exposición no se examinarán aquí las políticas de naturaleza redistributiva, que han sido ampliamente consideradas en numerosos textos. En cambio, parece útil dedicar algunos comentarios preliminares a las políticas públicas distributivas.

*Las reformas de carácter estructural en América Latina: su reivindicación indispensable.*<sup>7</sup> América Latina está viviendo una etapa histórica en la que todos coinciden en que la tarea de la modernización y perfeccionamiento de la educación es la gran reforma estructural que cabe abordar prontamente. No puede negarse la trascendencia de la educación en los frentes político, social, cultural y económico, pero hay que advertir que al centrar demasiado la atención en el objetivo educacional se corre el riesgo de no otorgar suficiente relieve a otras reformas estructurales complementarias que pueden ser pertinentes para la equidad. Así, es frecuente que se logren consensos políticos en torno a la educación que no son comunes para otras tareas prioritarias.

La reforma educacional del presente tiene componentes estratificadores y jerárquicos que hasta cierto punto son nuevas maneras de validar las desigualdades en la distribución del ingreso. Por ejemplo, se pueden analizar las complejas implicaciones de los diferentes niveles educativos que van como en un abanico desde los grados universitarios más sofisticados hasta las especialidades técnicas de menor calificación. Cuando lo fundamental consistía en la alfabetización y el acceso a la educación primaria y media para todos, las reformas educacionales del pasado tendían a ser más democráticas e igualitarias. Sobre la materia, cabe recordar el papel más equitativo de la educación en Argentina y Uruguay a principios del siglo XX, y también el "governar es educar" del Presidente Pedro Aguirre Cerda, en Chile, en torno a 1940.

Tampoco puede olvidarse que la reforma educacional es un proyecto más bien de mediano y largo plazo. Así, los efectos distributivos de los cambios educacionales son lentos y van sucediendo en las generaciones más jóvenes de manera progresiva, con escaso efecto sobre los trabajadores que ya llevan varios años en determinadas ocupaciones.

Aunque no se pretende desplegar de nuevo banderas de otras épocas, a nuestro juicio para avanzar en torno a la equidad latinoamericana es necesario rediseñar y reincorporar en las políticas públicas algunas reformas estructurales que incidan en la tenencia de la propiedad y de otros activos de la población. En primer término, si bien no es viable en el presente una reforma agraria de tipo radical, puede haber otras fórmulas que tiendan a desconcentrar la tenencia de tierras. Entre ellas están incluidas modalidades de impuestos progresivos sobre las rentas efectivas o presuntas de las propiedades rurales, e incentivos especiales a las explotaciones rurales de tamaños más bien medianos.

En el caso de las propiedades inmobiliarias urbanas, las contribuciones de bienes raíces pueden continuar siendo proporcionales, pero lo trascendente es que los avalúos fiscales sigan de cerca los valores reales de mercado. De esa forma, se hace efectivamente gravosa la posesión de propiedades urbanas de mayor tamaño y más lujosas.

Las políticas públicas de competencia y de regulación deberían desalentar las concentraciones desmedidas de activos reales y financieros, que generalmente se generan al amparo de prácticas poco competitivas y de procesos no transparentes en cuanto a privatizaciones de empresas públicas y transferencias de empresas privadas.

Los grupos de menores ingresos deben recibir tratamientos especiales por parte del Estado, para su progresiva incorporación en la propiedad de activos productivos. Al respecto, es interesante la experiencia chilena reciente sobre el uso de los fondos acumulados en las Administradoras de Fondos de Pensiones, y conviene evaluarla debidamente a la luz de lo que ha venido ocurriendo en los años más recientes.

Finalmente, cabe agregar que, revisando algunos antecedentes sobre estos asuntos, descubrimos que un destacado amigo ha planteado con sentido didáctico y político un punto no tratado en estas notas. Así, se puede citar lo siguiente: "Sabemos, por lo tanto, que es necesario mejorar el acceso al proceso mismo de creación de la riqueza; ampliar las oportunidades empresariales a quienes tengan talento para ello y que no parezca que el espíritu emprendedor es una herencia genética; asegurar el crédito para tanta iniciativa que se ahoga en la falta de capital de trabajo; y establecer las condiciones al interior de las empresas para obtener los frutos de la colaboración, en los que se ha basado el éxito de otros países y regiones. ¡Esta es la cancha en la que se mide el respeto al talento empre-

<sup>7</sup> Véase sobre esta materia CEPAL (1998, cap. II, pp. 31-42).

sarial, en la que se concretan los discursos sobre la libre iniciativa!" (Lagos, 1997, p. 5).

*La equidad y las políticas distributivas en el Asia Oriental.* Desde 1997, la crisis asiática ha llevado a revisar con mayor sentido crítico las fortalezas y debilidades de las experiencias de desarrollo económico y social de varios países del Asia oriental (particularmente, Corea, Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia), pero no puede olvidarse que el milagro de Asia oriental tuvo un gran componente de equidad. En el ya citado "casillero vacío" de los países latinoamericanos, ocurre justamente lo contrario en las naciones de Asia oriental, ya que en ellas históricamente se ha venido conciliando el crecimiento económico con la equidad social.

Sería muy largo y estaría fuera de lugar que en este artículo se intentara presentar y examinar de manera sistemática las políticas públicas de naturaleza distributiva seguidas en Asia oriental. Por ese motivo, se recurre al Banco Mundial, una fuente muy calificada, que preparó un documento fundamental sobre las lecciones del Asia oriental (Banco Mundial, 1993a).

Destacando lo que se ha denominado "el principio del crecimiento compartido" en los distintos casos nacionales del Asia oriental, el Banco Mundial ha planteado, como una síntesis que permite cerrar esta sección, lo siguiente: "A fin de establecer su legitimidad y ganarse el apoyo de la sociedad en general, los gobernantes de Asia Oriental establecieron el principio del crecimiento compartido y prometieron, en efecto, que a medida que la economía se expandiera, todos los grupos resultarían beneficiados. Pero la participación en el crecimiento planteaba complejos problemas de coordinación. En primer lugar, las autoridades tenían que convencer a las elites económicas que apoyaran las políticas favorables al crecimiento. Luego tenían que persuadirlos a que compartieran los beneficios del crecimiento con la clase media y los pobres. Finalmente, para obtener la cooperación de estos grupos, tenían que demostrarles que realmente saldrían beneficiados con el crecimiento futuro".

"Se utilizaron mecanismos muy explícitos para demostrar la decisión de que todos compartieran la riqueza futura. Corea y Taiwan, China, llevaron a cabo extensos programas de reforma agraria; Indonesia utilizó las políticas de precios del arroz y los fertilizantes para aumentar el nivel de los ingresos rurales; Malasia aplicó programas explícitos de participación en la riqueza en beneficio del grupo étnico malasio frente a los descendientes de chinos que tenían mejor situación económica; Hong-Kong y Singapur empen-

dieron programas de vivienda pública de gran escala; en varios países, los gobiernos prestaron asistencia a las cooperativas de trabajadores y establecieron programas de estímulo a las empresas pequeñas y medianas. Cualquiera que fuese su forma, estos programas demostraron que el gobierno estaba decidido a que todos compartieran los beneficios del crecimiento." (Banco Mundial, 1993b).

#### IV. Otras políticas menos tradicionales en demanda de la equidad

El hilo central de las distintas ideas que se han ido perfilando en este artículo es que en los últimos quince años, al menos, América Latina ha progresado muy poco en materia de equidad, vista principalmente desde la dimensión económica de la distribución del ingreso. Al mismo tiempo, se ha sugerido que aminorar la inequidad es una tarea complicada, sobre todo cuando las políticas y medidas utilizadas tienen un componente distributivo reducido. De ahí que, complementariamente, cabría rescatar y dar impulso de nuevo a ciertas reformas estructurales del pasado y a otras más modernas.

A partir de lo anterior, es posible aceptar que otras políticas no provenientes del campo estrictamente económico y social pueden ayudar en la búsqueda de la equidad. Esta dimensión no economicista de la equidad está vinculada de cerca con un enfoque más democrático e integral del desarrollo económico y social.

*Un programa preliminar para la opción no economicista en materia de equidad.*<sup>8</sup> Para ir cerrando este artículo y sin tener suficientes conocimientos específicos sobre los diversos temas involucrados, se sugieren algunos puntos que podrían ser considerados en un proyecto de programa al respecto, para que luego fuera ampliado y desarrollado por expertos en cada materia.

*Aspectos especiales relacionados con la generación de ingresos.* En primer lugar, sería prioritario definir y aplicar políticas y medidas que vayan directamente a enfrentar las condiciones desiguales de los diferentes individuos en sus capacidades económicas y sociales. En esta dirección, sobresalen las acciones correctivas factibles que se refieran a las mujeres, a la

<sup>8</sup> Con mi estimado amigo Edgardo Boeninger hemos compartido varias ideas sobre este asunto.

gente joven y a los ancianos. Además, en el caso de los niños, una igualación mínima necesaria corresponde a la enseñanza preescolar obligatoria y similar para todos y a la eliminación del analfabetismo.

En segundo término, estarían aquellas restricciones derivadas de los distintos orígenes territoriales de los ingresos. Así, habría que reconocer y solucionar progresivamente las inequidades crecientes que resultan de regiones, provincias y municipios más pobres y postergados, evitando la intensificación y prolongación de los círculos viciosos.

En tercer lugar, se incluirían las diferencias resultantes de la naturaleza sectorial en la creación de los ingresos. De ahí que se requieran medidas correctivas para ayudar selectivamente a los estratos productivos más primitivos,<sup>9</sup> según donde los desequilibrios sean más intensos (minería, agricultura, pesca, industria manufacturera). En otras palabras, debería diagnosticarse y encararse la heterogeneidad estructural en los sistemas de producción.

*Las condiciones en torno a la calidad de la vida.* Generalmente la inequidad en la distribución del ingreso también coincide con peores situaciones en cuanto a calidad de vida en aquellos grupos de la población más postergados. En lo que toca al medio ambiente, en primer lugar, las orientaciones seguidas para evitar su deterioro e incluso mejorarlo deberían ampliar su cobertura hacia los deciles de menores ingresos. Por ejemplo, ¿tiene justificación alguna que las peores contaminaciones atmosféricas y territoriales sean soportadas por los más pobres?

Segundo, se advierte que para los grupos de ingresos más bajos son escasas las oportunidades recreacionales y culturales, así como deficiente la calidad del hábitat (barrios, áreas verdes) que los acoge. No hay explicaciones válidas para que ello ocurra, y el avan-

ce hacia una mayor equidad debería prever medidas concretas sobre estos asuntos.

En tercer término, para las personas más postergadas es comparativamente peor el acceso a los servicios básicos fundamentales, lo que se relaciona directamente con las políticas de salud, vivienda y previsión, además de la educacional. En esta área también cabe preguntarse sobre la razón de la sinrazón.

*Las aspiraciones ciudadanas.* Otro conjunto de características menos tradicionales en materia de equidad tiene que ver con las aspiraciones de la población relativas a sus derechos y responsabilidades como ciudadanos, que deberían ser independientes de su posición económica.

En primer lugar, se incluirían los lineamientos e instrumentos que permitieran consolidar y mejorar la participación democrática de toda la ciudadanía, con absoluta independencia de su situación en cuanto a rentas. Como ilustración al respecto, podría establecerse que la inscripción en los registros electorales nacionales debe ser automática y gratuita, tal como se ha propuesto en Francia recientemente. Segundo, es indispensable que los sistemas judiciales sean igualitarios y transparentes, de suerte que los grupos más pobres tengan un mejor acceso a la justicia y una protección efectiva contra el abuso. Por último, deberían ser prioritarias las políticas y medidas que lleven a una participación social y popular creciente y más adecuada de los estratos poblacionales con menores ingresos. En este sentido, conviene rescatar ciertas iniciativas del pasado que han sido abandonadas en el camino, sin buenos motivos que se conozcan.

En definitiva, si el programa no economicista es definido correctamente y se lleva adelante con decisión y progresivamente, serían posibles avances sustanciales en la utopía de la equidad. Así se incorporarían iguales —y ojalá mejores— oportunidades para los grupos más pobres. De esa manera, se compensarían, al menos en parte, las injusticias de naturaleza económica y se avanzaría hacia el ideal de la democracia auténtica.

<sup>9</sup> En el lenguaje cepalino de antaño, había otros dos estratos: intermedio y moderno, según los distintos niveles de producto por persona ocupada en cada uno.

### Bibliografía

Bacha, Edmar (1977): "Curva de Kuznets y algo más: crecimiento y cambios en las desigualdades", *Notas técnicas*, N° 2, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

Banco Mundial (1993a): *The East Asian miracle. Economic growth and public policy*, Washington, D.C., Oxford University Press.

\_\_\_\_\_ (1993b): "El milagro de Asia oriental: el crecimiento económico y las políticas oficiales. Resumen", Washington, D.C., inédito.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998): *Panorama social de América Latina. Edición 1997 (LC/G.1982-P)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.3.

- \_\_\_\_\_ (1997a): *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- \_\_\_\_\_ (1997b): *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.
- \_\_\_\_\_ (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.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, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- 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, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Fajnzylber, Fernando (1990): *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío": comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- Jiménez, Luis Felipe y Nora Ruedi (1997): "Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva", serie Financiamiento del desarrollo, N° 72 (LC/L.1084), Santiago de Chile, CEPAL.
- Kuznets, Simón (1963): "Quantitative aspects of the economic growth of nations: distribution of income by size", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 11, N° 2.
- Lagos E., Ricardo (1997): Conferencia inaugural en el Seminario "Crecimiento económico y social", Santiago de Chile, Fundación Chile 21, octubre, inédito.
- Pinto, Aníbal (1991): *América Latina: una visión estructuralista*, México, D.F., Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

# Pobreza y desigualdad: *un desafío que perdura*

**Nora Lustig**

*Jefe de la Unidad de Pobreza y  
Desigualdad del BID.  
Senior Fellow  
no residente de la  
Brookings Institution.*

## I. Tendencias de la pobreza y de la desigualdad en el decenio de 1990

Hay por lo menos doce países en América Latina y el Caribe<sup>1</sup> que cuentan con estudios confiables sobre la pobreza y con información tan reciente como el año 1994. De ellos, nueve contienen información tanto de las zonas urbanas como de las rurales, y tres (Argentina, Bolivia y Paraguay) sólo para las zonas metropolitana y urbanas.<sup>2</sup> Aunque para varios países no hay información reciente (sobre algunos simplemente no se dispone de información), puede calcularse que en América Latina y el Caribe actualmente unos 150 millones de personas —es decir, una de cada tres personas— subsisten con un ingreso diario inferior a dos dólares de los Estados Unidos (a precios de 1985).

Entre fines del decenio de 1980 y mediados del de 1990, la incidencia de la pobreza disminuyó en la mayoría de los países,<sup>3</sup> con excepción de Venezuela y el Gran Buenos Aires (Argentina), en que subió, y México, en que se mantuvo igual. ¿Hasta qué punto obedece la tendencia de la pobreza a las fluctuaciones del ingreso por habitante o a la variación de la distribución del ingreso? En casi todos los casos correspondían a la disminución de la pobreza tasas positivas de crecimiento económico. En más de la mitad de los casos, la distribución del ingreso se mantuvo neu-

---

□ El presente trabajo fue preparado para las sesiones plenarias del Inter-American Dialogue of the Sol Linowitz Forum, (Wye Conference Center, Maryland, Estados Unidos, 1 a 3 de mayo de 1998). Asimismo, corresponde a la Parte I de la publicación *The Inter-American Development Bank and Poverty Reduction: An Overview*, por Nora Lustig y Ruthanne Deutsch, Unidad de Pobreza y Desigualdad, Banco Interamericano de Desarrollo, marzo de 1998. La autora desea expresar su reconocimiento a Ruthanne Deutsch y Peter Hakim por sus valiosas observaciones y sugerencias. También agradece encarecidamente la excelente ayuda que le prestó en la investigación César Bouillon.

<sup>1</sup> Ellos son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú y Venezuela. El Anexo I contiene información bibliográfica resumida sobre estos estudios.

<sup>2</sup> Hasta hace poco, Paraguay no contaba con un estudio de alcance nacional, pero actualmente se está preparando uno, con financiamiento y asistencia técnica del Programa para el Mejoramiento de Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI).

<sup>3</sup> En este caso, cuando se habla de pobreza se alude a una pobreza moderada y se mide por la proporción de personas cuyo nivel de vida se sitúa por debajo de un umbral de pobreza por países. Los umbrales de la pobreza moderada figuran en el Anexo II.

tral (vale decir, no varió) o contrarrestó los efectos positivos del crecimiento económico sobre la disminución de la pobreza (es decir, aumentó la concentración del ingreso). La desigualdad elevada —y a veces creciente—, que es característica de la región, ha amortiguado el beneficio que reporta el crecimiento económico para los pobres. Asimismo, la desigualdad cada vez mayor refuerza el impacto negativo de las tasas de crecimiento bajas o decrecientes sobre el coeficiente de pobreza, como ha ocurrido en el Gran Buenos Aires y en Venezuela.

Todo estudio que se limita a comparar cifras globales relativas a dos hitos temporales hace caso omiso de hechos importantes. En los países que realizan encuestas frecuentes, las estimaciones de la pobreza a menudo varían notoriamente de un año a otro, siguiendo muy de cerca las contingencias macroeconómicas. Las crisis, la austeridad fiscal y la inflación elevada se traducen en un incremento de la pobreza. Los años de bonanza y de rápida deflación se acompañan de una reducción de la pobreza.

Por ejemplo, en la zona del Gran Buenos Aires la pobreza aumentó en forma pronunciada en el bienio 1989-1990 (años de hiperinflación), bajó en los años siguientes y, a raíz de la crisis que desencadenó la devaluación del peso, el coeficiente de pobreza se

elevó de 13 a 20.2% entre 1994 y 1996. En Brasil, la pobreza aumentó entre 1989 y 1992 (años de hiperinflación), se mantuvo igual entre 1992 y 1994 y cayó en 1995, con el brusco descenso de la inflación. En Costa Rica, la pobreza aumentó cinco puntos porcentuales entre 1990 y 1991, cuando el promedio de desarrollo económico perdió impulso, y cayó en 12 puntos porcentuales entre 1991 y 1994, período de crecimiento dinámico. En Venezuela, que es una de las economías más inestables de la región, la pobreza se redujo en 10 puntos porcentuales entre 1989 y 1991, subió casi 20 puntos porcentuales entre 1991 y 1994, bajó en 1995 y volvió a subir en 1996. Estas comprobaciones muestran que el coeficiente de pobreza es muy volátil y que las crisis pueden tener consecuencias desastrosas para los pobres y para los que se encuentran en el umbral de la pobreza. Por añadidura, las más de las veces en la reactivación de la economía no se recupera todo lo perdido. Como se analiza más adelante, para reducir la pobreza no basta el solo crecimiento económico sino que es necesario un crecimiento firme y sostenido (véase cuadro 1).

Hay otro aspecto que se pasa por alto al utilizar valores globales: la posible falta de homogeneidad de las tendencias, tanto entre regiones como entre grupos por edad, ocupación, etnia y género, así como entre los

CUADRO 1

**América Latina: Relación de pobreza en la población total, 1990-1996**  
(Por ciento de la población total)

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina, Gran Buenos Aires	—	13.8	—	—	13.0	—	20.2
Bolivia, zonas urbanas	53.3	49.0	51.2	49.1	45.1	—	—
Brasil <sup>a</sup>	46.3	—	42.7	45.4	—	43.5	—
Chile	38.6	—	32.6	—	27.5	—	23.2
Colombia	—	58.5	57.0	54.6	53.4	52.5	—
Costa Rica <sup>b</sup>	27.1	31.9	29.4	23.2	20.0	20.4	21.5
Ecuador	—	—	—	—	—	61.8	—
El Salvador	—	59.7 <sup>c</sup>	—	—	—	—	51.7
Guyana	—	—	—	43.2	—	—	—
México	—	—	31.3	—	31.8	—	—
Nicaragua	—	—	—	68.3	—	—	—
Paraguay, Area Metrop. Asunción	31.5	31.3	29.2	27.6	22.3	21.8	20.8
Perú	—	—	—	—	—	—	43.1
República Dominicana	—	—	12.8	—	—	—	—
Uruguay <sup>c</sup> , zonas urbanas	12.0	—	8.0	—	6.0	—	—
Venezuela <sup>c</sup>	41.5	35.4	37.8	41.4	53.6	48.2	65.5

Fuente: Anexo I. El umbral de la pobreza correspondiente a cada país figura en el Anexo II.

Nota: Estas tasas se basan en los umbrales de la pobreza de cada país y, en consecuencia, no deben compararse entre países.

<sup>a</sup> Fuente: Londoño y Székely (1997).

<sup>b</sup> Hogares.

<sup>c</sup> 1991-1992.

de moderada pobreza y los de pobreza extrema. En Colombia, por ejemplo, entre 1978 y 1995 disminuyó en forma pronunciada la pobreza urbana, pero la pobreza rural aumentó; en Chile, entre 1992 y 1994 la pobreza moderada disminuyó, pero bajó el ingreso medio real por habitante del 10% más pobre de la población; en México, el total de personas que vivían en pobreza extrema bajó ligeramente entre 1989 y 1994, pero se elevó considerablemente en las regiones sur y sudoriental del país. Hay que reconocer y comprender

las causas de estas diferencias para poder diseñar una política al respecto (véanse los cuadros 2 y 3).

¿Quiénes son los pobres? ¿Dónde viven? ¿Qué hacen? ¿Hay regiones o grupos más propensos a la pobreza? La preparación de perfiles de la pobreza es esencial para lograr la aplicación efectiva de una política. Pese a las grandes diferencias entre uno y otro país en materia de ingreso por habitante y características socioeconómicas, hay patrones comunes. Una característica universal es que los pobres tienden a pertene-

CUADRO 2

**América Latina: Relación de pobreza en la población total  
con un umbral de pobreza de 60 dólares de 1985 por habitante al mes, 1990-1996**  
(Por ciento de la población total)

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina, Gran Buenos Aires	–	14.2	–	–	13.4	–	18.7
Brasil	46.3	–	42.7	45.4	–	43.5	–
Chile	14.6	–	9.8	–	9.5	–	–
Colombia	–	19.6	19.1	17.4	16.5	15.2	–
Costa Rica <sup>a</sup>	18.8	22.8	20.0	15.7	13.8	15.4	16.4
Ecuador	–	–	–	–	–	32.6	–
Honduras	67.8	–	66.2	–	64.5	65.6	–
México	–	–	14.6	–	15.6	–	–
Paraguay, zona Metrop. Asunción	5.8	6.0	4.6	4.6	4.7	2.2	2.4
Perú	–	–	–	–	35.0	–	–
República Dominicana	–	–	18.2	–	–	–	–
Venezuela <sup>a</sup>	14.3	13.9	11.3	11.0	15.8	13.4	–

Fuente: Proyecto PNUD/BID/CEPAL (Anexo I), excepto Brasil, Honduras y Venezuela (Londoño y Székely, 1997).

<sup>a</sup> Hogares.

CUADRO 3

**América Latina: Pobreza extrema, 1990-1996**  
(Por ciento de la población total)

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina, Gran Buenos Aires	–	2.0	–	–	2.4	–	5.3
Bolivia, zonas urbanas	26.2	21.1	24.0	22.3	18.0	–	–
Brasil <sup>a</sup>	24.5	–	22.4	24.1	–	22.9	–
Chile	12.9	–	8.8	–	7.6	–	5.8
El Salvador	–	28.2 <sup>b</sup>	–	–	–	–	21.6
Guyana	–	–	–	27.7	–	–	–
México	–	–	16.1	–	15.5	–	–
Nicaragua	–	–	–	35.1	–	–	–
Perú	–	–	–	–	–	–	19.3
Uruguay <sup>c</sup> , zonas urbanas	2.0	–	1.0	–	1.0	–	–
Venezuela <sup>a</sup>	18.6	16.0	15.5	16.8	27.5	23.0	35.8

Fuente: Anexo I: El umbral de la pobreza correspondiente a cada país figura en el Anexo III.

Nota: Estas tasas de pobreza se basan en los umbrales de la pobreza de cada país y en consecuencia no deben compararse entre países.

<sup>a</sup> Fuente: Londoño y Székely (1997).

<sup>b</sup> 1991-1992.

<sup>c</sup> Hogares.

cer a hogares cuyo jefe tiene escasa o nula instrucción, a formar parte de hogares más numerosos y con una relación de dependencia superior. Por lo que respecta al género del jefe del hogar, no hay un patrón sistemático: en algunos países, hay mayor proporción de mujeres como jefe del hogar en los estratos pobres, y en otros, no es así. La proporción de grupos indígenas y de negros es más alta entre los pobres y tienen mayor probabilidad de vivir en zonas rurales. El jefe del hogar pobre tiene mayores probabilidades de trabajar en el sector informal y en actividades primarias o de servicios. Aunque la mayoría de jefes de hogar entre los pobres trabaja, la proporción de jefes de hogar desocupados es más alta entre los pobres que entre quienes no lo son (véanse los cuadros 4 y 5).

Por lo tanto, las personas que tienen menos instrucción, las que viven en zonas rurales y las que trabajan en actividades primarias, de servicios y de construcción, así como en el sector informal, tienen mayores probabilidades de ser pobres. Igual cosa puede decirse de los desocupados. Los grupos indígenas y los negros tienen mayores probabilidades que los blancos de ser pobres. Además, incluso controlando la influencia de variables tales como el grado de instrucción y otras, las mujeres que trabajan tienen mayores probabilidades de ser pobres que los trabajadores varones. Por lo que respecta al género del jefe del hogar, no se observa un patrón sistemático; en sólo uno de los 10 países en que se estudió este aspecto (Costa Rica) el coeficiente de pobreza era mucho más alto cuando el jefe del hogar era mujer. Por lo que toca a la edad, los niños y los trabajadores jóvenes tienen mayores probabilidades de ser pobres. En cuanto a la edad del jefe del hogar, en varios países de la región la pobreza se da con mayor frecuencia entre los que tienen 60 años o más. Como una proporción tan elevada de los pobres de la región son campesinos o personas que trabajan por cuenta propia, en algunos países (por ejemplo, México y Nicaragua) el número de pobres es mayor entre las personas que perciben ingresos no salariales o que trabajan en forma independiente.

¿Dónde hay mayor concentración de pobres? Aunque en varios países más del 50% de los pobres vive en zonas rurales, el número que corresponde a las zonas urbanas no es despreciable. En países como Brasil y Chile, los pobres urbanos constituyen la mayor proporción (cuadro 4). Sin embargo, los hogares que se encuentran en situación de pobreza extrema parecen concentrarse en las zonas rurales, aunque no ocurre en todos los países.

## II. El crecimiento económico: indispensable pero no suficiente

Sabemos ahora que el crecimiento económico es indispensable<sup>4</sup> para reducir la pobreza. Estimaciones empíricas muestran que un aumento del 1% en el consumo anual por habitante se traduce en una disminución de la pobreza del 1.5 al 4%. En el decenio de 1990, el crecimiento económico se reanudó en la mayoría de los países de la región y las perspectivas son favorables, aunque a corto plazo menos alentadoras que lo que eran antes de la crisis financiera asiática. Por primera vez en muchos decenios los países de la región registran tasas de inflación mucho más bajas y el fenómeno de la hiperinflación parece haber desaparecido.

Aunque se han identificado muchas políticas para promover el crecimiento, siguen siendo difíciles de encauzar algunos elementos de ese proceso. No puede pretenderse que todos los países crezcan a tasas que garanticen la erradicación de la pobreza extrema en un plazo prudente: por ejemplo, quince a veinte años. Además, tal vez no baste con el crecimiento. Si no varía la distribución del ingreso, el ritmo de reducción de la pobreza podría ser bastante lento, aun en condiciones de crecimiento sostenido. Por ejemplo, a tasas de 3% de crecimiento anual por habitante, se tardaría casi 50 años o más de un siglo —según el país— en eliminar totalmente la pobreza, medida por la proporción de personas que viven con menos de dos dólares de los Estados Unidos al día. El lapso sería mayor si se utilizaran los umbrales de pobreza específicos de cada país, si la tasa de crecimiento económico fuera inferior o si empeorara la distribución del ingreso. A las tasas de crecimiento y umbrales de la pobreza por países vigentes pasarían cuatrocientos años o más en algunos casos antes de poder erradicar la pobreza extrema.

El crecimiento económico no garantiza un beneficio para todo el mundo. Como se dijo, en Chile, por ejemplo, no obstante el incuestionable éxito de la gestión económica y a que en términos globales disminuyó la pobreza, entre 1992 y 1994 el ingreso medio por adulto equivalente de los hogares en el decil inferior de la población bajó de 13 800 a 13 500 pesos (a pre-

<sup>4</sup> Véanse los estudios citados en Lipton y Ravallion 1995, p. 2603. De una muestra de ocho países de distintas regiones, Brasil es el que tiene menos elasticidad (-1.5). Estos estudios parten de la base de que el aumento del consumo por habitante se distribuye en forma neutral. En estas operaciones, la pobreza se mide por la brecha de la pobreza

CUADRO 4

América Latina: Incidencia de la pobreza por categoría del jefe del hogar<sup>a</sup>

Países	Total	Género	Tamaño	Edad	Categoría		Sector	Región	Raza								
					Instrucción	Ocupación											
Argentina (1996). Gran Buenos Aires	14.2	m	15.0	+6	54.8	pi	26.5	u	49.0								
		f	12.0	5-6	21.2	pc	19.2	na	12.0								
Bolivia (1994), zonas urbanas	45.1	m	45.1	+6	65.1	non	62.4										
		f	43.8	3-6	46.0	p	55.8										
Brasil (1995)	42.7	m	41.6			15-25	58.7	non	62.1	u	82.3	agr	57.0	r	50.0	in	66.8
		f	48.1			25-45	47.3	0-4	54.2	ost		cont	46.4	met	42.1	bl	57.1
Costa Rica (1996)	21.5	f	27.6	+6	35.8	13-18	42.2	non	42.5	u	42.0						
		m	20.0	1-2	20.1	+61	29.0	pi	31.4	a.agr	33.2						
Ecuador (1995)	61.8	m	62.0	+7	83.9	50-59	67.2	non	84.8	a.agr	85.6	agr	77.7	r	74.9	in	82.7
		f	61.3	5-6	61.5	40-49	63.5	p	72.7	dome	74.9	com/t	77.4	u	53.0	nin	60.9
El Salvador <sup>b</sup> (1996)	51.7	f	52.2	+13	83.9	+60	54.8	non	73.2	dome	77.0	agr	76.0	r	64.8		
		m	51.5	10-12	80.3	20-24	53.7	CI	63.7	tem	65.5	min	64.8				
Nicaragua (1993)	68.3	m	69.7	+7	84.4	15-60	68.9	non	88.6	ind	72.3	agr	88.4	r	88.8		
		f	64.8	3-6	64.4	+60	65.5	pi	75.9	a	64.8	man	62.1	u	52.9		
Paraguay (1995), zonas urbanas		f	22.7	+10	38.1	+65	21.8	non	35.5	otro	32.1	agr	45.8			in	35.6
		m	17.7	6-9	28.2	30-39	21.0	pi	30.6	ind	20.8	cont	23.1			bil	16.9
República Dominicana (1992)	15.2	m	15.5	+7	30.5	35-40	21.1	non	29.1	a.agr	40.2			r	21.3		
		f	14.1	3-6	10.5	30-35	18.4	p	15.6	u	30.0			u	9.6		

Fuente: Anexo I.

Nota: Estos coeficientes de pobreza se basan en los umbrales de pobreza específicos para cada país, por lo que no pueden compararse entre países.

<sup>a</sup> Indica categorías en que hay mayor probabilidad de pobreza.<sup>b</sup> Aplicando datos sobre jefes del hogar masculinos.

m: masculino  
f: femenino  
pi: primaria incompleta  
pc: primaria completa  
p: primaria  
s: secundaria  
non: ninguna instrucción  
CI: ciclo I

a: asalariado  
na: no asalariado  
for: empleado en sector formal  
inf: empleado en sector informal  
ina: inactivo  
ind: independiente  
dome: empleado doméstico  
svc: servicios

cont: construcción  
agr: agricultura  
man: manufactura  
min: minería  
pri: sector primario  
a. agr.: asalariado agrícola  
o. gr. ocupado en la agricultura  
p. agrícola: productor agrícola

tem: temporero  
o: obrero  
ost: obrero indocumentado  
com/t: comercio y construcción  
el/cont: electricidad y construcción  
osvc: otros servicios  
r: rural  
u: urbano

met: metropolitano  
nin: no indígena  
in: indígena  
bil: bilingüe/mestizo  
neg: negro  
bl: blanco



cios de 1994). En México, aunque la pobreza extrema se redujo levemente entre 1989 y 1994, aumentó su incidencia en las regiones sur y sudoriental. En Colombia, entre 1978 y 1995 la pobreza urbana disminuyó, pero subió la rural.

Por lo demás, el crecimiento económico ni siquiera asegura que la pobreza disminuya. Salvo algunas excepciones, la mayoría de los países de América Latina analizados en el presente trabajo registran una relación inversa entre la incidencia de la pobreza y el crecimiento económico, aunque hay algunas excepciones. En Argentina y México, la reducción de la pobreza al elevarse el ingreso fue casi nula. En Argentina, el PIB por habitante acusó un fuerte aumento entre 1991 y 1994, pero la pobreza se mantuvo prácticamente constante. En México, el PIB por habitante subió ligeramente entre 1992 y 1994, pero la pobreza casi no varió. En Venezuela, entre 1991 y 1992, el incremento del PIB por habitante fue acompañado de un acrecentamiento de la pobreza. En Paraguay, la pobreza urbana (Asunción) ha disminuido sostenidamente, pese a que el PIB por habitante registró leves caídas en 1991, 1992 y 1995.

Por último, el crecimiento puede ser irregular. Los países suelen hacer frente a crisis debidas a errores de política, a la inestabilidad de los mercados de capital, a las pronunciadas fluctuaciones de los precios de los productos básicos, a desastres naturales, etc. Como se vio, las variaciones de las tasas de crecimiento se traducen en grandes modificaciones del índice de pobreza. En realidad, los incrementos más pronunciados que ha registrado la pobreza en la región han obedecido a crisis ocasionadas por factores económicos, políticos o naturales. Para reducir la pobreza no basta con el simple crecimiento, sino que éste debe ser sostenido.

### III. Las modalidades recientes de generación de empleo y la desigualdad de los salarios: no son precisamente lo que queríamos

Para acelerar el proceso de reducción de la pobreza, el crecimiento económico debe promover el uso intensivo del factor que abunda en la región: la mano de obra no calificada. Cualquiera que sea la tasa de crecimiento económico, con esa modalidad bajaría la tasa de pobreza. Sin embargo, por razones que todavía no se comprenden bien, el crecimiento económico registrado últimamente en varios países se ha dado junto con tasas elevadas de desempleo, y ha aumentado la diferencia de salarios entre la mano de obra calificada y la no calificada.

Según el país, se observan ya sea altos niveles de desempleo o bien un incremento del subempleo y del sector informal, o ambas cosas a la vez. Se estima que en 1997 la desocupación en América Latina<sup>5</sup> subió a 7.5%; en 1991 era 5.8%. En 1997, en doce de los veintidós países respecto de los cuales se dispone regularmente de estadísticas de desocupación (Argentina, Barbados, Colombia, Ecuador, Jamaica,<sup>6</sup> Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela), la cifra se acercaba al 10% o era más alta. En diez de los veintidós países, en 1997, la desocupación superó la cifra registrada en 1991, y en once de los veintidós ha subido desde 1994 (véase el cuadro 6). En los años noventa, el empleo en el sector informal (trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados y trabajadores que prestan servicios en microempresas o en el servicio doméstico) registró un alza importante en la región. Según informaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el empleo en el sector informal aumentó de 51.6% del total de la población activa en 1990 a 56% en 1995 (CEPAL, 1997b).

La desocupación suele darse en forma desproporcionada entre los pobres. Por ejemplo, en el Gran Buenos Aires, en 1996 un 29.8% de los trabajadores pobres carecía de ocupación, frente a 4.5% de los demás. En Chile, en 1994, la proporción de hombres desocupados correspondiente al decil inferior de la población fue de 21.1%, mientras que en el resto de la población promediaba 4.8%. La tasa media de desocupación de las trabajadoras chilenas en el decil inferior de la población era 36.8%, frente a un promedio para las demás de 11.1%. En Costa Rica, en 1996, la tasa de desocupación entre los pobres fue de 3.6%, contra un 1.9% para el total. Lo más probable es que estos trabajadores desocupados no tengan acceso a los mecanismos de protección social (por ejemplo, desahucio y seguro de cesantía) y seguramente serán más propensos a dedicarse a actividades ilegales, sobre todo porque la desocupación es más común entre los jóvenes. Independientemente de que los pobres tengan mayores probabilidades de estar desocupados, o que sea a la inversa, no hay duda de que ambos fenómenos se relacionan entre sí.

Aunque en varios países el salario real medio ha estado subiendo (véase el cuadro 7), no todos los asa-

<sup>5</sup> Las cifras corresponden a la CEPAL. No incluyen los países del Caribe.

<sup>6</sup> Cifra correspondiente a 1996

CUADRO 6

**América Latina y el Caribe: Desempleo urbano, 1991-1997**  
(Tasas medias anuales)

Países		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 <sup>a</sup>
<i>Total América Latina</i>		5.8	6.2	6.2	6.3	7.2	7.7	7.5
Argentina	Zonas urbanas	6.5	7.0	9.6	11.5	17.5	17.2	14.9
Barbados	Total nacional	17.2	23.0	24.3	21.9	19.7	16.4	14.0
Bolivia	Capitales departamentales	5.8	5.4	5.8	3.1	3.6	4.2	—
Brasil	Seis zonas metropolitanas	4.8	5.8	5.4	5.1	4.6	5.4	5.8
Chile	Región Metropolitana	9.3	7.0	6.2	8.3	7.4	7.0	7.5
Colombia <sup>b</sup>	Siete zonas metropolitanas	10.2	10.2	8.6	8.9	8.8	11.2	12.6
Costa Rica	Total urbano	5.0	4.3	4.0	4.3	5.7	6.6	6.1
Cuba	Total urbano	7.7	6.1	6.2	6.7	7.9	6.0	6.5
Ecuador <sup>b</sup>	Total urbano	8.5	8.9	8.9	7.8	7.7	10.4	9.3
El Salvador	Total urbano	7.9	8.2	8.1	7.0	7.0	7.5	—
Guatemala <sup>c</sup>	Total urbano	4.0	1.5	2.5	3.3	3.7	4.9	—
Honduras	Total urbano	7.4	6.0	7.0	4.0	5.6	6.5	6.4
Jamaica	Total nacional	15.4	15.7	16.3	15.4	16.2	16.0	—
México	Zonas urbanas	2.7	2.8	3.4	3.7	6.2	5.5	3.9
Nicaragua <sup>c</sup>	Total nacional	14.2	17.8	21.8	20.7	16.4	14.8	13.9
Panamá <sup>b</sup>	Región metropolitana	19.3	17.5	15.6	16.0	16.6	16.7	15.8
Paraguay	Asunción Metropolitana <sup>d</sup>	5.1	5.3	5.1	4.4	5.3	8.2	—
Perú	Lima Metropolitana <sup>c</sup>	5.9	9.4	8.9	8.8	9.3	8.8	9.1
República Dominicana <sup>b</sup>	Total nacional	19.2	20.3	19.9	16.0	15.8	16.5	15.9
Trinidad y Tabago	Total nacional	18.5	19.7	19.8	18.4	17.2	16.3	17.2
Uruguay	Total urbano	8.9	9.0	8.3	9.2	10.3	11.9	11.9
Venezuela	Total urbano	10.1	8.1	6.8	8.9	10.9	12.3	12.8

Fuente: CEPAL (1997a), *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, Cuadro A-4.

<sup>a</sup> Cifras preliminares y a veces no completas para todo el año; estimaciones.

<sup>b</sup> Comprende desempleo oculto.

<sup>c</sup> Estimaciones oficiales.

<sup>d</sup> A partir de 1994 las cifras corresponden al total urbano.

<sup>e</sup> Desde 1995, las cifras corresponden al desempleo urbano total del primer semestre.

lariados gozaron de los beneficios. En el último decenio, la diferencia de salarios entre los trabajadores calificados y los no calificados aumentó en forma bastante pronunciada en muchos países, y en varios incluso cayeron los salarios reales de los trabajadores no calificados. Según la CEPAL (1997b), en América Latina la diferencia de ingresos entre los profesionales y técnicos y los trabajadores de los sectores de baja productividad se elevó de 40% a 60% entre 1990 y 1994. En ese lapso, en la mayoría de los países aumentó apreciablemente el ingreso real de los trabajadores altamente calificados de los sectores modernos de la economía (con la excepción de Bolivia, Brasil y Honduras, en que cayeron todas las remuneraciones). Fue pequeño el incremento del salario real de los trabajadores no calificados en los sectores de baja productividad o incluso de signo negativo. Concretamente, entre 1989-1990 y 1994, en ocho de diez países de América Latina se amplió la brecha entre las remunera-

ciones de los trabajadores calificados y no calificados.<sup>7</sup> Por ejemplo, en México, la relación entre el ingreso medio de los trabajadores altamente calificados y los no calificados (profesionales y técnicos frente a trabajadores de los sectores de baja productividad) se elevó de 138% en 1989 a 203% en 1994; en Chile, de 169% en 1990 a 205% en 1995; y en Brasil, de 226% en 1987 a 326% en 1993 (CEPAL, (1997b, cuadro II-5.).

Estas inesperadas tendencias son decepcionantes. Los economistas confiaban en que al caer las barreras comerciales e introducirse reformas estructurales generales se estimularía un crecimiento económico apoyado en el uso intensivo de mano de obra, es decir, que

<sup>7</sup> Según la CEPAL (1997b), el margen de diferencia aumenta en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela, se mantiene prácticamente constante en Costa Rica y disminuye en Honduras.

CUADRO 7

**América Latina y el Caribe: Evolución de las remuneraciones medias reales, 1991-1997**  
(Índices promedios anuales 1990=100)

Países	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 <sup>a</sup>
Argentina <sup>b</sup>	101.4	102.7	101.3	102.0	100.9	100.6	100.0
Bolivia <sup>c</sup>	93.8	97.6	104.2	112.5	114.2	115.1	
Brasil <sup>d</sup>	87.4	77.8	85.9	85.8	88.4	94.1	95.4
Chile <sup>e</sup>	104.9	109.6	113.5	118.8	123.6	128.7	132.2
Colombia <sup>f</sup>	97.4	98.6	103.2	104.1	105.4	107.0	109.6
Costa Rica <sup>g</sup>	95.4	99.3	109.5	113.6	111.4	110.4	111.6
México <sup>h</sup>	106.5	114.3	124.5	129.1	111.5	99.2	98.1
Paraguay <sup>h</sup>	104.7	103.6	104.5	106.1	114.2	117.7	115.7
Perú <sup>i</sup>	115.2	111.1	110.2	127.4	116.7	111.2	111.0
Uruguay	103.8	106.1	111.2	112.2	109.0	109.7	109.8

Fuente: CEPAL (1997a), *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, cuadro A-4, cuadro A-5.

<sup>a</sup> Cifras preliminares y a veces no completas para todo el año; estimaciones.

<sup>b</sup> Manufactura.

<sup>c</sup> Sector privado en La Paz.

<sup>d</sup> Trabajadores amparados por la legislación.

<sup>e</sup> Hasta abril de 1993, trabajadores no agrícolas; desde mayo de 1993, índice general de remuneraciones por hora.

<sup>f</sup> Obreros de la industria manufacturera.

<sup>g</sup> Remuneraciones medias declaradas de los afiliados al seguro social.

<sup>h</sup> Asunción.

<sup>i</sup> Obreros del sector privado de la zona metropolitana de Lima.

se abrirían rápidamente más posibilidades de ocupación, sobre todo para los trabajadores menos especializados. Algunos de los factores subyacentes a esas tendencias son transitorios o podrían corregirse derogando algunas de las disposiciones legales que regulan el funcionamiento del mercado de trabajo. En cambio otras causas, propias del tipo de demanda de tecnología y mano de obra que caracteriza a la modernización económica, podrían perdurar.

Estudios recientes del Banco Interamericano de Desarrollo examinan los factores institucionales y los relacionados con la oferta y la demanda que afectan el funcionamiento del mercado de trabajo. En ellos se llega a la conclusión de que si bien la *oferta* de mano de obra no ha variado demasiado, sí ha variado su *composición* con la entrada de una mayor proporción de mujeres (Duryea y Székely, 1998). Estas están más expuestas a la desocupación porque se incorporan con mayor frecuencia al sector informal o desprotegido. También hay señales de que, en la mayoría de los países, las tendencias demográficas y de escolaridad han agudizado la desigualdad de ingresos (Duryea y Székely, 1998).

En general, la estructura de la *demandas de mano de obra* no ha favorecido a los trabajadores menos calificados. El hecho de que la demanda de mano de obra en la región tienda a favorecer a los trabajadores calificados es un enigma. Según la teoría económica,

la liberalización del comercio debía haberse traducido en un incremento de la demanda de bienes que se producen con mano de obra no calificada. Aunque no hay una explicación completa de este fenómeno, los estudios realizados apuntan a cuatro causas diferentes, que no se excluyen necesariamente, para explicar esta aparente paradoja: i) La liberalización del comercio, la desregulación financiera y la reactivación de las corrientes de capital abarataron el precio de los bienes de capital (Lora y Barrera, 1977; Hanson y Harrison, 1995; Robbins, 1996; Pissarides, 1997; y Wood, 1997). Como la mano de obra calificada es un factor que complementa el capital, se acrecentó su demanda. ii) Aunque comparada con los países industrializados, la mano de obra no calificada de la región parezca abundante, quizás no lo sea frente a las nuevas economías que se incorporan al mercado mundial, como China (Londoño, Spilimbergo y Székely, 1997; Wood, 1997). iii) Por las características de la industrialización basada en la sustitución de importaciones, la región tendía a dar mayor protección a los sectores de uso más intensivo de mano de obra menos calificada y, en consecuencia, ellos fueron los más afectados por la caída de las barreras (Hanson y Harrison, 1995). iv) En algunos países, la apreciación de la moneda nacional se ha traducido en un incremento de la producción relativa de bienes no transables, de uso más intensivo de mano de obra calificada.

Los análisis indican que las características institucionales de la legislación laboral, en cuanto afectan al mercado de trabajo, podrían también explicar esa generación de empleo menor que la prevista (Márquez y Pagés, 1998; Pessino, 1997; Cortázar, 1997; y Cortázar, Lustig y Sabot (por aparecer próximamente)). La mayor protección que se otorga a los trabajadores del sector formal, en cuanto a desahucio, prestaciones de cesantía, etc., en comparación con lo habitual en algunos países miembros de la OCDE, introduce rigideces en el mercado laboral y eleva el costo fijo de contratación de nuevos trabajadores por ese sector. En síntesis, la tendencia hacia una mayor disparidad de los salarios obedece a factores institucionales y de oferta y demanda.

Las tendencias observadas en el mercado laboral podrían ser un factor explicativo de la persistencia en América Latina en el decenio de 1990 de los altos niveles de desigualdad (cuadro 8). Para los nueve países con información a nivel nacional,<sup>8</sup> el decenio de 1980 se caracterizó por una creciente desigualdad, salvo Colombia y Costa Rica. Lamentablemente, no todos los países tienen información para mediados del decenio. Para aquellos que sí la tienen, se aprecia que la desigualdad tendió a mantenerse invariable o a elevarse ligeramente entre 1989 y alrededor de 1995, como lo que sucedió en Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela. La desigualdad bajó sólo en Chile, Uruguay (urbana) y Bolivia (urbana).<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Comprende Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Venezuela. Los datos relativos a Argentina, Bolivia, Ecuador y Paraguay corresponden únicamente a las zonas urbanas.

<sup>9</sup> No se dispone de estimaciones respecto de los demás países.

CUADRO 8

## La desigualdad en América Latina: Coeficiente de Gini, 1990-1996

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina, Gran Buenos Aires	—	35.8	—	—	36.2	—	38.4
Bolivia, zonas urbanas	54.0	—	—	—	53.0	—	—
Brasil <sup>a</sup>	61.1	—	59.4	61.7	—	61.4	—
Chile	53.2	—	53.6	—	53.0	—	—
Colombia	—	53.2	53.2	52.3	52.9	53.4	—
Costa Rica <sup>a</sup>	45.9	47.4	46.5	46.7	48.0	46.5	—
Ecuador, zonas urbanas	—	—	—	—	—	50.5	—
México	—	—	53.0	—	54.0	—	—
Paraguay, zona Metrop. Asunción	41.2	44.5	45.4	47.2	48.2	50.3	48.3
República Dominicana	—	—	51.9	—	—	—	—
Uruguay <sup>b</sup> , zonas urbanas	35.3	—	30.1	—	30.0	—	—
Venezuela	45.9	45.7	44.6	44.9	49.8	47.1	—

Fuente: Anexo I.

<sup>a</sup> Fuente: Londoño y Székely (1997).

<sup>b</sup> Hogares.

#### IV. Medidas de política para disminuir la pobreza

Las deficiencias del actual modelo de crecimiento económico indican que habrá que introducir nuevas políticas dirigidas para que disminuya la pobreza en América Latina y el Caribe. El ritmo de crecimiento económico quizá sea demasiado lento o irregular en algunos países para lograr una reducción significativa de la pobreza. En otros, dada la actual distribución del ingreso, aun con tasas de crecimiento sostenido, no se logrará sino una moderada reducción de la pobreza. En toda la región, las fuerzas del mercado no están generando ese modelo de crecimiento económico de uso intensivo de la mano de obra no calificada conducente a una reducción de la pobreza. Todos estos factores tienen importantes consecuencias para la formulación de políticas.

Del breve panorama presentado en párrafos anteriores derivan importantes consecuencias para la acción con el propósito de reducir la pobreza. Aparte de la conclusión obvia de que la política debe concentrarse en promover un crecimiento sostenido, ellas son:

##### 1. Mejorar el capital humano y aumentar la especialización

Como los modelos recientes de crecimiento económico observados en la región no parecen caracterizarse por el uso intensivo de mano de obra no calificada, tendencia que podría perdurar, las iniciativas de política deben propender a un mismo tiempo a eliminar los inconvenientes para el uso de mano de obra, sobre todo la no calificada, que provengan del marco jurídico,

regulador y tributario de cada país, y reducir la oferta relativa de mano de obra no calificada. Lo último podría lograrse aplicando dos mecanismos principales, a saber: reducir las tasas de crecimiento demográfico, sobre todo de los grupos más pobres de la sociedad ya que, en general, son muy superiores a las de los demás grupos y, en segundo lugar, aumentar la especialización de la mano de obra, sobre todo de los que recién se incorporan a la población activa.<sup>10</sup>

## 2. Modificar la distribución de los activos

Como la pobreza se vincula con la falta de bienes, las políticas que se apliquen en esta materia revisten gran importancia (Birdsall y Londoño, 1997). La distribución de los activos podría modificarse, por ejemplo, mediante programas de reforma agraria que distribuyeran acciones entre la población y mediante la reforma tributaria, incluso del impuesto a la herencia.

## 3. Mejorar el acceso de los pobres a las posibilidades de mercado

Para aumentar el acceso de los pobres a las oportunidades que presenta el mercado pueden aplicarse diversas medidas, como corregir las fallas del mercado de créditos; reducir las prácticas discriminatorias, por ejemplo, en los mercados laboral y de crédito y en el sistema judicial; mejorar el poder negociador de los pobres; mejorar el acceso a las regiones pobres creando la infraestructura física necesaria; aumentar la capacidad de los pobres de dar sus bienes en garantía, por ejemplo, otorgándoles los títulos de dominio que correspondan; permitir que los pobres tengan mejor acceso a la información y la tecnología. Los programas para combatir la delincuencia y la violencia también pueden proporcionar las oportunidades de mercado al crear un medio ambiente en que puedan trasladarse sin temor hacia y desde su trabajo.

## 4. Mejorar la calidad de vida de los pobres

Los programas de mejoramiento de los barrios en las zonas urbanas y las inversiones en los sistemas de agua potable y saneamiento, así como las medidas de descontaminación ambiental pueden beneficiar de manera especial a los pobres, que tienen menos posibilidades

de acceso a la infraestructura física y a los servicios y que con mayor frecuencia sufren las consecuencias del deterioro del medio ambiente. Estas políticas tienen tres ventajas: desde luego, elevan directamente la calidad de la vida con el suministro de servicios de agua potable y saneamiento, o con el mejoramiento de las viviendas, del transporte, etc., y el consiguiente progreso de la salud y de las posibilidades económicas. En segundo lugar, sube el valor de las viviendas y si se dan títulos de dominio, aumenta también el valor que pueden ofrecer en garantía los hogares pobres. Por último, los costos de inversión de la infraestructura proporcionada pueden representar una transferencia directa a los hogares pobres, ya que, por lo general, la recuperación de costos sólo se considera para sufragar los gastos de funcionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento.

## 5. Transferencias directas a los pobres

Como se dijo anteriormente, incluso en los casos en que el crecimiento sea sostenido, podría demorar mucho tiempo erradicar la pobreza extrema. Por mucho que se acelerara el proceso aplicando medidas de política como la especialización o la modificación de la distribución de los activos, siempre tomaría tiempo reducir la pobreza extrema en forma significativa. Entretanto, para hacer frente a la pobreza extrema y evitar que se transmita de una generación a otra, habrá que efectuar transferencias directas a los pobres, particularmente a los que viven en zonas atrasadas o pertenecen a grupos desfavorecidos, como la población indígena. Por curioso que parezca, para la mayoría de los países el esfuerzo no debería ser insuperable: cálculos muy sencillos indican que si se pudiera fijar como meta destinar entre *menos de 0.5 y 2% del PIB* a las personas que viven en condiciones de pobreza extrema, éstas dejarían de pertenecer a esa clase. Las mejores transferencias directas son las que "matan dos pájaros de un solo tiro"; por ejemplo, las transferencias en forma de becas a las familias pobres para inducirlos a mantener a sus hijos en la escuela o la entrega de una compensación por llevarlos a los policlínicos, podrían servir para aumentar su ingreso corriente y como inversión en el desarrollo del capital humano que representan.

## 6. Ayudar a los pobres a hacer frente a las crisis

Como ya se indicó, las crisis pueden tener por consecuencia un incremento muy pronunciado de la pobreza en todo un país o en los grupos afectados. Lo más

<sup>10</sup> Por lo que respecta a la función que puede cumplir la educación en la reducción de la pobreza y la desigualdad, véase Birdsall y Londoño (1998) y Birdsall, Ross y Sabot (1995).

probable es que países, regiones, sectores, aldeas y personas tengan que hacer frente a alguna crisis. Estas pueden ser sistémicas o idiosincrásicas. Las primeras pueden deberse a causas económicas, naturales o políticas, o ser consecuencia de reformas destinadas a corregir el mal funcionamiento del mercado. Abundan los ejemplos recientes: la crisis del peso en México, la caída de los precios internacionales del café a comienzos de los años 90, la corriente del Niño, los casos de liberalización del comercio y privatización aceleradas, y los efectos de las crisis de las monedas asiáticas en el crecimiento económico de América Latina y el Caribe. Asimismo, lo más probable es que los pobres se vean particularmente afectados por perturbaciones idiosincrásicas como enfermedades, discapacidades físicas y síquicas, desocupación, etc.

Los pobres no están en condiciones de hacer frente a las crisis y los mecanismos informales de seguro tienen graves inconvenientes. En especial, la mayoría de los países carece de mecanismos e instrumentos de carácter institucional para mitigar los efectos de las crisis en los pobres y a menudo reaccionan en forma improvisada. La creación de esta clase de mecanismos podría contribuir mucho a reducir la pobreza. Las estadísticas indican que el problema de la desocupación afecta en mayor proporción a los pobres, de tal modo que los programas de trabajo comunitario tal vez sean una solución obvia, pero no la única.

#### **7. Protección social para los que no están en condiciones de trabajar**

En la sociedad siempre habrá personas que no estén en condiciones de trabajar por enfermedad crónica, edad avanzada, incapacidad física o mental, etc. Los pobres son muy vulnerables a estos fenómenos y la sociedad debe proporcionarles sistemas de protección social adecuados. En América Latina y el Caribe, por efecto de la transición demográfica probablemente se producirá un "envejecimiento" de la pobreza. Son fundamentales las políticas destinadas a proteger a las personas de la pobreza en su ancianidad, y no es seguro que los actuales sistemas de previsión (ya se trate de los existentes o de los programas reformados) o de asistencia social estén preparados para asumir esta tarea.

Las siete esferas de política examinadas representan las medidas que se adoptan con mayor frecuencia en los planos nacional o subnacional. Además, hay una serie de iniciativas que tendrán que tomar las nacio-

nes industrializadas, bilateralmente o en foros multilaterales, que podrían influir en la evolución de la pobreza en el mundo en desarrollo. Las organizaciones internacionales y los países industrializados pueden ayudar a reducir la pobreza del mundo en desarrollo a lo menos por tres conductos, entre otros: a) Proporcionar capital a los países que carecen de él en la forma de donaciones y préstamos a largo plazo en condiciones concesionarias;<sup>11</sup> reducir los niveles actuales de la deuda oficial, como en la iniciativa reciente para los países pobres altamente endeudados; proporcionar sistemas de protección financiera frente a las crisis; y ayuda bilateral directa. b) Abrir los mercados de los países industrializados a los productos agrícolas y promover el libre comercio, o extender los beneficios de los acuerdos preferenciales para dar impulso a las exportaciones de los países en desarrollo, mejorar el acceso a la tecnología moderna y estimular la afluencia de capitales privados. La transferencia de derechos de propiedad intelectual en condiciones no onerosas podría ayudar a los países más pobres a tener un mayor acceso a las tecnologías modernas. c) Las instituciones multilaterales podrían ayudar a los países a diseñar políticas racionales y, mediante sus programas de créditos y el diálogo político, influir sobre las políticas y la distribución de los recursos de los países a favor de los pobres (véanse los cuadros 9 y 10).

Antes de concluir, cabe formular una observación importante. Las políticas que tengan por objeto ayudar a los pobres tienen que abordar otros aspectos fuera de su bienestar económico. La pobreza presenta dimensiones aparte la falta de ingreso, que tienen tanta o mayor influencia sobre la vida de los pobres y que pueden incapacitar a personas, familias, o sectores completos de la población para participar plenamente en la economía. Los grupos indígenas tienen una representación desproporcionada entre los sectores pobres, sobre todo los que están en la pobreza extrema. Los pobres urbanos, que viven en las barriadas marginales, son víctimas de crímenes violentos más a menudo que sus vecinos más pudientes. La pobreza puede contribuir a crear un círculo vicioso dentro del hogar, cuando los bajos ingresos y la falta de perspectivas económicas provocan actos de violencia intrafamiliar que representan un elevado costo económico y

<sup>11</sup> Tales como los fondos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) en el Banco Mundial, y el Fondo para Operaciones Especiales, del BID.

social para los miembros del hogar que sufren sus consecuencias (Morrison y Orlando, 1998). Las políticas que apuntan a resolver los problemas de la margi-

nalidad, la exclusión social y la violencia son parte importante de toda estrategia que tenga por objeto combatir la pobreza.

CUADRO 9

**Préstamos para financiamiento de inversiones destinadas a aliviar la pobreza (PFP)<sup>a</sup> por año<sup>b</sup>, 1995-1997**

Años	Número de préstamos			Monto (miles de millones de dólares de EE.UU.)		
	Total	PFP	(%)	Total	Valor PFP	(%)
1995	66	29	44	7 219	3 029	42
1996	74	27	37	6 729	3 003	30
1997	82	26	32	6 022	1 735	29
<i>Total</i>	<i>222</i>	<i>82</i>	<i>37</i>	<i>19 971</i>	<i>6 767</i>	<i>34</i>

*Fuente:* Nora Lustig y Ruthanne Deutsh, "The Inter-American Development Bank and poverty reduction: An overview", Working Paper N° POV-101-R, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C., mayo de 1998.

a No comprende los proyectos pequeños.

b Si bien los requisitos para obtener PFP sólo se definieron en junio de 1995, los proyectos aprobados en 1995 se anotaron como tales en la base de datos del proyecto del BID.

CUADRO 10

**Préstamos para financiamiento de inversiones centradas en la pobreza<sup>a</sup>, 1995-1997**

Años	Número de préstamos			Monto (miles de millones de dólares de EE.UU.)		
	Total	PFP	(%)	Total	Valor PFP	(%)
1995	54	29	54	4 726	2 541	54
1996	65	27	42	4 921	2 003	41
1997	58	26	45	5 116	1 735	34
<i>Total</i>	<i>177</i>	<i>82</i>	<i>46</i>	<i>14 783</i>	<i>6 767</i>	<i>46</i>

*Fuente:* Nora Lustig y Ruthanne Deutsh, "The Inter-American Development Bank and poverty reduction: An overview", Working Paper N° POV-101-R, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C., mayo de 1998.

<sup>a</sup> No incluye préstamos sectoriales de desembolso inmediato, los préstamos para la preparación del proyecto de PFP, ni los préstamos para proyectos pequeños.

## ANEXO I

**Estudios sobre la pobreza utilizados en este artículo****Argentina:**

- Altimir, O. y L. Beccaria (1997), "Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.
- Márquez, G. y S.A. Morley (1997), "Poverty and the employment problem in Argentina", Working Paper Series, N° SOC97-103, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Pessino, Carola (1997), "Argentina: the labor market during the economic transition", *Labor markets in Latin America. Combining social protection with market flexibility*, S. Edwards y N. Lustig (eds.), Washington, D.C., The Brookings Institution.

**Bolivia:**

- Pereira, R. y W. Jiménez (1997), "Efecto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en Bolivia", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.

**Brasil:**

- Amadeo, E. y M. Neri (1997), "Macroeconomic policy and poverty in Brazil", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.
- Londoño, J.L. y M. Székely (1997), "Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995", Working Paper Series, N° 357, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

**Chile:**

- Anríquez, G., K. Cowan y J. De Gregorio (1997), "Poverty and macroeconomic policies: Chile 1987-1994", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (1997), *Pobreza y distribución del ingreso en Chile, 1996. Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*, Santiago de Chile, División Social.
- Valdez, A. (1997), "Poverty and income distribution in a high-growth economy, Chile: 1987-1995", Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.

**Colombia:**

- Ocampo, J.A. y otros (1997), "Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia, 1978-1996", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.

**Costa Rica:**

- Sauma, P. y L. Garnier (1997), "Efecto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en Costa Rica", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.

**Ecuador:**

- Jácomo, L., C. Larrea y R. Vos (1997), "Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.

**El Salvador:**

- Segovia, A. (1997), "Cambio estructural, políticas macroeconómicas y pobreza en El Salvador", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.

**Guyana:**

- Banco Mundial (1994), "Guyana: strategies for reducing poverty", Informe N° 12861-GUA, Washington, D.C.

**Honduras:**

- Banco Mundial (1994), "Honduras: country economic memorandum/poverty assessment", Informe N° 13317-HO, Washington, D.C.

**México:**

- Lustig, N. y M. Székely (1997), "México: evolución económica, pobreza y desigualdad", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.

**Nicaragua:**

- Arana, M.J. y J.F. Rocha (1997), "Efecto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en el caso de Nicaragua", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.

**Paraguay:**

- Morley, S. y R. Vos (1997), "Poverty and dualistic growth in Paraguay", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.

**Perú:**

Robles, M. (1997), Pobreza e inequidad en el Perú, 1996, Programa para el Mejoramiento de las Encuestas de Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI)/Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)/Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**República Dominicana:**

Aristy Escuder, J. y A. Dauhajre (1997), "Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en República Dominicana", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.

**Uruguay:**

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996), *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

**Venezuela:**

Londoño, J. L. y M. Székely (1997), "Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995", Working Paper Series, N° 357, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Márquez, G. y C. Alvarez (1996), "Poverty and the labor market in Venezuela: 1982-1995", Working Paper Series, SOC96-101, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Ruprah, I. y L. Marcano (1998), *Work in progress*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

## ANEXO II

**América Latina: Umbrales de pobreza moderada, 1980-1986**

Países	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Argentina	-	1 106 455	-	-	145	-	156
Bolivia	143	174	195	211	227	-	-
Brasil	nd	-	nd	nd	-	nd	-
Chile	17 768	-	24 653	-	28 871	-	nd
Colombia	-	nd	nd	nd	nd	nd	-
Costa Rica	2 368	3 029	3 705	4 086	4 681	5 629	6 438
Ecuador	-	-	-	-	-	202 491	-
El Salvador	-	327	-	-	-	-	489
Guyana	-	-	-	3 958	-	-	-
México	-	-	316 245	-	378	-	-
Nicaragua	-	-	-	362	-	-	-
Paraguay	60 199	76 785	90 509	103 306	124 438	140 183	153 906
Perú	-	-	-	-	-	-	141
República Dominicana	-	-	381	-	-	-	-
Uruguay	62 045	-	211 077	-	nd	-	-
Venezuela	2 558	3 171	4 508	6 080	10 018	13 986	27 945

Fuente: Anexo I.

Nota: nd: No disponible.

ANEXO III

## América Latina: Umbrales de la extrema pobreza, 1980-1986

Países	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Argentina	-	487 426	-	-	63	-	67
Bolivia	nd	nd	nd	nd	nd	-	-
Brasil	nd	-	nd	nd	-	nd	-
Chile	9 037	-	12 515	-	14 629	-	nd
El Salvador	-	nd	-	-	-	-	nd
Guyana	-	-	-	2 929	-	-	-
México	-	-	157 370	-	186	-	-
Nicaragua	-	-	-	181	-	-	-
Perú	-	-	-	-	-	-	80
Uruguay	nd	-	nd	-	nd	-	-
Venezuela	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd

Fuente: Anexo I.

Nota: nd: No disponible.

(Traducción del inglés)

## Bibliografía

- Banco Mundial (1997): "Poverty and income distribution in a high-growth economy, Chile: 1987-1995", World Bank Country Report, N° 16377-CH, Washington, D.C.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998): "Strategy for reduction of rural poverty", documento de estrategia del Banco, sujeto a la aprobación de la Junta, Washington, D.C., Departamento de Desarrollo Sostenible/División de Medio Ambiente.
- \_\_\_\_\_ (1998): "The use of social investment funds as an instrument for combating poverty", documento de estrategia del Banco, sujeto a la aprobación de la Junta, Washington, D.C., Unidad Pobreza y Desigualdad, inédito.
- Birdsall, N. y J. L. Londoño (1998): "No tradeoff: efficient growth via more equal human capital accumulation in Latin America", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, inédito.
- \_\_\_\_\_ (1997): "Asset inequality does matter: lessons from Latin America", *The American Economic Review*, vol. 87, N° 2.
- Birdsall, N., D. Ross y R. Sabot (1995): "Inequality and growth reconsidered: lessons from East Asia", *The World Bank Economic Review*, vol. 9, N° 3, septiembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997a): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1997* (LC/G.1984-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.13.
- \_\_\_\_\_ (1997b): *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- Cortázar, R. (1997): "Chile: the evolution and reform of the labor market", *Labor markets in Latin America, combining social protection with market flexibility*, S. Edwards y N.C. Lustig (eds.), Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Cortázar, R., N. Lustig y R. Sabot (1998): "Economic policy and labor market dynamics in Latin America", *Efficiency and equity enhancing reforms in Latin America*, N. Birdsall, R. Sabot y C. Graham (eds.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Deutsch, R. (1998): "Does child care pay?: labor market participation and earnings effects of access to child care in the favelas of Rio de Janeiro", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Deutsch, R. y A. Verdisco (1997): "Learning lessons from the IDB's portfolio of primary and secondary education loans in execution", Washington, D.C., División de Programas Sociales, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Duryea, S. y M. Székely (1998): "Labor markets in Latin America: a supply-side story", documento preparado para Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Interamericana de Inversiones "Causas del problema del desempleo en América Latina y sus soluciones", Cartagena de Indias.
- Flug, Karmit, A. Spilimbergo y E. Wachtenheim (1998): "Investment in education: do economic volatility and credit constraints matter?", *Journal of Development Economics*, inédito.
- Gulli, W. y M. Pollack (1998): *Possibilities and limitations of poverty reduction through microfinance: conceptual framework and preliminary findings*, Washington, D.C., Unidad de Microempresa, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Hanson, G. H. y A. Harrison (1995): "Trade, technology, and wage inequality", NBER Working Paper, N° 5110, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Lipton, M. y M. Ravallion (1995): "Poverty and policy", *Handbook of development economics*, J. Behram y T.N. Srinivasan (eds.), vol. 3.
- Londoño, J.L., A. Spilimbergo y M. Székely (1997): "Income distribution, factor endowments and trade openness", Working Paper Series, N° 356, Washington, D.C., Oficina del Economista Principal, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Lora, E. y F. Barrera (1997): "A decade of structural reforms in Latin America: growth, productivity and investments are not what they used to be", *Latin America after a decade of reforms: what comes next*, R. Hausmann y E. Lora (eds.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Lora, E. y M.L. Henao (1997): "Colombia: the evolution and reform of the labor market", *Labor markets in Latin America, combi-*

- ning social protection with market flexibility, S. Edwards y N. Lustig (eds.), Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Lustig, N. y D. McLeod (1997): "Minimum wages and poverty in developing countries: some empirical evidence", *Labor markets in Latin America, combining social protection with market flexibility*, S. Edwards y N. Lustig (eds.), Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Márquez Mosconi, G. y C. Alvarez (1996): "Poverty and the labor market in Venezuela: 1982-1995", Working Paper Series, OC96-101, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Márquez Mosconi, G. y C. Pagés (1998): "Ties that bind: employment protection and labor market outcomes in Latin America", Whington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Morán, R. y C. Castro (1997): "Street-children and the Inter-American Development Bank: lessons from Brazil", Discussion Paper, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Morrison, A. y M.B. Orlando (1998): "The economic impact of domestic violence in Chile and Nicaragua: labor force participation, earnings, service utilization and children's educational performance", Washington, D.C., Unidad Mujer en el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Pessino, C. (1997): "Argentina: the labor market during the economic transition", *Labor markets in Latin America, combining social protection with market flexibility*, S. Edwards y N. Lustig (eds.), Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Pissarides, C.A. (1997): "Learning by trading and the returns to human capital in developing countries", *The World Bank Economic Review*, vol. 11, N° 1.
- Robbins, D. (1996): "HOS hits facts: facts win, evidence on trade and wages in the developing world", Cambridge, Massachusetts, Harvard Institute for International Development, inédito.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo) (1997): *Informe sobre el comercio y desarrollo, 1997* (UNCTAD/TDR/17), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 97.II.D.8.
- Wood, A. (1997): "Openness and wage inequality in developing countries: the Latin American challenge to East Asian wisdom", *The World Bank Economic Review*, vol. 11, N° 1.



# Heterogeneidad

## *estructural y empleo*

**Octavio Rodríguez**

*Investigador del  
Instituto de Economía,  
Facultad de Ciencias Económicas,  
Universidad de la República  
Oriental del Paraguay*

### I. La heterogeneidad estructural

El pensamiento estructuralista latinoamericano le debe a Aníbal Pinto el haber precisado el concepto de heterogeneidad estructural y, sobre todo, el haber puesto de manifiesto su importancia para el análisis del subdesarrollo o de la condición periférica. Sin embargo, el concepto de heterogeneidad es anterior a sus trabajos: está planteado ya en la obra fundacional de Prebisch, es decir, en el “manifiesto” de 1948 (Prebisch, 1962) y el Estudio Económico de América Latina de 1949 (Prebisch, 1973). Pero es Aníbal Pinto quien lo precisa y profundiza en dos artículos de la primera mitad de los años sesenta, que se funden más tarde en uno solo (Pinto, 1976, 1971 y 1970).

La heterogeneidad estructural se puede definir atendiendo a la estructura productiva o a la estructura ocupacional. La estructura productiva se dice heterogénea cuando coexisten en ella sectores, ramas o actividades donde la productividad del trabajo es alta o normal (es decir, alcanza los niveles que permiten las tecnologías disponibles), con otras en que la productividad es mucho más baja. Aníbal Pinto indica también que esa diferencia es mucho mayor en la periferia que en los centros. A esta estructura productiva corresponde cierto tipo de estructura ocupacional. Una es espejo de la otra. En una economía periférica existe mano de obra ocupada en condiciones de productividad alta o normal, que constituye el empleo. Pero hay también mano de obra ocupada en condiciones de productividad muy reducida, que conforma el subempleo.<sup>1</sup>

Además de la disparidad muy marcada de los niveles de productividad, Pinto destaca otra característica de la condición periférica ligada a la heterogeneidad. En cualquier economía, aun en las más modernas, hay cierto grado de heterogeneidad. Lo que caracteriza a la periferia es el elevado porcentaje del subempleo en la ocupación, tanto en el total de la economía como en algunos de los sectores o ramas

□ Esta es una versión revisada de un documento preparado para el seminario “Modelo y políticas de desarrollo: Un tributo a Aníbal Pinto”, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE). Río de Janeiro, 22 y 23 de junio de 1998.

<sup>1</sup> Empleo y subempleo se diferencian del desempleo abierto. En conjunto, empleo, subempleo y desempleo constituyen la población económicamente activa (PEA).

que la componen. Así, como se verá más adelante, en el caso de Brasil, en 1960, algo así como la mitad de la mano de obra ocupada lo estaba en condiciones de baja productividad, es decir, constituía el subempleo estructural.

## II. Tendencias y problemas

Lo importante no es percibir cuál es el grado de heterogeneidad o proporción del subempleo en un instante determinado, sino cómo va cambiando con el tiempo. En otras palabras, interesa particularmente percibir cómo evoluciona la estructura ocupacional.

La forma más sencilla de hacerlo es plantearse un modelo muy simple, en el que la tasa de crecimiento del empleo es mayor que la tasa a que crece la PEA, y ambas se mantienen constantes. Además, inicialmente se prescinde de considerar el desempleo abierto. Estas condiciones tienen al menos tres implicaciones:

i) El porcentaje del subempleo sobre el total de la ocupación (es decir, el grado de heterogeneidad) cae año a año. Se hicieron varios cálculos del subempleo de la economía brasileña, basados en diversas maneras de definirlo, que agrupan de otras tantas maneras las posiciones en la ocupación y los tipos de actividades diferenciados por los censos demográficos. Ninguno de ellos constituye una evaluación exacta del mismo pero lo que importa destacar es que los resultados

de todos los ejercicios efectuados revelan la misma tendencia. El cuadro 1A registra uno de estos resultados, a título ilustrativo, confirmando que el grado de la heterogeneidad se reduce. De 50% a 45% entre 1960 y 1970 y a 26% entre 1970 y 1980, década de crecimiento particularmente intenso.

ii) Se produce necesariamente un punto de reversión, o sea, un período a partir del cual el volumen absoluto del subempleo comienza a disminuir. Ello también se cumple en el caso de la economía brasileña, donde el subempleo cae de 13.2 a 11.2 millones de ocupados entre 1970 y 1980, lo que induce a pensar que a partir de cierto año de esta década el subempleo pasa a ser menor que en el año precedente.

iii) De proseguir la diferencia de tasas antes mencionada, se verificará también un punto de reabsorción, o sea, un período en el cual el volumen del subempleo disminuirá a magnitudes irrisorias. Esta implicación, de mero interés analítico, se hace explícita tan sólo para preguntarse qué sucede cuando las tasas de crecimiento del empleo y de la PEA no cumplen con la condición postulada y, en particular, cuando el empleo no se mantiene creciendo a ritmos elevados. Este tema se disuelve en otro, el de la tasa de crecimiento de la producción y de su composición sectorial y tecnológica, que se abordará más adelante.

En gran medida, y en sus orígenes, la cuestión del cambio de la estructura ocupacional es coincidente con

CUADRO 1

### Brasil: Evolución del subempleo y el desempleo

A. Total de la economía, 1960-1991								
Años	Subempleo (miles)			Subempleo/ ocupación %	Subempleo agrícola/ subempleo total %	Subempleo urbano/ ocupación urbana %	Desempleo (miles)	Desempleo/ PEA (%)
	Total	Agrícola	Urbano					
1960	11 367	8 706	2 661	50	77	25		
1970	13 181	9 349	3 832	45	71	23		
1980	11 192	6 416	4 776	26	57	16	964	2.23
1991	14 418	6 101	8 317	25	42	20	2 731	4.71
B. Areas urbanas, 1990-1996								
Años	Subempleo urbano (miles)			Subempleo urbano/ ocupación urbana %	Desempleo (miles)	Desempleo/ PEA %		
1990			11 793		25	2 367		4.71
1992			13 078		28	4 765		9.33
1995			13 713		27	4 677		8.44
1996			12 683		25	5 264		9.46

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE). A: Censos demográficos. B: Encuesta nacional de hogares.

la de la transformación de una economía predominantemente agrícola y rural en otra predominantemente industrial y urbana.

Lo anterior implica que en cierto momento —de arranque o de aceleración de la industrialización— el subempleo radica mayoritariamente en la agricultura. Con el andar del tiempo, la estructura básica del subempleo va cambiando, haciéndose crecientemente urbana y decrecientemente rural. Dicha tendencia también se observa en los resultados del cuadro 1A. En 1960, más de tres cuartas partes del subempleo de la economía brasileña se albergaba en la agricultura. En 1980, el subempleo agrícola aún era más de la mitad del total. Sólo en 1991 se traspasa ese umbral, según la cifra preliminar que corresponde a ese año (42%).

Esta tendencia de la composición del subempleo se relaciona con fuerzas reales que operan en las economías de tipo periférico. La síntesis que sigue apenas si menciona las principales.

En lo que atañe a la agricultura, es frecuente destacar la atracción que ejercen las ciudades, por la mejora de condiciones de ingreso y de vida que pueden ofrecer. Sin embargo, cabría dar mayor importancia a otros factores que operan del lado de la oferta de fuerza de trabajo, como la incapacidad de las unidades agrícolas de baja productividad para retener los incrementos de su propia mano de obra, así como la destrucción de esas unidades, cualesquiera que sean las razones específicas que la determinan (agotamiento del suelo, precariedad de la tenencia, supresión paulatina de relaciones sociales arcaicas, etc.).

En cuanto al subempleo urbano, se van creando actividades de baja productividad en los servicios personales, en el comercio y aun en el sector secundario, que logran desarrollarse por la captación de ingresos generados fundamentalmente en las actividades de productividad elevada, es decir, en aquellas que albergan el empleo. En el caso de Brasil, las cifras correspondientes a los años 1960, 1970 y 1980 muestran que el subempleo urbano aumenta en términos absolutos. Sin embargo, la relación entre aquél y el total de la ocupación urbana se reduce: de 25% a 23% y a 16%, en las tres fechas.

Mostrando el caso de la economía brasileña, se procuró dar un ejemplo de cómo la industrialización acelerada, llevada adelante a base de un paradigma tecnoeconómico frecuentemente llamado fordista y, a veces, metalmecánico, puede reproducir los trazos más gruesos del comportamiento postulado, a saber, una merma persistente y significativa del grado de heterogeneidad y el comienzo de la disminución absoluta del

subempleo estructural. Ese comportamiento supone una tasa elevada de crecimiento del empleo, que exige una tasa de crecimiento del producto también alta. Esta última es un promedio ponderado de las que corresponden a los distintos sectores productivos, a su vez influenciadas por el dinamismo de los avances tecnológicos que se van incorporando en cada uno.

¿Cómo rastrear la heterogeneidad estructural y su evolución en el tiempo cuando la tasa de crecimiento se reduce, y asimismo, cuando cambia el patrón productivo y tecnológico en que se basa? En los años ochenta, la situación ocupacional de la economía brasileña abarca un conjunto de hechos estilizados correspondientes a un primer caso: el de una caída de la tasa de crecimiento asociada a desequilibrios macroeconómicos, sin que concomitantemente se registren cambios muy importantes en el patrón productivo y tecnológico. En ese cuadro se destacan los aspectos siguientes:

- Según los datos, se produce una reversión de la reversión, en el sentido de que vuelve a incrementarse el volumen absoluto del subempleo global. Este aumenta significativamente: de 11.2 millones de ocupados en 1980, a 14.4 en 1991.
- El grado de heterogeneidad no varía en forma significativa. Según los datos expuestos, sufre una pequeña disminución, de 26% a 25%. Otras estimaciones disponibles registran un leve aumento, que en ningún caso supera en mucho el 1%. Esta constancia relativa muestra que, como problema global, el subempleo no se agrava, pero también implica que se alarga el plazo de su virtual reabsorción: en el caso de Brasil, a igualdad de la tasa de crecimiento y del patrón productivo y tecnológico, la reabsorción se posterga 10 años. Puede decirse, entonces, que la expresión década perdida refleja con propiedad esa constancia del porcentaje del subempleo, así como la implicación recién señalada.
- El cambio en la composición del subempleo obedece a la misma tendencia anterior. Es decir, se incrementa la parte del subempleo urbano en el total, de 43% a 58%. Ello depende de comportamientos disímiles de los niveles absolutos de ambos tipos de subempleo. El que radica en la agricultura disminuye o se incrementa muy levemente, según el criterio de estimación utilizado (de 6.4 a 6.1 millones de ocupados) (véase de nuevo el cuadro 1A). En cambio, el subempleo urbano aumenta de manera considerable, en cualquiera de ellos (de 4.8 a 8.3 millones, en el mismo cuadro). Este aumento refleja la continuidad

de la aplicación de estrategias de subsistencia, desarrolladas en los servicios, el comercio o el sector secundario, para la captación de rentas desde las actividades de productividad elevada. Por otra parte, el incremento supone también que el porcentaje del subempleo urbano sobre la ocupación urbana, de venirse reduciendo con intensidad, pasa a incrementarse significativamente, en la nueva década: de 16% a 20%, según la estimación utilizada.

- Aumenta también el desempleo abierto. Entre 1980 y 1991, para el total de Brasil se eleva de 2% a 5% de la PEA, según los datos de los censos demográficos. Aunque estos datos no son los más adecuados para estimarlo, al menos reflejan el incremento del desempleo que acompaña las coyunturas recesivas. No obstante, aquí importa señalar este otro hecho estilizado: la convergencia de los comportamientos desfavorables del desempleo abierto y del subempleo urbano. La merma del crecimiento del producto acarrea la caída de la tasa de absorción en el empleo, y es éste el fenómeno que explica esos comportamientos. Según muestra la información, tanto el desempleo como el subempleo aumentan y ello tanto en términos absolutos como relativos.

Esta convergencia de los problemas ocupacionales se repite en los años noventa, pero con características y por razones diferentes. Durante estos años, nuevos hechos estilizados brindan una imagen de la heterogeneidad y de sus mutaciones, esta vez verificadas en el marco de una recuperación del nivel de actividad y de un cambio en la estructura productiva (en la composición sectorial y por ramas de la producción), acompañados y en buena medida inducidos por la rápida penetración de un nuevo paradigma tecnoeconómico.

Como la anterior, esta otra imagen es también preliminar o aproximativa. Se introduce sólo para levantar más adelante algunas cuestiones atinentes a los desafíos de la transformación productiva con equidad. La información que permite delinear esa imagen se encuentra en el cuadro 1B, sobre la ocupación y subempleo urbanos. Provenientes de encuestas de hogares, los datos no son comparables con los anteriores, originados en censos demográficos. De esa información se infieren las siguientes observaciones:

- Luego de tres años de contracción económica (1990-1992), se registra un alto porcentaje de subempleo en relación con la ocupación (28%). Luego de un trienio de retomada del crecimiento

(1993-1995), la proporción del subempleo se reduce (a 27%), y vuelve a disminuir (a 25%) al año siguiente (1996), también de crecimiento positivo.

- La relación entre las variaciones del porcentaje de desempleo abierto y el aumento del nivel de actividad no obedece a pautas semejantes. A pesar de la recuperación de este último, la significación relativa del desempleo se mantiene en cifras bastante más altas que las que corresponden a sus valores pretéritos. La razón generalmente admitida es que la recuperación se ha visto acompañada de transformaciones tecnológicas muy significativas y aceleradas.
- La aparente divergencia de comportamientos entre subempleo y desempleo esconde una convergencia de los problemas por ellos representados, que se aprecia considerando sus niveles absolutos. El que corresponde al subempleo llega a caer en 1996, pero esta merma no representa la reversión a que se hizo referencia con anterioridad, no sólo (ni principalmente) porque la merma pueda provenir de las naturales variaciones del subempleo en períodos más cortos, sino porque sus valores absolutos y relativos se mantienen altos, en años en que los valores del desempleo abierto también lo hacen.

### III. Visión de conjunto

La convergencia aludida refleja una especificidad periférica, que se torna más visible cuando sus problemas ocupacionales recientes se aprecian a la luz del modo como se fueron perfilando a largo plazo.

Puede afirmarse que la evolución de la heterogeneidad depende crucialmente de su grado en el período base. En efecto, en igualdad de condiciones, los plazos de una virtual reabsorción del subempleo se acortan o se alargan de forma significativa, según sea la magnitud inicial de ese grado. Por otra parte, como la periferia se caracteriza justamente por un grado muy elevado de subempleo, alcanzar ciertos niveles de homogeneidad de la estructura de la producción, y una relativa homogeneidad en la estructura ocupacional, envuelve plazos muy prolongados. Tan largos son, que difícilmente puede esperarse que el camino hacia la homogeneidad carezca de interrupciones. Se interpondrán en él los escollos de las contracciones cíclicas o de las mermas en el nivel de actividad, o se producirán cambios de rumbo ligados a la discontinuidad del

avance técnico (o contrariamente, a la intensidad de su aceleración).

Ello no obsta a que se den tendencias sostenidas y prolongadas a la reducción del grado de heterogeneidad y asimismo del nivel absoluto del subempleo estructural. De producirse, estas tendencias —que han merecido escaso reconocimiento en la propia bibliografía estructuralista— van redefiniendo los umbrales a partir de los cuales habrá de producirse la ulterior evolución de la heterogeneidad. Como ya se vio, entre 1960 y 1980 la economía brasileña brinda un ejemplo de esta posibilidad. Durante ese período, el grado de heterogeneidad se redujo sustancialmente, de algo como 50% a la mitad de esa cifra. Disminuyó también el nivel absoluto del subempleo, hecho que marca una reversión de la tendencia anterior de ese indicador.

El desempeño económico desfavorable puede frenar la nueva tendencia. Sin embargo, ello no implica, o al menos no implica necesariamente, que la significación del subempleo varíe mucho, en términos relativos. En otras palabras, el umbral alcanzado tras un período de alto dinamismo económico no se desdibuja, de tal modo que el plazo de una virtual reabsorción permanece, si bien que con un punto de arranque aplazado en el tiempo. De nuevo el ejemplo de la economía brasileña: transcurrida la década de 1980, el subempleo estructural sigue representando la cuarta parte de la fuerza de trabajo ocupada. Es claro que del mal desempeño económico no deriva ese solo efecto ocupacional; en el nuevo umbral, la mayor dimensión absoluta del subempleo convive con niveles absolutos y relativos de desempleo abierto sensiblemente ampliados. En el caso de la economía brasileña, el primero se triplica, y el segundo más que se duplica.

También se señaló que esta convergencia de los problemas del subempleo y del desempleo puede adquirir configuraciones y dimensiones especiales, cuando en ella incide un cambio radical de paradigma tecnoeconómico. En períodos de dinamismo sostenido —y sobre todo si éste se expresa en altas tasas de crecimiento del producto— la estructura de la ocupación puede retomar el camino hacia la homogeneidad, a través de la reducción absoluta y relativa del subempleo. Pero esta posibilidad se ve condicionada por el comportamiento del desempleo abierto.

De suyo, la condición periférica suele suponer el rezago productivo y tecnológico de una parte de las actividades constituidas con condiciones de productividad normal o alta. A los efectos que en general derivan del cambio radical y acelerado de las tecnologías en el desempleo abierto, se suman los de su impacto

en ese tipo de actividades relativamente rezagadas, respecto a sus similares en los centros. Desde la perspectiva de la ocupación, la especificidad de la periferia sigue siendo dada por la heterogeneidad, es decir, por la elevada proporción del subempleo. Pero en las nuevas condiciones, por el camino de su reabsorción también transita el desempleo, que puede aumentar considerablemente y resistirse a caer, como sugieren las cifras del cuadro 1B.

Se redefine, así, no sólo un nuevo umbral para la reabsorción, sino un nuevo tipo de umbral, donde confluyen los problemas ocupacionales preexistentes ligados al subempleo, con esos otros emergentes relacionados con el desempleo abierto, que multiplican, al interrelacionarse, la complejidad del conjunto de los problemas ocupacionales.

#### IV. Los desafíos de la transformación productiva con equidad

En esencia, la cuestión para nuestros países estriba en saber inscribirse en una revolución tecnológica que el reciente proceso de globalización viene universalizando, a partir de las especificidades ocupacionales propias de la condición periférica. En su artículo, Aníbal Pinto señala: "... lo esencial de una alternativa residiría en la traslación rotunda de acento desde un crecimiento precariamente asentado ... hacia otro cuyo pivote y objetivos centrales sean la extensión del progreso técnico, la ampliación del mercado interno, la homogeneización del sistema ..." (Pinto, 1976, p. 139).

Las pautas del crecimiento y las razones de su precariedad sin duda han variado, pero estas tres grandes líneas estratégicas aún describen el núcleo de los que tal vez sean los principales desafíos de la transformación productiva con equidad.

Analizando la estructura ocupacional a largo plazo, puede apreciarse que la heterogeneidad no tiende por sí sola a desaparecer, pero puede reducirse significativamente por períodos, disminuyendo con ello la magnitud de los problemas ocupacionales. Lo nuevo en los años noventa es que, de ahora en adelante, a un grado de heterogeneidad más o menos significativo según los casos, se suman los efectos de la revolución tecnológica en curso.

En el marco del paradigma fordista, siendo la industria la principal portadora de las potencialidades de progreso técnico, se abrían expectativas de ir acortando distancias respecto de la frontera tecnológica prevaeciente por la vía de la industrialización. Este era

un supuesto clave de las propuestas de la CEPAL en los años cincuenta.

En el nuevo paradigma liderado por las tecnologías de la información, al tiempo que se redefine el abanico de sectores en que es más alta la dinámica tecnológica (dígase al pasar, redefiniéndose también, sectorialmente y por ramas, la magnitud de los atrasos tecnológicos de la periferia), esa frontera se mueve con inusitada rapidez. En el marco de una globalización que parece inevitable, el reconocimiento de esta revolución tecnológica y de sus características lleva a la CEPAL de los años noventa a poner de relieve la competitividad, y sobre esa base, la reinserción internacional por la vía de una fuerte expansión de las exportaciones.

No se desconoce que la CEPAL aborda con detenimiento los problemas ocupacionales y las políticas adecuadas para superarlos, ni que su búsqueda apunta a lo que denomina un "enfoque integrado". Sin embargo, aquí se propone que los desafíos de la transformación productiva con equidad se encararan con ventaja colocando en primer plano el problema de la heterogeneidad estructural y de la necesidad y posibilidad de resolverlo. En otras palabras, se postula que la plena reabsorción de la mano de obra subempleada debe constituir el objetivo estratégico prioritario y a la vez un objetivo explícito, es decir, definido por metas delineadas a lo largo del tiempo, aunque aproximativas.

Esta prioridad de la reabsorción del subempleo no se plantea como un desiderátum por consideraciones atinentes a la equidad distributiva, o por razones relacionadas con la viabilidad social y política de las estrategias de desarrollo. En verdad, esa prioridad escondida una *démarche* analítica, planteada estrictamente desde el ángulo económico, y destinada a sugerir que la consideración explícita del subempleo estructural se configura como requisito de la viabilidad y eficiencia de las propuestas estratégicas de superación de la condición periférica.

Admítase, para argumentar que una economía periférica está compuesta de un sector moderno y otro atrasado. Por hipótesis, el primero viene operando con pleno empleo (sin desempleo abierto) y a niveles de productividad normal, cuyas condiciones se mantienen en el tiempo. La gradual reabsorción del subempleo preexistente equivale a un considerable aumento de la productividad media. Ella implica que con cada unidad de fuerza de trabajo reabsorbida se va realizando un excedente potencial, *grosso modo* definible como la diferencia entre el incremento de producto que la

reabsorción genera y los salarios y remuneraciones pagados para generarlo.

Cabe ahora ampliar este argumento básico, refiriéndose a los efectos esperables de una fuerte exposición a la competencia internacional, reconocida como imprescindible para inducir aumentos persistentes de la productividad. Como se insinuó anteriormente, en las condiciones iniciales de relativo rezago tecnológico que se dan en las actividades que albergan el empleo, la apertura externa conducirá a la eliminación de algunas y a la reestructuración de otras. Además, la competencia irá demandando una actualización continua de los niveles de productividad, en el conjunto de esas actividades modernas. Así pues, se plantearán nuevos problemas en el ámbito del empleo, que se agregarán a aquellos otros relacionados con el subempleo previo de vastos contingentes de mano de obra.

Ambos problemas no son disociables, y tampoco lo serán las políticas que se persigan para superarlos. Sin embargo, la consecución de los objetivos de esas políticas traerá consigo un aumento del excedente, originado tanto en la reabsorción y en el aumento de productividad que supone, como en el incremento de esta última en el propio sector moderno.

Véase ahora por qué esta evolución general de la ocupación, y en especial la reabsorción del subempleo, constituye condición de la viabilidad de una estrategia de desarrollo a largo plazo. En sí mismas, ellas suponen progreso técnico e incrementos sostenidos de la productividad y del excedente, con efectos positivos sobre la acumulación de capital. Pero aquí importa destacar que también suponen el aumento sostenido del mercado interno, y que por ende implican la posibilidad de realizar la creciente producción de bienes y servicios, y de dar continuidad a la acumulación de capital en que esa producción se sostiene.

En breve, la expansión del mercado interno aparece como un importante recurso por utilizar, en tanto expresa las potencialidades imbricadas en los incrementos de la productividad del trabajo, en términos del dinamismo de la demanda requerido para sostener la acumulación y el crecimiento. Este modo de ver el mercado interno y su papel viabilizador contrasta con puntos de vista frecuentes, según los cuales el crecimiento podrá y deberá ser impulsado por la expansión de las exportaciones y por la profundización permanente de la división internacional del trabajo que ella supone. No es difícil percibir que ese patrón de crecimiento de tipo extravertido encontrará problemas de realización, cuando se está pensando en la periferia

como un todo, o en economías continentales que la representan, como las de Brasil, China, India o Indonesia.

Las consideraciones anteriores no niegan la importancia del dinamismo exportador, que se percibe como condición necesaria pero no suficiente del desarrollo periférico. El punto de partida de un sector industrial relevante incompleto y de rezago tecnológico habrá de expresarse en una elevada elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones que, a la larga, deberá satisfacerse con una expansión compatible de las exportaciones. Sin embargo, salvedad hecha de las economías pequeñas que también forman parte de la periferia y para las cuales una expansión de tipo extravertido es un camino natural, el crecimiento imprescindible de importaciones y exportaciones para la periferia como un todo no implica que el coeficiente de apertura haya de ir en aumento permanente, ni que las actividades exportadoras operen como sector de arrastre de su desarrollo. Tampoco implica que no existan, entre estas últimas, algunas que resulten de gran significación, desde la perspectiva del progreso técnico y de la ganancia global de productividad y competitividad.

Como el de la viabilidad, el tema de la eficiencia está relacionado con la reabsorción del subempleo, o mejor, con el significado dinámico de esa reabsorción. Esta trae consigo no sólo una difusión más amplia de las tecnologías existentes, sino también una acumulación mayor de conocimientos en empresas y en la fuer-

za de trabajo de distintos niveles de calificación que ellas van integrando, con la consecuente dinamización general de la capacidad de innovar. Dicho de otro modo, al ampliar el ámbito de difusión del progreso técnico, la reabsorción contribuye a acentuar su dinamismo.

También debe señalarse que la reducción gradual del rezago tecnológico y del subempleo característicos de la condición periférica implica que el progreso técnico se universaliza, con efectos benéficos para la economía mundial en su conjunto. El desarrollo de la periferia con plena absorción favorece a la economía no sólo desde el ángulo de la ampliación de los mercados, sino en términos de la tasa global de incremento del progreso técnico, y por ende en términos de los reflejos del mismo en los aumentos de la productividad y en la aptitud para generar excedentes acumulables.

En síntesis, se sostiene que la reabsorción del subempleo —su reasignación a actividades de productividad elevada— ha de constituir el eje principal de las estrategias de desarrollo de las economías de tipo periférico, pues constituye condición necesaria para imprimir viabilidad y eficiencia a esas estrategias. Este es un punto de vista apenas esbozado y, como tal, apenas roza el problema. Para comenzar a profundizarlo habría que abordar el tema de las políticas ocupacionales, así como su articulación con las políticas productivas y tecnológicas y de inserción internacional, tema que excede en mucho las posibilidades y objetivos de estas notas.

### Bibliografía

- Pinto, A. (1976): "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina", *Inflación: raíces estructurales*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1971): "El modelo de desarrollo reciente de la América Latina", *El trimestre económico*, vol. 38(2), N° 150, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, abril-junio.
- \_\_\_\_\_ (1970): "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El trimestre económico*, vol. 37(1), N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.

- Prebisch, Raúl (1973): *La interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949*, serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, segunda edición, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (1962): "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Boletín económico de América Latina*, vol. 71, N° 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), febrero. [Su primera versión impresa data de 1949.]



# La apuesta educativa *en América Latina*

Ernesto Ottone

Secretario de la  
Comisión Económica  
para América Latina y  
el Caribe

## I. América Latina en el proceso de globalización

El optimismo político<sup>1</sup> y el optimismo tecnológico<sup>2</sup> en torno al proceso de globalización y la guerra fría de postguerra han ido perdiendo fuerza al calor de las profundas ambigüedades, contradicciones y desencantos que han caracterizado a esos procesos tanto en sus efectos económicos y sociales como en los políticos. Si bien todavía el optimismo tecnológico tiene cultores y vigencia, el optimismo político se ha visto opacado por visiones más escépticas o francamente pesimistas;<sup>3</sup> éstas ponen el acento sobre todo en los peligros y los problemas que presenta la actual situación mundial y subrayan las tendencias hacia la exacerbación de los conflictos políticos, sociales y culturales en curso que podrían generar un mundo más antagonista, inequitativo y fragmentado. Se señala la gran posibilidad de que aparezcan sociedades cada vez más separadas, con elites modernas atrincheradas frente a masas excluidas, y que los excluidos formen comunidades que no se remitan a consensos cívicos nacionales, sino que tiendan a refugiarse en las idiosincrasias tradicionales-locales, regionales, étnicas, carnales y religiosas que refuerzan procesos de desintegración propicios para un atrincheramiento antimoderno y reacciones contrarias al desarrollo.

Es evidente que más allá de interpretar la actual realidad en clave optimista o pesimista es necesario reconocer que es profundamente ambivalente, está llena de peligros reales y también de enormes posibilidades. Como bien lo señala Jean Daniel (1995), "*Nos dirigimos sin brújula y sin estrellas hacia un futuro mundialista, pero nos dirigimos entre las más tumultuosas convulsiones*". Ello está obligando a todos a pensar en futuro como una construcción cuidadosa y frágil que no está predestinada ni a un inevitable progreso ni a la catástrofe. Es una construcción tan difícil, que Dahrendorf define la obtención de la prosperidad, la democracia y la ciudadanía para todos como la cuadratura del círculo (Dahrendorf 1995).

<sup>1</sup> Véase Fukuyama, 1989 y 1992.

<sup>2</sup> Véanse Naisbitt y Aburdene, 1990; Toffler, 1990, y Gates, 1995.

<sup>3</sup> Véanse Kennedy, 1993; Huntington, 1990; Gallo, 1990; Minc, 1993, y Ruffin, 1993.

La magnitud de los cambios afectó severamente a América Latina, que los percibió con retraso; se explica así la extrema vulnerabilidad de la región durante la crisis de los 80, cuando se desplomó el financiamiento externo y se estremecieron las economías de la gran mayoría de los países. Estos países debieron reorientar su estrategia de desarrollo en el marco de un rudo e inevitable ajuste, cuyo costo social fue altísimo.

El tremendo esfuerzo realizado ha tenido resultado ambiguos y diferenciados, con avances y rezagos. Sin duda se ha avanzado en el logro de una recuperación económica moderada, una creciente estabilidad financiera, una gradual diversificación y modernización de los sistemas productivos, una mejor gestión macroeconómica y un leve aumento del ahorro y de la inversión, basado en parte en una considerable afluencia de recursos externos. Todos estos avances se dieron en un marco de una creciente democratización de los sistemas políticos y un marcado incremento de la interdependencia de los países de la región, impulsado por una nueva generación de acuerdos formales de integración. En cambio los avances son mucho menores en el terreno de la equidad y la disminución de la pobreza. El ritmo y las características del crecimiento económico actual continúan generando un menor número de empleos productivos que el requerido; sigue existiendo una marcada desigualdad en la distribución del ingreso y el ritmo de disminución de la pobreza es lento e irregular.

Por todo ello es posible concluir que, pese a los esfuerzos realizados para superar la situación de inequidad social en materia de impulso y reconversión de las políticas sociales, de reformas en el campo educativo, de la salud y de la seguridad social persiste un rezago que hace cuestionar la sustentabilidad del proceso de desarrollo y obstaculiza la densidad democrática y ciudadana de la región.

Estamos, entonces, frente a una realidad compuesta, donde si bien la región ha superado los rasgos más graves de la crisis de los 80, y no se encuentra ni descolgada de la economía global ni es el "último de la clase", como región tampoco está entre los primeros: sus resultados son más bien medianos que buenos y se encuentran todavía muy distantes los elementos de dinamismo económico a base de la incorporación de progreso técnico, de equidad, sustentabilidad y solidez democrática que supondría una competitividad auténtica.

## II. La apuesta educativa

Cada vez existe más coincidencia en los análisis en señalar que para elevar su competitividad el mayor

desafío que enfrentan las naciones es la transformación de la calidad educacional.

Abundan las comprobaciones de que existe una alta correlación entre el esfuerzo educativo y la capacidad de conjurar los peligros más graves de la desigualdad y exclusión y de producir avances históricamente acelerados en términos de un desarrollo equitativo (CEPAL/OREALC, 1992).

Paradójicamente hay igual consenso en señalar que los sistemas educativos presentan un fuerte desajuste entre las esperanzas en ellos cifradas y su realidad. Aparecen como hijos de una sociedad industrial que se erosiona rápidamente con estructuras y orientaciones más ligadas al siglo XIX que al siglo XXI.

Su funcionamiento responde a las necesidades que tuvieron esas sociedades de generar una jerarquía para la industria, producir un fuerte credo en torno al progreso ascendente de la ciencia y la técnica, crear suficiente mano de obra calificada y técnicos capaces de operar maquinarias complejas y formar una elite que dirigiera y orientara la sociedad. Además, la educación debía formar los consensos ideológicos básicos que permitieran la integración social.

Esos sistemas fueron fundamentales en la construcción de la sociedad industrial y factor de integración y movilidad social. Formaron los ejércitos productivos, aquellos espíritus de la escuela primaria con "ideas claras y distintas" que reducían lo complejo a lo simple, separaban lo ligado y las contradicciones del entendimiento (Morin, Bochi y Ceruti, 1991). Inspirada en la mecánica, su orientación metodológica se basó sobre todo en los valores de la disciplina, el raciocinio lineal, la precisión y la exactitud. Como señala Gaudin (1991), "En breve, ellas privilegian netamente las cualidades de orden y método en detrimento de las capacidades creativas".

La eficiencia de los sistemas educativos comenzó a decaer cuando cambió el paradigma de la sociedad y ésta tuvo nuevas exigencias.

Esa pérdida de eficacia entra en el tema de la calidad de la educación, en torno al cual recientes investigaciones muestran que hay, en las sociedades más desarrolladas, nuevas formas de iletrismo y manejo insuficiente de los códigos básicos de habilidades y capacidades de comprensión de jóvenes que han pasado doce o más años por la escuela; una notable falta de preparación para acceder al mercado del trabajo y falta de respuesta a sus demandas; y una inversión de la capacidad integradora de los sistemas educacionales que presentan una tendencia cada vez más segmentadora que reproduce y aumenta las desigualdades.

América Latina no escapa a los problemas señalados pese a los notables esfuerzos realizados desde la postguerra. Ellos se plasmaron en una fuerte reducción del analfabetismo absoluto, un progreso cuantitativo espectacular en la educación básica, cuya cobertura alcanza en la actualidad un promedio de 90% de los niños de la región, y un fuerte crecimiento también de la educación secundaria y superior.

Sin embargo, a los problemas de cobertura que aún enfrenta un número de países menos desarrollados, se suman hoy, en todos, graves problemas relativos a la calidad y a la pertinencia de la educación; la tasa de repetencia se encuentra entre las más altas del mundo, concentrándose en los primeros grados; y el 40% de los niños escolarizados abandona la escuela antes de finalizar la educación primaria. Las diferencias tienden a hacerse más profundas, así como los desequilibrios urbano-rurales.

Todo ello hace que el sistema educativo sea hoy más segmentador que integrador, que se aleje cada vez más de las exigencias de la producción y que se vuelva cada vez más inadecuado frente a las demandas del mercado de trabajo.

Por ello la transformación educativa se ve como un proceso clave para responder a las nuevas necesidades de una sociedad del conocimiento y para detener los procesos de desintegración social. Se trata pues de generar una educación que prepare para la vida en un proceso productivo cambiante, menos jerárquico, y más basado en una organización reticular, con carreras que no serán lineales y cuyas fronteras no serán las de un país sino las del mundo, donde se requerirá más iniciativa que docilidad, más creatividad que orden. Como lo señala Reich (1991), la educación que prefigura las funciones de futuro debería tender a generar: capacidad de abstracción, un pensamiento sistémico complejo e interrelacionado, habilidad de experimentación y capacidad de colaboración, trabajo en equipo e interacción con los pares. En suma, una educación fluida e interactiva que cree una mente escéptica, curiosa y creativa. Estas exigencias del nuevo proceso productivo se entrelazan con las virtudes ciudadanas de democracia y participación. Todo el esfuerzo de la transformación educativa para responder a un futuro que sea moderno, democrático y sustentable será el de no hacer de la competitividad sinónimo de barbarie y exclusión ni de la solidaridad sinónimo de pasividad e ineficiencia.

Para que esta transformación educativa responda tanto a los objetivos de competitividad como de ciudadanía debe al menos responder a cuatro condiciones fundamentales:

1. *Una relación sólida con la modernidad.* En la actual sociedad del conocimiento, gran parte de la adquisición de información y de la comunicación transcurre fuera de toda estructura organizada o institucional y por ende fuera de la escuela. Pasa a través de una inmersión creciente e inevitable en el mundo de las comunicaciones. Los medios de comunicación son realidades poderosísimas de muy rápido desarrollo. La formación del imaginario colectivo y de lo que la gente sabe está fuertemente generado por ellos. Si el sistema educativo no se construye tomando en cuenta esa realidad para fortalecerse y desde ahí desarrollar su función, tenderá a perder significación real y se devaluará aún más; las habilidades y los conocimientos tenderán a ser adquiridos por fuera, de manera desordenada, y se producirán más bien bárbaros con habilidades y conocimientos, que ciudadanos educados.

El sistema educativo sólo puede adquirir la centralidad esperada si es capaz de asumir de manera acelerada las nuevas tecnologías y usarlas para reforzar una propuesta fuerte en la entrega de habilidades y en la formación ciudadana.

Por lo tanto la transformación educativa supone una fuerte apertura del sistema educativo al mundo real, la ruptura de su aislamiento, un salto en la puesta al día de su metodología —para acompañarla con las exigencias que planteen las transformaciones del sistema productivo, las comunicaciones y la vida ciudadana— y una renovación de su contenido con relación a las transformaciones del mundo del trabajo.

2. *Una relación extremadamente sensible con la transformación productiva en curso.* Existe una bibliografía cada vez más amplia dirigida a analizar el carácter no coyuntural del desempleo y su ligazón estructural con las transformaciones productivas vinculadas a los procesos de globalización y a la incesante generación de tecnologías nacidas de la revolución de la información.<sup>4</sup>

Las cifras a nivel universal y particularmente las de los países desarrollados parecieran confirmar las versiones más pesimistas que consideran que la caída del empleo actual no tiene nada que ver con las oleadas precedentes en la historia. Sería así inútil esperar una recuperación del nivel del empleo absorbiendo, con nuevos empleos, los destruidos por la innovación tec-

<sup>4</sup> El aporte conceptual más importante al respecto lo hace Rifkin (1995). En términos empíricos cabe señalar que la OCDE estimaba el desempleo estructural (entendido como un desequilibrio fundamental entre la oferta y la demanda de empleo) en 7% a 10% de la población económicamente activa de la Unión Europea y Canadá, lo que representaba una parte significativa del total del desempleo (OCDE, 1994).

nológica y las exigencias de la competitividad global. En efecto, los empleos que se crean no responden a la magnitud de los que se cierran, ya que, por su naturaleza, no son para todos y las políticas de reciclaje y formación profesional no han estado, por lo menos hasta ahora, en condiciones de resolver el problema.

Aunque la versión más pesimista deba ser morigerada a la luz de algunas experiencias parcialmente exitosas, estamos frente a un problema muy grueso, cuya solución no es estrictamente económica y que tiene impactos muy fuertes en el ámbito de la integración social y de los valores en nuestras sociedades.

Cuán profundo es, se aprecia por el hecho de que soluciones como las del tiempo compartido y la disminución del tiempo de trabajo se discuten no tan sólo en el ámbito académico sino que forman parte de las decisiones gubernamentales, como se aprecia en propuestas recientes de los gobiernos de Francia e Italia.

El problema tal y como se da en los países desarrollados no presenta las mismas características y agudeza en la región. Sin embargo conviene tener esa situación a la vista para pensar en las posibles medidas a nivel del sistema productivo y del sistema educativo que pudieran prevenir una situación similar.

El problema nuestro se centra en que "el tipo de reestructuración productiva que siguió a los ajustes, los cambios de los precios relativos y la liberalización comercial, no se han traducido aún en la suficiente generación de puestos de trabajo ni en la disminución de las desigualdades. Tras haberse revertido (aunque no siempre superado) las caídas del empleo y la agudización de las desigualdades y la pobreza producidas durante la recesión y los ajustes, en la actual fase de crecimiento los empleos de buena calidad han aumentado en forma muy lenta y las remuneraciones relativas a los trabajos de diferente calificación han tendido a distanciarse" (CEPAL, 1996a).

Ese distanciamiento se expresa en una concentración alta y persistente de la distribución del desempleo en los deciles de menores ingresos.

En algunos países en el decil de los más pobres la tasa de desempleo es 4 veces superior a la tasa media y es poco afectada por las fluctuaciones de la desocupación total. Si a esto se agrega que en el 20% de los hogares de más altos ingresos, el nivel de desempleo es muy bajo y no varía de acuerdo con la tasa global, parece evidente que el dinamismo económico y la difusión del progreso técnico tienen repercusiones importantes para el empleo en la base de la pirámide (CEPAL, 1995).

Estamos, entonces, ante la necesidad de modificaciones para que el proceso de desarrollo actual, por

una parte, consolide lo avanzado en materia de estabilidad macroeconómica, apertura y control de la inflación y, por otra, dinamice mucho más el crecimiento, sobre todo que levante las barreras que minimizan la difusión social de sus beneficios.

El sistema educativo tiene un papel central en esta empresa. De ahí que sea fundamental estudiar todas las interacciones posibles entre una educación renovada y un estilo de crecimiento capaz de generar los empleos productivos necesarios, que permitan sociedades más equitativas e integradas.

La rentabilidad de la inversión educativa ha sido probada ampliamente, así como su efecto sobre la equidad. Se ha demostrado que "existe una relación fuerte y directa entre más y mejor educación y la reducción de la pobreza", definiéndose "como indicador de la relación entre educación y bienestar social el número de años requeridos para contar con 90% o más de probabilidades de no caer en la pobreza", señalándose que "para el caso de la región en las áreas urbanas este indicador alcanza 10 a 12 años de estudio y cada vez más, el ciclo medio completo" (CEPAL, 1996b).

Una profunda reforma de la educación que tenga muy en vista los cambios del mercado de trabajo, que incorpore en su diseño al sector empresarial, que se relacione con políticas dirigidas al alza de la productividad y a la difusión del progreso técnico podría ampliar su papel de canal de la movilidad. Tendría efectos simultáneos sobre la equidad y la competitividad y contribuiría al crecimiento de las ocupaciones que producen mayores ingresos, ampliando las posibilidades de acceso a ellas por mérito, lo que revalorizaría la credencial educativa y disminuiría la actual segmentación. Todo lo anterior puede contribuir a contrarrestar las actuales tendencias concentradoras del desarrollo.

*3. Abordar de manera simultánea los objetivos de modernidad y ciudadanía.* Un sistema educativo que se plantee por objetivo educar para la modernidad supone romper con un concepto reductivo que la identifica sólo con los procesos de racionalidad instrumental, eficacia productiva e integradora, y unificación por la vía del consumo.

Si bien la racionalidad instrumental, la eficacia productiva, el progreso técnico y la capacidad de respuesta a las aspiraciones de consumo son elementos constitutivos de la modernidad, no garantizan por sí solos la vigencia de los valores como los de derechos humanos, democracia, solidaridad y cohesión social, ni la sustentabilidad y la afirmación de una memoria y proyectos históricos.

Se trata de crear, como esencia y producto del proceso educativo, sujetos capaces de lograr una inserción

oportuna en los procesos de cambio productivo, de dialogar activamente en espacios decisorios y de ejercer sus derechos políticos en una democracia participativa.

En definitiva, se trata de una educación con una perspectiva crítica de la modernidad, que sin dejar de reconocer la importancia de la racionalización, busca subordinarla a los valores asociados a las democracias, la tolerancia, la libertad y la diversidad.

A partir de esta consideración, el lograr el acceso universal a los códigos de la modernidad supone para el esfuerzo educativo ser capaz de transmitir el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la sociedad moderna. Esto no es antagónico con la persistencia de la identidad cultural, entendiéndola naturalmente como una realidad dinámica capaz de resignificar endógenamente los cambios, trascendiendo las visiones defensivas que entienden la identidad cultural como una realidad inmodificable que sólo puede proyectarse como eterna repetición de un pasado válido para siempre.

Poner el énfasis en la modernidad o en la ciudadanía deja de ser una opción alternativa para el proceso educativo pues ambas son aspectos complementarios de un mismo movimiento. Como bien lo señaló el innovador economista latinoamericano Fernando Fajnzylber, "no cabe dudas de que existe una tensión entre moderna ciudadanía y competitividad. Pero pretender enfatizar la competitividad a expensas de la moderna ciudadanía es ostensiblemente arcaico, así como privilegiar la moderna ciudadanía haciendo abstracción de la competitividad resulta un poco cándido" (CEPAL, 1992).

4. *Apoyarse en un alto nivel de consenso político.* Una transformación educativa que responda a las expectativas que se han cifrado en la educación como factor determinante de sociedades más justas y prósperas es un proceso de una dimensión tal que requiere para convertirse en realidad de una fortísima voluntad política. No es una tarea que pueda hacerse en el marco de fuertes disensiones y conflictos ni responde a intereses de sólo una parte. La transformación educativa requiere un amplio consenso societal que cristalice en un consenso político.

Los tiempos de transformación educativa son largos tanto por el esfuerzo a realizar como por la espera de sus frutos; por ello, normalmente no coinciden con los tiempos de la contingencia política ni de los calendarios electorales.

Se trata de alcanzar acuerdos nacionales capaces de atravesar cambios de gobierno y las turbulencias del debate político normal. Como bien lo señala Tedesco

(1995) en su más reciente libro: "En una sociedad diferenciada y respetuosa de las diferencias, pero también cohesionada a partir del acuerdo sobre ciertas reglas de juego básicas, la concertación acerca de las estrategias educativas permite por un lado superar la concepción según la cual la educación es responsabilidad de un solo sector, y por otro garantizar un nivel adecuado de continuidad que exige la aplicación de estrategias de mediano y largo plazo".

Sin ello, no podrá hacerse realidad, pues requiere de un compromiso financiero fuerte, de una vinculación importante con el mundo empresarial y de una participación muy activa de la comunidad en torno a la escuela. En otro orden de cosas, esos acuerdos tenderán a favorecer la superación de conflictos históricos que marcaron el debate educativo en la sociedad industrial, como la contradicción público-privado que ante los desafíos de hoy ya no tienen sentido. También ayudarán a superar las tendencias conservadoras y rutinarias que muchas veces generan reflejos defensivos en las asociaciones de docentes y una escasa apertura al cambio. Sin duda, en esos reflejos pesan de manera importante los problemas de pérdida de protagonismo de la profesión docente, con su consiguiente desmedro económico y social en muchos países y la caída de sus niveles de profesionalización. Incorporar a los educadores al cambio educacional es parte fundamental del consenso educativo y exige un esfuerzo decisivo por romper todo pacto de mediocridad y por fortalecer la profesión docente aumentando sus responsabilidades y dándole nuevos incentivos, una formación permanente y una evaluación por mérito.

En América Latina desde el comienzo del decenio de 1990 se ha estado impulsando una reflexión sobre muchos de estos elementos (CEPAL/OREALC, 1992). En consecuencia, no se está partiendo de la nada. En un número importante de países se han iniciado procesos de reforma educativa orientados a modificar la situación que hemos descrito, y que abarcan aspectos cuantitativos y cualitativos. En primer lugar, en la gran mayoría de los países de la región, el gasto social y, en particular, el gasto en educación, han aumentado entre 1990 y 1995, en términos reales y como porcentaje tanto del gasto público como del producto interno bruto.<sup>5</sup> En segundo término, y de igual o quizás ma-

<sup>5</sup> Véase CEPAL, 1997, especialmente pp. 93 a 122, Cuadro V.6. De 15 países examinados, el gasto en educación por estudiante, medido en dólares constantes, creció en 12 casos, y sólo disminuyó en tres en el período 1990-1991 y 1994-1995. En la mayoría de los países que registraron crecimiento, éste ha sido considerable: de 25% a 50%.

por significación,<sup>6</sup> en algunos casos se han logrado adelantos significativos en la introducción de sistemas de medición de calidad, reducción de la repitencia, descentralización de la gestión y modificación de programas.

Sin embargo, estos procesos se han enfrentado a diversos obstáculos que han limitado sus logros, obstáculos más políticos que técnicos, y relacionados, entre otras cosas, con la baja receptividad de los profesores al cambio, la resistencia al aumento de la carga tributaria con destinos sociales y a la redistribución del gasto en educación, y los procesos de descentralización administrativa y financiera. El éxito de las reformas educativas y la superación de los problemas mencionados sólo serán posibles si hay un amplio y auténtico acuerdo entre los diversos agentes políticos, económicos y sociales de los países en torno a la prioridad de la educación.

La apuesta educativa a la que nos hemos referido arranca en definitiva de una visión crítica de la modernidad, implica romper con la oposición entre racionalización y subjetividad, y entre tradición y progreso, e implica la búsqueda de sus complementariedades

e interacciones procurando conciliar la libertad individual y la racionalización modernizadora con la pertenencia comunitaria.

Alain Touraine (1993) proclama: "Estamos todos embarcados en la modernidad; lo que es necesario saber es si lo hacemos como galeotes o como viajeros con bagajes, proyectos y memorias". La modernidad asume un carácter imperativo: la revolución científica, la progresiva globalización de los mercados y las comunicaciones, y la existencia de una competitividad basada cada vez más en la difusión del progreso técnico han terminado por liquidar cualquier sueño (o pesadilla) de autarquía frente a las tendencias globales —hasta Albania ha tendido a "desalbanizarse".

La otra afirmación que subyace en la cita de Touraine es que no hay camino único en la ruta de la modernidad. El proceso puede ser un martirio, ya que nadie es galeote por gusto. Pero aquí interesa sortear el pesimismo y ver cómo puede darse la alternativa afirmativa, a saber, la de transitar por el camino con "bagajes, proyectos y memorias", con protagonismo y con identidad. Los procesos en curso a escala global y en nuestra región suponen a la vez promesas y grandes peligros para nuestras sociedades: ni las unas ni las otras son fatales en el diseño del futuro. Esto dependerá en definitiva de nuestra capacidad de influir sobre las "fuerzas de las cosas" y generar sociedades capaces de expandir la libertad y los proyectos de todos y cada uno.

<sup>6</sup> Numerosos estudios muestran que el aumento de recursos destinados a la educación no conducirá necesariamente a mejoras en la calidad de la educación. También sería plausible, en aras de la igualdad de oportunidades, otorgar en la asignación de los recursos públicos mayor ponderación a la educación básica frente a la educación superior.

### Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997): *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G. 1954/Rev. 1-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- \_\_\_\_\_ (1996a): *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía* (LC/G/1898/Rev. 1-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (1996b): Rol estratégico de la educación media para el bienestar y la equidad (LC/G.1919), Santiago de Chile, abril.
- \_\_\_\_\_ (1995): *Panorama social de América Latina. Edición 1995* (LC/G.1886-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.17.
- \_\_\_\_\_ (1992): Serie Industrialización y desarrollo tecnológico, Informe, N° 12 (LC/G. 1729), Santiago de Chile.
- 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, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Dahrendorf, Ralf (1995): "Quadrare il cerchio", *Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Bari, Laterza.
- Daniel, Jean (1995): *Voyage au bout de la nation*, París, Ed. Seuil.
- Fukuyama, Francis (1992): *Le fin de l'histoire et le dernier homme*, París, Flammarion.
- \_\_\_\_\_ (1989): "The end of history", *The National Interest*, N° 16.
- Gallo, Max (1990): *Manifeste pour un fin de siècle obscure*, París, Odil Jacob.
- Gates, Bill (1995): *Camino al futuro*, Madrid, McGraw Hill.
- Gaudin, Thierry (ed.) (1991): *2100 Récit du prochain siècle*, París, Payot.
- Huntington, Samuel (1990): "The clash of civilizations?", *Foreign Affairs*, vol. 72, N° 3, Nueva York.
- Kennedy, Paul (1993): *Preparing for the twenty-first century*, Nueva York, Random House.
- Minc, Alain (1993): *De nouveau Moyen Age*, París, Gallimard.
- Morín, Edgar, Gian Luca Bocchi y Mauro Ceruti (1991): *Un nouveau commencement*, París, Ed. Seuil.

- Naisbitt, John y Patricia Aburdene (1990): *Megatendencias 2000*, Santafé de Bogotá, Editorial Norma.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1994): *The OECD jobs study, facts, analysis, strategies*, París.
- Reich, Robert B. (1991): *The work of nations*, Nueva York, Alfred Knap.
- Rifkin, Jeremy (1995): *The end of work: the decline of the global labour force and the dawn of the post market era*, Nueva York, Potnam's Sons.
- Ruffin, Jean Christopher (1993): *L'empire et le nouveaux barbares*, París, J.C. Lattès.
- Tedesco, Juan Carlos (1995): *El nuevo pacto educativo: educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*, Madrid, Anaya Ediciones.
- Toffler, Alvin (1990): *El cambio del poder*, Barcelona, Plaza y Janés Editores.
- Touraine, Alain (1993): *Critique de la modernité*, París, Fayard.



# Las tareas de la pequeña y mediana empresa en América Latina

**Albert Berry**

*Departamento de Economía,  
Universidad de Toronto,  
Canadá*

## I. Introducción

A juzgar por el panorama económico actual de la mayoría de los países de América Latina, la empresa mediana y pequeña debe lograr un buen desempeño en los próximos veinte años para impedir que los resultados económicos generales también sean insatisfactorios, especialmente en materia de creación de empleos y de distribución del ingreso. No hay otro sector importante con el potencial de generar un gran número de empleos con renta adecuada. La experiencia de otros países muestra que este sector puede cumplir un papel auxiliar relevante en condiciones apropiadas y con un apoyo adecuado. Distintas comprobaciones de los países de la región sugieren que hay un gran potencial en sus sectores de empresa mediana y pequeña, pero tanto la experiencia en otras partes del mundo como la lógica económica reafirman que será necesario un sistema de apoyo fuerte y coherente si se quiere aprovechar ese potencial plena y racionalmente. En el pasado, la falta de ese sistema ha sido notoria en la mayoría de los países latinoamericanos y los que no corrijan esta deficiencia pueden sufrir graves consecuencias económicas y sociales.

El desastre de la década perdida de los años 80 dejó a América Latina con grandes desafíos en los respectivos frentes del crecimiento, del empleo y de la distribución del ingreso. Aunque la tasa de crecimiento económico de la región ha subido gradualmente en el decenio de 1990, todavía no recupera sus niveles del período 1950-1980, cuando imperaba el paradigma de la sustitución de importaciones. Y aunque la tarea de crear empleos se ha aliviado en cierta medida gracias a la caída de la tasa de crecimiento demográfico, sigue seria la situación de desempleo y subempleo en la mayoría de los países, probablemente por efecto de la propia recesión, de las reformas económicas y del proceso de cambio tecnológico.

Las tendencias del decenio de 1990 son más auspiciosas en el frente del crecimiento económico que en los del empleo y la distribución del ingreso. Con tantos cambios en el escenario del desarrollo económico en las últimas décadas —la estructura normativa, las crisis, el proceso de globalización y los padrones y ritmo del avance tecnológico— es imposible predecir con alguna certeza cómo se comportarán estos indicadores en los próximos años. Pero hay razones importantes —empíricas y teóricas— para preocuparse. Desde la perspectiva empírica, el hecho central

es que la mayoría de los países de América Latina han sufrido un proceso de aumento —de moderado a agudo— de los niveles de desigualdad de ingresos (Altimir, 1994; Berry, 1997), casi siempre coincidente con la implantación del paquete de reformas económicas y, habitualmente también, con la recesión económica (los dos fenómenos simultáneos, en muchos casos). Un componente típico de la creciente desigualdad de ingresos es el ensanchamiento de la brecha entre los trabajadores con más y con menos capacitación, la que en muchos países estaba reduciéndose durante el período anterior y que comenzó nuevamente a abrirse.

Hay muchos fundamentos conceptuales y teóricos para el pesimismo prevaleciente respecto de las tendencias del empleo y la distribución. Aun cuando evaluaciones anteriores muy simplistas de las consecuencias distributivas de la liberalización del comercio (especialmente) y de otro tipo eran algunas veces bastante optimistas, alegando que, por la abundancia de mano de obra en la región, los trabajadores latinoamericanos serían los beneficiarios principales de la expansión del comercio (Krueger, 1988), hasta ahora, los hechos refutan esas predicciones. Como resultado, se está prestando mayor atención a la posibilidad de que la mayoría de los países de América Latina no tengan de hecho una ventaja comparativa en productos de uso intensivo de mano de obra no calificada, sino más bien en diferentes tipos de trabajo de mayor capacitación y en recursos naturales, ambos de distribución típicamente muy inequitativa; en los dos casos, es probable que el comercio tenga un impacto negativo en la distribución del ingreso. Otros analistas sostienen que detrás del padrón de desigualdad creciente observado está el rápido avance de la tecnología ahorradora de mano de obra no calificada. Cada una de estas interpretaciones pone el énfasis en cómo ha evolucionado la demanda de trabajo más que en la forma como funciona el mercado del trabajo. Esto significa que, en la medida en que un escaso crecimiento de la demanda de trabajo no se manifestara en los bajos salarios de la base de la pirámide, sí lo haría en términos de desempleo o subempleo, lo que conduciría al mismo resultado final: bajos ingresos.

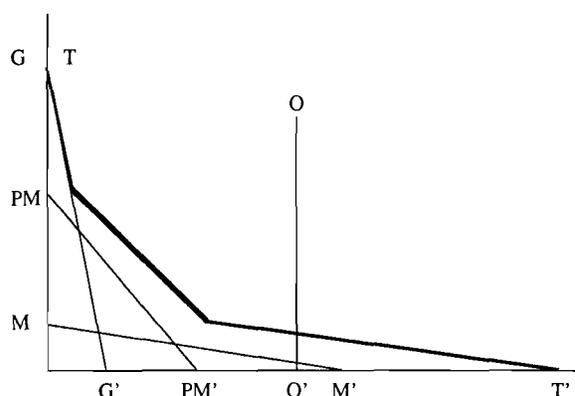
El papel especial o tarea del sector de empresas medianas y pequeñas se relaciona con su posición en la mitad del espectro de tamaños e intensidades de capital en una economía. En promedio, las curvas de demanda de mano de obra de las empresas más grandes y modernas empiezan más arriba que las de las empresas más pequeñas y menos modernas, pero son

también más empinadas (menos elásticas).<sup>1</sup> Esto se debe a que en las empresas que usan tecnología de producción moderna, la productividad del trabajo es muy alta para los pocos trabajadores que necesitan para complementar una cantidad de capital dada (por ello la curva parte desde más arriba), pero como necesitan sólo unos pocos trabajadores, la curva cae abruptamente. Estas empresas pueden pagar muy bien a unos pocos trabajadores pero no les interesa contratar más. En el otro extremo del espectro está el sector de la microempresa, que tiene una curva de demanda muy plana (la curva empieza abajo, porque la productividad es baja incluso para el número muy pequeño de trabajadores, como lo demuestra la capacidad de expansión del sector informal en muchas economías). En el gráfico 1, las curvas de demanda de trabajo de una empresa grande, una mediana y pequeña y una microempresa se representan por los segmentos  $GG'$ ,  $PMPM'$  y  $MM'$ , respectivamente. La curva de demanda total de trabajo ( $\pi\pi'$ ) es la suma horizontal de estas tres curvas, y corresponde a la línea más cargada del gráfico 1. La mayoría de los empleadores potenciales a salarios muy elevados en esta curva de demanda total son empresas modernas; lo esencial del centro de la curva  $\pi\pi'$  corresponde a la demanda de las empresas medianas y pequeñas y la mayor parte de abajo de la misma a microempresas muy pequeñas, de baja tecnología. Sería, por supuesto, ideal que hubiera suficientes factores complementarios (capital y recursos naturales) para generar una curva  $\pi\pi'$  suficientemente alejada hacia arriba y a la derecha para interceptar la curva de oferta ( $oo'$ ) en un nivel de salario elevado; esto es lo que ocurre en los países desarrollados donde el principal componente de la curva de demanda  $\pi\pi'$  corresponde a empresas de uso relativamente intensivo de capital y de alta tecnología que conforman el sector moderno. En los países en desarrollo, la disponibilidad de factores complementarios es demasiado limitada y el tamaño del sector moderno demasiado pequeño para que esto ocurra. En estas condiciones, un país que asigna una porción importante de capital en el sector muy moderno es probable que tenga trabajando a la mayoría de su población con muy poco capital y una baja productividad del trabajo (demanda de trabajo). El salario de equilibrio sería bastante bajo; los trabajadores del sector moderno probablemente serían capaces de obtener

<sup>1</sup> Hacemos abstracción aquí de la heterogeneidad de la fuerza de trabajo. El argumento del texto se aplicaría principalmente a las categorías de mano de obra menos calificada, que son la mayoría de la fuerza de trabajo.

GRAFICO 1

## Curvas de demanda de trabajo



G = Empresas grandes  
 PM = Empresas pequeñas y medianas  
 M = Microempresas  
 T = Demanda total de trabajo  
 O = Oferta de trabajo

una participación en las utilidades del sector a través de la legislación laboral o la negociación colectiva. Otra economía, dotada de la misma cantidad de capital y otros recursos (con la misma cantidad de trabajadores), pero que asignara más capital al sector de la empresa mediana y pequeña, podría tener una curva de demanda que fuera más baja para cantidades menores de trabajo (es decir, en puntos cercanos al eje vertical) pero más alta a mayores cantidades de trabajo; tendría, por lo tanto, un salario de equilibrio mayor que el de la economía anterior, pero quizás menos salarios altos del tipo de los que resultan de participar de las altas utilidades de los sectores favorecidos. En la mayoría de los casos la parte más baja de la curva de demanda corresponde a demanda de personas que trabajan por cuenta propia y tienen bajos ingresos. La escala de salarios pagada a trabajadores de empresas grandes y medianas y pequeñas será más alta que la que pueden generar estas personas como ingreso propio.

Para entender mejor la importancia del papel que desempeña hoy la empresa mediana y pequeña en las economías de América Latina, es útil distinguir la demanda de trabajo asociada separadamente a cada uno de los cinco sectores de la economía y no sólo en las tres categorías de tamaño mencionadas. La agricultura, aunque todavía importante en muchos países, ha perdido importancia relativa —y lo seguirá haciendo— como fuente de empleo, pese a que en algunos casos de liberalización este proceso natural podría tender a invertirse temporalmente

En muchos casos, los nuevos procesos agrícolas de exportación no aportarán gran cantidad de empleos, esquema que se repite durante la segunda mitad del si-

glo en partes de Brasil, en Paraguay, en gran parte de América Central, etc. (Carter, Barham y Mesbah, 1996; Berry, 1998). En promedio, es ilógico esperar que este sector genere muchos empleos bien remunerados. Dos otros componentes importantes de la economía probablemente tampoco aportarán mucho empleo a corto y mediano plazo. El sector público está sometido en muchos países a restricciones presupuestarias que le impiden expandir el empleo. El sector privado que produce transables en gran escala debiera generar en unos pocos países un crecimiento importante en la ocupación, pero el corolario más habitual de la liberalización ha sido, hasta ahora, la reducción de personal, en la medida en que las empresas se esfuerzan por aumentar la productividad y la competitividad introduciendo maquinaria y equipos para ahorrar mano de obra. Parece prudente, entonces, suponer que el empleo puede estar próximo a estancarse temporalmente en este sector antes de reasumir su crecimiento normal. El resto del sector privado puede ser desagregado en el segmento de la empresa mediana y pequeña y el de la empresa muy pequeña (la microempresa). La microempresa desempeña un papel asegurador muy importante, al garantizar un nivel mínimo —aunque muy bajo— de ingreso para mucha gente, pero no tiene capacidad de generar ingresos medios o altos para una gran cantidad de gente. Sólo queda al sector de empresas pequeñas y medianas, que no necesita grandes montos de capital para crecer, y que debería también ser capaz de producir buenos niveles de ingreso para mucha gente.<sup>2</sup>

Nótese que la distinción básica en este raciocinio se relaciona con el nivel de tecnología y productividad de las empresas y no con su tamaño; un país dotado de un nivel mediano de recursos por persona necesita tener grandes cantidades de esos recursos utilizados con tecnologías de nivel mediano, a menos que quiera tener una distribución muy sesgada del capital en relación con la mano de obra, en que unos pocos trabajadores son capaces de lograr una productividad muy elevada porque trabajan con mucho capital y el resto sólo alcanza una productividad muy baja porque carece de capital. Como el tamaño de las empresas —salvo contadas excepciones— está íntimamente correla-

<sup>2</sup> Durante el decenio de 1980, en la práctica no hubo creación neta de empleos de gran escala en el sector privado. En el de 1990 (hasta fines de 1996) su contribución volvió a ser positiva, pero sólo representa el 15% del crecimiento del empleo, en tanto que la del sector público cayó a casi cero; el gran volumen de nuevos puestos de trabajo se ha generado en el sector informal (datos de la orr, presentados por Víctor Tokman).

cionado con el nivel de tecnología de un país, normalmente, no debería haber muchas empresas pequeñas y medianas, ya que si se asigna mucho capital a las de tamaño grande, habrá mucha mano de obra excedente con poco capital complementario y esta masa de recursos se concentrará principalmente en la microempresa de muy baja productividad. En algunos países en desarrollo, algunas empresas grandes parecen poder operar sin tecnología excesivamente moderna, pero esto no ha caracterizado el desarrollo de América Latina. En algunos países, especialmente de mayor desarrollo, un número apreciable de empresas bastante pequeñas logran elevados niveles de productividad con abundante capital y moderna tecnología. Pero esto es una excepción en los países de desarrollo mediano como los de América Latina. En resumen, la mayoría de las empresas de tecnología mediana se ubican también en el rango de empresas de tamaño mediano.

## II. La pregunta clave: ¿qué tan importante puede ser el papel de las empresas medianas y pequeñas?

No es más que lógico suponer que el desempeño de una economía será mejor tanto en producción como en distribución del ingreso y generación del empleo si concentra una proporción apreciable de sus recursos en tecnologías de uso de capital de intensidad media, más bien que asignar casi todo su capital a unos pocos trabajadores con tecnologías bastante modernas, y casi nada al resto de la fuerza de trabajo. Se puede esperar que todos los países se beneficien de asignar recursos en ese tramo medio de tecnologías. El problema importante estriba en saber cuál es la diferencia cuantitativa. La contribución del sector de empresas medianas y pequeñas a la economía podría en principio mejorar, aumentando la eficiencia interna de los recursos ya empleados o cambiando la participación de los recursos económicos utilizados por él. Si se orientan muy pocos recursos en este sentido, no se aprovechará el crecimiento potencial, pero si son demasiados, el rendimiento de los últimos asignados será muy bajo y, nuevamente, se perderá crecimiento por el no uso alternativo de esos recursos marginales.

Al sopesar las ventajas comparativas entre los recursos asignados a la empresa mediana y pequeña y a otros fines, se obtiene una perspectiva estática de la eficiencia en la asignación de recursos. Pero la dinámica es tanto o más importante, incluyendo la influencia del tamaño de la empresa mediana o pequeña sobre el ahorro, la inversión y el cambio tecnológico —que po-

dríamos llamar consecuencias de crecimiento—, y también la dinámica del ajuste cuando se intenta redefinir la estructura de la economía (de acuerdo al tamaño, en este caso) para mejorar su eficiencia. En este último caso, la cuestión de la dependencia de un trayecto puede llegar a ser importante; a pesar de que el papel de la empresa mediana y pequeña haya sido importante, por ejemplo, por haberse seguido un trayecto eficiente para ese fin, haber tomado el camino opuesto por mucho tiempo habría anulado esa opción.

## III. Eficiencia estática de las empresas medianas y pequeñas

Con alguna frecuencia se efectúan análisis de productividad total de factores en América Latina y otras partes para evaluar la eficiencia relativa de diferentes ramas de la industria, diferentes tamaños, etc., y para medir el cambio de esa eficiencia con el tiempo. Estos análisis proporcionan datos útiles sobre la eficiencia, aunque deben ser interpretados a la luz del problema que se investiga. Habitualmente, los cálculos de productividad total de los factores que sirven para clasificar las empresas o plantas según el tamaño llevan a comparaciones de “eficiencia” relativa. La pregunta implícita es “¿qué pasaría con la producción total si un conjunto de recursos que ocupa la gran empresa se trasladara al sector de la empresa mediana y pequeña (o viceversa)?”. Aplicando las hipótesis más simples, la conclusión sería que si la productividad total de los factores en la empresa pequeña y mediana es mayor que en la gran empresa, entonces, la economía ganaría con ese cambio (y viceversa).<sup>3</sup> Pero esta conclusión sólo se justifica del todo aplicando una serie restrictiva de condiciones, que incluyen la medición exacta de todos los insumos (valorando las diferencias de calidad) y la validez del supuesto implícito de que el sector de más alta productividad total de los factores puede ser inducido a aumentar su uso de factores (lo que puede no ser efectivo si las grandes empresas pudieran debilitar sus posiciones monopolísticas al aumentar sus niveles de producción).

No hay consenso de conclusiones en la literatura respecto de la relación entre tamaño de las empresas y productividad total de los factores. Muchos estudios carecen de mediciones suficientemente exactas de los insumos para respaldar cualquier hipótesis que quieran sugerir. Gran cantidad de estudios dan cuenta de

<sup>3</sup> Una comparación similar con la productividad total de los factores de la microempresa conduciría a conclusiones similares.

una relación directa entre la productividad total de los factores y el tamaño. Otros han encontrado que la productividad total de los factores llega al máximo en el medio de la distribución por tamaño, generalmente dentro del rango de la empresa mediana y pequeña.<sup>4</sup> Casi ninguno puede jactarse de muy buenas mediciones en la categoría de la microempresa. El conjunto de estudios más acabado en términos de mediciones, realizado bajo la supervisión de Liedholm y Mead en la Michigan State University, llega a una conclusión diferente: la productividad total de los factores es función típicamente inversa del tamaño una vez alcanzado el tramo de pocos trabajadores (excluida la empresa unipersonal) (Liedholm y Mead, 1998). Aunque la mayor parte de estos estudios se ha realizado en países africanos (más República Dominicana y Jamaica) y se han centrado principalmente en el extremo más pequeño de la escala de tamaños, el contraste de sus hallazgos con los de muchos estudios que registraron productividad total de los factores más baja para las empresas más pequeñas en comparación con las medianas y grandes (independientemente de cuál de éstas últimas fuera mejor) suscita dudas importantes sobre la validez de esos otros estudios, que adolecen de problemas de medición moderados a graves.

#### IV. La eficiencia dinámica de las empresas medianas y pequeñas

Muchos estudios recientes de las empresas medianas y pequeñas y de los sectores manufactureros —o, en términos más generales, los sectores no agrícolas—, han destacado el hecho de que gran parte de las empresas pequeñas son también jóvenes y que, al medir el potencial económico y la contribución de las empresas medianas y pequeñas, es importante tener presente la trayectoria de vida de las empresas, no sólo su situación en un momento determinado. Las tasas de entrada y salida son más altas para las empresas pequeñas que para las grandes,<sup>5</sup> de modo que a este respecto, y muchos otros, las empresas medianas y pequeñas están en el medio del espectro entre la microempresa y la gran empresa. Visto así, no se puede negar que muchas empresas nuevas y de tamaño muy pequeño no logran sobrevivir, y que hay alguna pérdida de recursos sociales en ese proceso de inten-

tos fallidos, aunque la mayoría de estos recursos perdidos sean del propio empresario. Las que sobreviven por algunos años y que suelen llegar a ser de tamaño pequeño (diferenciándose de las *muy pequeñas*), son, según los estudios de la Michigan State, bastante eficientes desde un punto de vista estático. Además, son capaces de crecer, de contribuir al proceso de acumulación de recursos y, a menudo, de innovar tecnológicamente en administración, etc. La mayoría de las empresas grandes se iniciaron como empresas relativamente pequeñas, de modo que la contribución de la empresa mediana y pequeña en los primeros años de su vida está, en ese sentido, íntimamente ligada a las empresas más grandes de algunos años más adelante.

En una evaluación global del papel de la empresa mediana y pequeña, la elevada tasa de entrada y salida que las caracteriza en la mayoría de las economías no parece tener consecuencias evidentes sobre su funcionalidad.

#### V. La contribución global de la empresa mediana y pequeña y su potencial en condiciones de libre comercio

La literatura reciente de casi todo el mundo destaca la importante contribución que la empresa mediana y pequeña puede hacer para fortalecer el desempeño general de una economía, ya sea la de los Estados Unidos (Audretsch, 1998), Japón (Urata y Kawai, 1998), el Asia oriental en desarrollo (Berry y Mazumdar, 1991), África (Liedholm y Mead, 1998) o América Latina. En general, la reevaluación positiva de ese papel se debe a la combinación de un mejor reconocimiento del ámbito de la empresa mediana y pequeña en las economías con un replanteamiento más riguroso del papel de la dinámica de la empresa en la estructura y el desempeño económicos. Se ha reconocido que algunas de las economías más eficientes del mundo —Taiwán y Hong Kong— tienen una fuerte base de empresas pequeñas. Algunas experiencias en América Latina sugieren que el sector de la empresa mediana y pequeña puede ser una importante fuente de dinamismo, como lo fue en la manufactura colombiana desde fines del decenio de 1960 hasta principios del de 1980 (Cortés y otros, 1987). Pero todavía hay pocos casos en que el sector haya tenido un papel protagónico.

La mayoría de las economías más prósperas en que la empresa mediana y pequeña ha demostrado tener un papel relevante han correspondido a países del Asia oriental de orientación exógena. Estos países han logrado enganchar a la empresa mediana y pequeña en

<sup>4</sup> Little, Mazumdar y Page (1987) consideran en su análisis bibliográfico que esto sucede con relativa frecuencia.

<sup>5</sup> Un estudio detallado sobre Taiwán aparece en Aw y otros (1997).

el proceso de exportación, mediante alguna combinación de exportación directa por las empresas pequeñas (frecuentemente a través de agentes intermediarios relativamente pequeños, como en Taiwán) o como subcontratistas de empresas grandes como en Japón por mucho tiempo, y en Corea, con creciente intensidad desde mediados del decenio de 1970. Esta demostración de éxito en países orientados a la exportación, resulta particularmente atrayente para los países de América Latina en la actualidad, en vista del desafío de salir adelante en un contexto de mayor apertura y simultáneamente en los frentes de crecimiento y de distribución.

## VI. El contexto económico de la empresa mediana y pequeña

Antes de analizar cómo puede la política pública alentar un desempeño vigoroso de la empresa mediana y pequeña, es necesario tener una idea razonable de su entorno y, de ahí, de sus problemas y necesidades. Como otras empresas, las medianas y pequeñas existen en redes de proveedores, clientes y competidores. Más que las empresas de mayor tamaño, que al menos tienen la opción de autoabastecerse en muchas de sus necesidades, las empresas medianas y pequeñas dependen de otras empresas para sus insumos, para capacitar a sus trabajadores, a menudo para obtener asistencia en comercialización, etc. Se pueden distinguir tres grandes grupos de empresas medianas y pequeñas según la naturaleza de sus relaciones con otras empresas: las subcontratistas (habitualmente —pero no siempre— de empresas mayores); las que son parte de agrupaciones, cuyos miembros son principalmente empresas pequeñas; y las más o menos independientes, que no calzan en ninguna de las dos categorías anteriores. Varían considerablemente dependiendo del grupo al que cada empresa pertenezca o se acerque más. Los subcontratistas pueden recibir una importante ayuda de los contratistas con que se vinculan; los miembros de agrupaciones tienden a satisfacer una gran cantidad de sus necesidades por acción colectiva —por ejemplo en comercialización, asistencia técnica, capacitación de trabajadores, compras de algunos insumos, etc. Las empresas independientes, como su nombre lo indica, dependen más de sí mismas.

Cualquiera sea el entorno, muchas necesidades son comunes. Las empresas deben alcanzar un cierto nivel de eficiencia para tener éxito como independientes o para acceder a alguna de las otras modalidades.

Los contratistas no están dispuestos a invertir su tiempo y su esfuerzo con subcontratistas que no cumplan los estándares de producción eficiente. Y una agrupación debe tener un elevado nivel de eficiencia colectiva para competir en los mercados mundiales, como lo hace la mayoría de los más eficientes. Hoy se están emprendiendo interesantes esfuerzos en los países de América Latina para facilitar el desarrollo de nexos entre empresas grandes y pequeñas, para desarrollar sistemas de subcontratación más densos y para promover la acción colectiva eficiente entre las empresas medianas y pequeñas en áreas como la exportación, la compra de insumos, etc. Estos acontecimientos son alentadores e indican creatividad, pero también está claro que deberían multiplicarse muchas veces antes de que el sector pudiera proporcionar el elemento de dinamismo que requieren las economías de América Latina.

Al margen del contexto en que la empresa mediana o pequeña se encuentre, es cada vez más probable que su éxito dependa de su capacidad de participar eficientemente en el comercio internacional, ya sea como exportador directo o indirecto, o como competidor de las importaciones. Por ello es importante que se considere qué políticas ayudan a las empresas medianas y pequeñas a cumplir este objetivo.

## VII. Los factores de política frente a los factores exógenos en el desempeño de las empresas medianas y pequeñas

¿Qué esperanza hay de que las empresas medianas y pequeñas, independientemente de la capacidad y la voluntad de los empresarios, puedan tener éxito en un mundo crecientemente competitivo? La respuesta es "mucho", especialmente si las políticas las apoyan y son eficientes. El creciente predominio de la especialización flexible ha convencido a muchos analistas del papel creciente que tendrán las empresas más pequeñas en las estructuras industriales del futuro. El destacado papel de la empresa mediana y pequeña en la creación de empleo en Canadá, en los Estados Unidos y en muchos países de Europa en los últimos veinte años parece apoyar esta hipótesis (Ausdretsch, 1998). Más cerca de nosotros, en términos de estructura y nivel económico está la experiencia de muchos países del Asia oriental, especialmente Japón, Taiwán y Corea. Japón ha sido —y sigue siendo— el prototipo de la economía en que la empresa mediana y pequeña tiene un papel preponderante, sobre todo en lo que se

refiere a subcontratación con empresas grandes casi siempre comprometidas en el comercio internacional. Taiwán, es el prototipo de países en que el sector de la empresa mediana y pequeña tiene un papel crucial por sí solo, sin el alto nivel de dependencia de las empresas grandes que caracteriza al modelo japonés. Muchos estudiosos de la experiencia de Taiwán creen que su éxito sobresaliente en lograr un crecimiento extremadamente rápido y quizás el nivel de desigualdad más reducido de cualquiera economía de mercado en desarrollo, es atribuible en gran parte a este papel dominante de la empresa mediana y pequeña (Fei, Ranis y Kwo, 1979).

Aunque es difícil efectuar un análisis más preciso, los datos mencionados sugieren que el sector de la empresa mediana y pequeña puede descollar en una economía y, cuando lo hace, el crecimiento económico y la distribución del ingreso pueden ser los grandes beneficiados. Subsiste, sin embargo, la pregunta más importante de todas: ¿hasta qué punto ese éxito impresionante se debe a factores exógenos como el acervo de talento empresarial, una cultura que favorece un medio comercial en que prosperan las empresas medianas y pequeñas, una topografía que conduce a crear una densa red de empresas pequeñas o una trayectoria que no promovió la creación de grandes empresas? En otras palabras, en qué medida la experiencia de un país como Taiwán es pura suerte y, por lo tanto, no puede ser reproducida ni siquiera con la política más astuta y bien ejecutada en otro país que no compartiera las mismas características institucionales u otras que lo impulsaran por ese mismo camino.

Hay gran escepticismo en América Latina sobre la posibilidad de que la región, dado su trasfondo cultural e institucional diferente, pudiera lograr ese éxito. Ese escepticismo debe tomarse en serio, pero sin exagerar. Es verdad que debe ponderarse cualquier juicio respecto del impacto de política, porque hay pocas experiencias que comprueben lo que puede lograrse con un intento concertado y bien organizado de apoyo a la empresa mediana y pequeña. Sin embargo, la experiencia de Corea desde mediados del decenio de 1970 se parece mucho a esa comprobación, y las lecciones que de ella se derivan son interesantes y alentadoras. A comienzos de los años setenta, su estructura industrial era más similar a la de países latinoamericanos como Brasil y México que a la de Taiwán, por lo menos en el sentido de estar dominada por grandes empresas, integradas verticalmente que subcontrataban escasamente y donde, por consiguiente, el sector de la mediana y pequeña empresa era menos importante que en Taiwán o Japón. Desde ese entonces, sin embargo,

Corea ha evolucionado rápidamente en la dirección de esos dos países, con un crecimiento muy rápido del producto y el empleo en la empresa mediana y pequeña, así como también de la participación de esas dos variables en el sector manufacturero (Cho, 1995). Al mismo tiempo, ha disminuido el nivel de desigualdad en el país. La mayor parte del crecimiento de la empresa mediana y pequeña se ha debido al rápido aumento de la densidad de subcontratación, acercándose al modelo de estructura industrial japonesa. La experiencia es relevante en el contexto de América Latina: en un país del Asia oriental con considerables similitudes con el padrón tradicional de América Latina, se puede conseguir, en condiciones adecuadas, un aumento rápido de la importancia de la empresa mediana y pequeña. En el caso coreano, el cambio radical de estructura se debió en parte a un aumento de las presiones competitivas derivadas de la apreciación del yen —que arrastró al won— a mediados del decenio de 1970 y a un esfuerzo concertado de política pública para desarrollar la empresa mediana y pequeña. Ambas condiciones podrían reproducirse en América Latina. La apertura al comercio internacional va a tener un efecto parecido al de la apreciación de la moneda coreana; de hecho, mucha gente cree que el nivel relativamente bajo de subcontratación en los países de América Latina se ha debido en parte a los elevados niveles de protección. Para cumplir la segunda condición, hay disponible para estos países —si se toma en serio el desafío— un conjunto de políticas vigorosas y bien diseñadas. Un paquete de políticas no es caro, pero exige una dedicación seria que no se ha visto frecuentemente en el pasado.

Es importante reconocer la gran diferencia potencial entre éxito y fracaso al integrar la empresa mediana y pequeña directa e indirectamente en la economía mundial. El fracaso potencial está implícito en el hecho de que a las empresas pequeñas pueda resultarles atemorizante la entrada a la economía mundial y una reducción abrupta de las barreras a la importación puede diezmar algunos sectores de empresas medianas y pequeñas, especialmente cuando se permite la fluctuación del tipo de cambio real, lo que genera vaivenes periódicos de importación. Aunque las empresas medianas y pequeñas viven de su flexibilidad y agilidad, muchas son, a la vez, vulnerables a las grandes convulsiones externas. Uno de los desafíos de una política de apoyo efectivo es comprender este factor y sus consecuencias en un país dado. Pero han tenido éxito en países enteros, como los de Asia oriental mencionados y, dentro de América Latina, en agrupaciones de empresas internacionalmente competitivas de diferen-

tes países, así como industrias competitivas que derivan parte de su fuerza de una subcontratación considerable.

### VIII. Qué políticas inducen más eficientemente un buen desempeño de las empresas medianas y pequeñas

El sector de la empresa mediana y pequeña es muy heterogéneo, de modo que no debiera esperarse que un mismo conjunto de políticas fuese óptimo en todas las ramas, en países de distinto nivel de desarrollo, en empresas subcontratistas y en las que son parte de agrupaciones, en productoras de bienes transables y no transables. Debe reconocerse, además, que nuestro concepto de lo que es una buena política es incompleto por falta de experiencia práctica y análisis cuidadoso de políticas. Haciendo las reservas del caso, se pueden extraer algunas conclusiones interesantes.

Primero, es necesario reconocer que la mayor parte de los países de América Latina no está a la vanguardia en términos de la calidad de sus sistemas de apoyo para la empresa mediana y pequeña, aunque, en algunos casos, hay elementos de apoyo sólidos y promisorios y, en otros, se están llevando a cabo experiencias interesantes. El hecho de que un sistema eficiente involucra la participación de las diversas ramas del gobierno y de instituciones colectivas privadas que no tienen una fortaleza uniforme en América Latina, impone un desafío real al rápido desarrollo de sistemas vigorosos. En los sistemas que funcionan bien alrededor del mundo (como por ejemplo, Taiwán y Corea) hay, por lo general, buena coordinación entre proveedores de distintos servicios y las instituciones que ayudan a determinar el contexto para el desempeño de la empresa mediana y pequeña.

Una de las razones que probablemente expliquen la presencia de agrupaciones exitosas de empresas medianas y pequeñas en países en que este sector no destaca especialmente es el hecho de que el grado necesario de coordinación entre los elementos de un buen conjunto de políticas suele ser más fácil de lograr a nivel local que a nivel nacional. En el plano nacional, la formulación de políticas está a menudo dominada por macropreocupaciones y por los macroeconomistas del banco central, el ministerio de hacienda, etc. Con la creciente especialización de las disciplinas económicas, los responsables de los principales ejes de la política económica saben poco de las situaciones cambiantes y las necesidades específicas de grupos de

empresas que se definen por sector o, en el caso de la empresa mediana y pequeña, por tamaño. Debe superarse este inconveniente para tener una política informada y eficiente a nivel nacional. Un conocimiento más acabado entre los que formulan las políticas sería de gran utilidad; también lo sería la presencia más frecuente de representantes del sector de la empresa mediana y pequeña en la mesa de formulación de políticas. En la mayoría de los países, su voz política no se oye; en los casos de éxito, como Taiwán, es fuerte. A nivel local, no existe el problema del sesgo macroeconómico de los formuladores de política ni el de la ausencia de voz de la empresa mediana y pequeña; además, las distintas empresas y los responsables de las políticas tienden a compartir el mismo deseo de éxito para la región y su conocimiento personal facilita la colaboración.

Una política cada vez más importante para la empresa mediana y pequeña, a medida que avanza la integración, es la del manejo del tipo de cambio. Según los exportadores colombianos de la empresa mediana y pequeña ésta era una de sus principales áreas de preocupación política (Levy y otros, 1997). Aunque la empresa mediana y pequeña muestra diferentes tipos de flexibilidad y de agilidad —de hecho, es lo que a menudo mantiene a flote a los sobrevivientes—, puede ser muy vulnerable a ciertos tipos de turbulencias externas; en general, lo son más que sus congéneres de mayor tamaño, que suelen contar con reservas (económicas y políticas) para capear los temporales, y que, para comenzar, a menudo están más diversificados, lo que los hace menos vulnerables a lo que sucede en pequeños sectores especiales del mercado. En la época actual, lo que entra o sale de dinero especulativo presiona (en una u otra dirección) el tipo de cambio, y es alto el riesgo de pérdida o quiebra para empresas medianas o pequeñas de buena salud (en el sentido de disponer de un potencial de productividad económica de largo plazo).

La mayoría de las otras políticas de apoyo a la empresa mediana y pequeña son de carácter microeconómico. La mayor parte tiene como objetivo ayudar a las empresas a ser más eficientes y competitivas (y al mismo tiempo generadoras de empleos de ingresos relativamente buenos). Muchas aumentan simultáneamente la eficiencia de la empresa y la posibilidad de entrar en una relación de subcontratación útil con una empresa grande o a convertirse en un miembro productivo de una agrupación. A las empresas grandes sólo les interesa contratar trabajo de las más pequeñas si su eficiencia es igual o superior a un determinado nivel.

El éxito en la **comercialización** es uno de los desafíos claves de muchas empresas medianas y pequeñas. Una valiosa experiencia para ellas en muchas industrias es la participación en ferias comerciales, locales o internacionales, siendo éstas últimas un buen medio para penetrar los mercados de exportación.<sup>6</sup> (Las ferias comerciales son también una importante fuente de aprendizaje tecnológico). Sin embargo, la capacidad institucional de los gobiernos de prestar apoyo de comercialización es débil en la mayoría de los países en vías de desarrollo. El mundo en desarrollo está plagado de programas fallidos de apoyo a las exportaciones y de instituciones de exportación que constituyen verdaderos “elefantes blancos”. Un mejor enfoque es el de la intervención disimulada, que proporciona a las empresas los elementos para encontrar compradores por sí mismas, más que intentar suplantar en sus esfuerzos a los aspirantes a exportadores. El apoyo de comercialización a las exportaciones también debe ser ajustado a las realidades específicas de cada mercado, a fin de poder responder a la enorme diversidad de agentes y mecanismos de mercado de los distintos subsectores. Ejemplo de esto es la experiencia de Colombia. La oficina nacional de exportaciones PROEXPO (fundada en 1967), en su asistencia de comercialización a la empresa mediana y pequeña no ha desarrollado una labor brillante, a juzgar por las pocas empresas medianas y pequeñas exportadoras de Colombia que la mencionan al hablar del apoyo colectivo que han recibido.<sup>7</sup> Las asociaciones industriales, en contraste, parecen más prometedoras, especialmente las de la industria del cuero y (más recientemente) la de vestuario. Trabajando estrechamente con las empresas, han desarrollado conocimientos y habilidades específicas para cada sector que no podrían haberse esperado de organismos de propósitos generales como PROEXPO. Un sistema híbrido que está empezando a ganar terreno es que PROEXPO y otros organismos del sector público trabajen en colaboración con las asociaciones industriales —en que los organismos públicos proporcionan fondos para ayudar a la organización de ferias y al viaje de exportadores al extranjero.

El **mejoramiento tecnológico** es clave para el éxito permanente de la empresa mediana y pequeña,

especialmente las productoras de transables. En general, las principales fuentes externas (a la empresa) de capacidad tecnológica son privadas, no colectivas. En Japón, el proceso de adquisición tecnológica se basa en fuertes relaciones verticales y horizontales interempresas, nexos que son también importantes en muchos otros países, aunque sean menos intensos que en Japón. Cuando es limitado este tipo de relaciones en el sector privado la adquisición tecnológica resulta tarea formidable, y la consecuencia de fracasar en ella puede ser el aislamiento tecnológico y el aprendizaje *ad hoc*. Aun así, algunas experiencias de países de fuera de la región (como la pequeña y mediana empresa de ingeniería, en Corea) y dentro de ella (diversas industrias en Brasil y Argentina, pequeñas y medianas empresas artesanales de cuero y vestuario de Colombia, procesadoras de maderas en Chile), muestran que es posible enfrentar este desafío mediante estrategias vigorosas tanto a nivel colectivo como de la empresa.

El apoyo técnico colectivo puede ser de base amplia, contribuyendo a la creación de un ambiente rico en información, o puede promover aprendizaje de tecnología de alta intensidad proporcionando insumos técnicos directamente a las empresas. Lo anterior aumenta la disponibilidad general de información útil, dejando a criterio de las empresas la elección de las fuentes más útiles y su adaptación a las necesidades específicas de la empresa. Incluye actividades como patrocinar cursos sobre temas especiales; prestar servicios de consultoría especiales a una variedad de empresas, y promover el intercambio de información entre las empresas. Ese apoyo parece ser útil en la mayoría de los países de América Latina.

El apoyo colectivo de base amplia lo han entregado más eficientemente las instituciones descentralizadas —ya sea asociaciones industriales, organizaciones no gubernamentales independientes o gobiernos locales— en distritos industriales especializados. Los resultados de las instituciones centralizadas son más dispares. La conveniencia de la entrega descentralizada obedece a la gran diversidad entre las actividades respecto del tipo de información que puede ser útil y, por consiguiente, la necesidad de prestar un apoyo técnico colectivo, de base amplia, cercana a —y apropiada para— grupos de clientes razonablemente homogéneos.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Empresas exportadoras medianas y pequeñas estudiadas en Colombia, Corea e Indonesia mencionaron a las ferias como la principal o segunda mejor fuente de apoyo a la comercialización en siete de los nueve subsectores analizados por Levy y otros (1998, pp. 6-9).

<sup>7</sup> Aunque debe tenerse presente que su actividad principal ha sido otorgar crédito a los exportadores, lo que aparentemente, ha llevado a cabo en forma impresionante.

<sup>8</sup> En Japón, centros técnicos bajo el amparo de gobiernos locales son los proveedores primarios de apoyo técnico colectivo de base amplia. Una función adicional del sistema japonés de apoyo técnico colectivo (difícil de medir, pero, desde todos los puntos de vista, muy útil) es constituir un nodo en una red de información.

El objetivo del apoyo colectivo de alta intensidad es satisfacer las necesidades tecnológicas específicas de las empresas que no encuentran una solución adecuada por otros conductos. Es probable que la demanda de apoyo de este tipo surja sólo a niveles de complejidad relativamente elevados. En países donde no hay una tradición de vigorosa actuación de los organismos paraestatales, podría ser peligroso el intento de fundar una red de alta intensidad de apoyo técnico colectivo, similar al eficiente sistema coreano. Donde la ayuda se proporciona en forma colectiva, muchas veces tiene sentido hacerlo con grupos grandes de clientes. Chile ha adoptado el sistema de subvencionar la asistencia técnica prestada por privados. Evidentemente, conviene compartir el costo con el cliente; el riesgo asociado con la subvención a la oferta privada de asistencia es que aparezcan oferentes de servicios ineficaces. Todavía está por verse la amplitud de la oferta de servicios que se va a generar en respuesta a este sistema.

En torno al papel del **acceso al crédito** para la sana evolución del sector de la empresa mediana y pequeña ha habido controversias, tanto en cuanto a si la escasez de crédito constituye uno de los principales impedimentos, como si la liberalización financiera mejora o debilita a esas empresas. Hasta ahora, los datos son ambiguos en ambos sentidos. Pocas dudas hay de que muchas empresas medianas y pequeñas podrían crecer más eficientemente si tuvieran mejor acceso al crédito, pero no es tan claro cuáles son los límites de eficiencia para que un sistema financiero asigne dicho crédito a los usuarios "correctos". Quizás la única generalización válida sea que el sistema financiero va a funcionar mejor cuando haya normas mejor diseñadas para orientar el crédito a las empresas medianas y pequeñas y más expertos en el sector, esto es, más personal con la sensibilidad del contexto en que se desenvuelve la empresa mediana y pequeña para otorgar créditos con mejor discernimiento. No hay muchas instituciones de América Latina u otras partes que hayan tenido experiencias destacables a este respecto.

Los impactos de la liberalización financiera son una fuente de optimismo para quienes creen que los bancos del sector público que se dedicaron a atender a la empresa mediana y pequeña fueron ineficientes y que el sector privado lo hará mejor, sobre todo cuando las tasas de interés se acerquen a niveles de equilibrio, de forma que la asignación del crédito esté guiada por los sectores que puedan generar una demanda efectiva de crédito más fuerte. La investigación de Jaramillo y otros (1993) sobre Ecuador los llevó a la con-

clusión de que el proceso mejoraba el acceso de las empresas más pequeñas a las fuentes privadas de crédito. El resultado de las encuestas de Levy y otros (1997) para Colombia (e Indonesia) muestra que las empresas más pequeñas, generalmente en peor situación, dependían más de los bancos del sector público, mientras que sus congéneres más prósperas recurrían más a los bancos privados.<sup>9</sup> Parece probable que el acceso de las empresas más pequeñas y desamparadas del sector a recursos financieros externos, especialmente a préstamos bancarios, depende en gran parte del grado de desarrollo de los mercados financieros; en países como Japón, es relativamente bueno, en tanto que en América Latina es mucho menor.

Otra diferencia significativa entre los sistemas financieros mejores y los más débiles tiene que ver con el comportamiento de los sistemas de garantías de los créditos. Esos sistemas funcionan sin tropiezos en Japón, en parte porque allí es administrado principalmente por asociaciones locales (que naturalmente tienen mejor información que los venidos de afuera respecto de la confiabilidad y solvencia de los distintos acreedores potenciales en su zona geográfica), y en Corea, donde, como las garantías son sólo parciales, los bancos tienen razones para ser muy cuidadosos tanto al evaluar el crédito como al efectuar su cobranza. En estos dos países, las tasas de incobrables se han mantenido en niveles manejables. En cambio, y especialmente en sus comienzos, muchos de los sistemas latinoamericanos (por ejemplo, Colombia) han adolecido de grandes problemas con relación a los estímulos y de otro tipo, con las altas tasas resultantes de préstamos incobrables, a menudo acompañados por grandes atrasos del sistema de garantías para la compensación de la mora a los bancos prestamistas. Como resultado, las instituciones de préstamo a menudo se ponen recelosas de otorgar crédito a empresas medianas y pequeñas, salvo que cumplan con estrictas exigencias de garantías, las que sólo pueden satisfacer las empresas más grandes y con más activos. La insistencia en garantías reales, aun cuando existan otras garantías, tiende a desvirtuar el propósito del sistema de garantías.

El apoyo para **la educación y la capacitación** adecuadas es otro elemento importante de una sistema de apoyo eficiente para la empresa mediana y pequeña. A menudo se advierte que las instituciones de capacitación desempeñan un papel importante en el de-

<sup>9</sup> Parece ser típica una tendencia similar de las empresas "marginales" a valorar mejor el apoyo técnico colectivo.

sarrollo de agrupaciones como la Novo Hamburgo en Brasil meridional (Schmitz, 1995) y Rafaela en Argentina (Quintar y otros, 1993). La empresa mediana y pequeña no puede proporcionar —ni puede esperarse que lo haga— la mayor parte de la capacitación que necesita en forma interna, tanto por falta de recursos como por el miedo a que se la levanten otras empresas. La mayoría de los sistemas e instituciones de capacitación vocacional de América Latina fueron diseñados originalmente para hacerse cargo de las necesidades de las empresas más grandes. Crecientemente se reconoce que sus esfuerzos deberían orientarse ahora a la empresa mediana y pequeña (Berry y Méndez, 1998). Promover el desarrollo de empresas medianas y pequeñas como abastecedoras del sector público puede ser importante también, como el programa Ceará (descrito por Tendler, 1997, capítulo 5).

Diversos tipos de apoyo están orientados a mejorar la cooperación interempresas en el sector (entre ellas, o con empresas más grandes) o para sacar ventaja de economías de escala ofreciendo servicios conjuntamente a muchas empresas medianas y pequeñas: i) apoyo para crear asociaciones comerciales —algunas veces, asociaciones de amparo a empresas medianas y pequeñas, otras, asociaciones por industria específica, a menudo asociaciones locales, etc.; ii) apoyo de orientación práctica para nexos entre empresas grandes y pequeñas, por ejemplo, en la línea del programa SEBRAE de Brasil (Marx, 1993, citado por Humphrey y Schmitz, 1995, p. 19); iii) programas de ayuda de redes para empresas medianas y pequeñas, buenos ejem-

plos de los cuales son el Danish Network Corporation Programme y los PROFOS, en Chile (Berry, 1997); iv) intercambios de subcontratación; aunque no está claro si serán siempre rentables, su bajo costo los convierte en un componente lógico.

Para la aplicación de las políticas de apoyo a la empresa mediana y pequeña, hay dos puntos que merecen comentario. Primero, la asistencia debe ser proporcionada en grupo, donde sea factible, de manera de aumentar la posibilidad de cooperación entre empresas. Segundo, en cuanto al *modus operandi* de los sistemas de apoyo y sus componentes deben ser habitualmente de una vez, o por tiempo limitado, cuando sea posible, para evitar la creación de burocracias permanentes, al menos antes de que se vean claramente sus beneficios satisfactorios. Así, por ejemplo, el otorgamiento de subsidios por participar en una red específica normalmente debería ser por tiempo limitado.

Para armar una política eficiente para la empresa mediana y pequeña, es esencial que la información del sector se recoja, se organice y se analice para que las decisiones políticas no sean tomadas sobre la base de un conocimiento parcial o principalmente anecdótico de las características y necesidades de las empresas medianas y pequeñas. En relación con este aspecto, es urgente la necesidad de efectuar un seguimiento riguroso de los programas que se establezcan; muchos programas necesariamente tendrán carácter experimental porque se sabe muy poco todavía sobre qué instrumentos funcionan bien y en qué situaciones.

(Traducción del inglés)

### Bibliografía

- Altimir, O. (1994): "Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste", *Revista de la CEPAL*, N° 52 (LC/G.1824-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Audretsch, D.B. (1998): "The Economic Role of Small-and Medium-Sized Enterprises: The Untied States", documento presentado en el Taller del Banco Mundial sobre la pequeña y mediana empresa (11 y 12 de junio de 1998), Washington, D.C.
- Aw, B.Y., X. Chen y M.J. Roberts (1997): "Firm-Level Evidence on Productivity Differentials, Turnover, and Exports in Taiwanese Manufacturing", NBER Working Paper Series, N° 6235, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Berry, A. (1998): "When Do Agricultural Exports Help the Rural Poor: A Political Economy Approach", Toronto, Departamento de Economía, Universidad de Toronto, inédito.
- \_\_\_\_\_ (1997), "The inequality threat in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. 32, N° 2, Chapel Hill, Asociación de Estudios Latinoamericanos.
- Berry, A. y D. Mazumdar (1991): "Small-scale industry in East and Southeast Asia: a review of the literature and issues", *Asian-Pacific Economic Literature*, vol. 5, N° 2, septiembre.
- Berry, A. y M.T. Méndez (1998): "Training in Latin America: Its Impact and Potential for Growth, Employment, Equity and Poverty Alleviation", documento de antecedentes preparado para el *World Employment Report, 1998*, inédito.
- Carter, M.R., B.L. Barham y D. Mesbah (1996): "Agricultural export booms and the rural poor in Chile, Guatemala, and Paraguay", *Latin American Research Review*, vol. 31, N° 1, Chapel Hill, Asociación de Estudios Latinoamericanos.
- Cho, M. (1995): "Interfirm Networks: The Foundation of The New Globalization Economy of South Korea", documento presentado en el Seminario de la UNCTAD sobre mitigación de la pobreza a través del comercio internacional, Santiago de Chile.
- Cortes, M., A. Berry y A. Ishaq (1987): *Success in small and medium-scale enterprises: the evidence from Colombia*, Nueva York, Oxford University Press.
- Fei, John C.H., G. Ranis y Shirley W.Y. Kuo (1979): *Growth with equity: the Taiwan case*, Nueva York, Oxford University Press.

- Humphrey, J. y H. Schmitz (1995): "Principles for promoting clusters and networks of SMEs", documento solicitado por la Subdivisión de la Empresa Pequeña y Mediana, Viena, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- Jaramillo, F., F. Schiantarelli y A. Weiss (1993): "The Effect of Financial Liberalization on the Allocation of Credit: Panel Data Evidence for Ecuador", Policy Research Working Paper, N° 1092, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Krueger, A.O. (1988): "The relationship between trade, employment and development", *The state of development economics: progress and perspectives*, Gustav Ranis y T. Paul Schultz (eds.), Oxford, Basil Blackwell.
- Levy, B., A. Berry y J.B. Nugent (inédito): "Fulfilling the Export Potential of Small and Medium Firms", Kluwer Academic Publishers, Norwell, Massachusetts.
- Liedholm, Carl y Donald Mead (1998): "Small enterprises and economic development: The dynamics of microenterprises", Routledge.
- Little, I., D. Mazumdar y J. Page (1987): *Small manufacturing enterprises: a comparative study of India and other economies*, Nueva York, Oxford University Press.
- Marx, R. (1993): "Quality and productivity in small and medium-sized firms in the Brazilian automotive industry", *IDS Bulletin*, vol. 24, N° 2, Brighton, University of Sussex, abril.
- Quintar, A. y otros (1993): "Refacla: un cuasi-districto italiano 'a la argentina'", Documento de trabajo CFI-CEPAL, N° 35, Buenos Aires, febrero.
- Schmitz, H. (1995), "Small shoemakers and Fordist giants: tale of a supercluster", *World Development*, vol. 23, N° 1, Oxford, Pergamon Press.
- Tendler, J. (1997): *Good government in the tropics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Urata, S. y H. Kawai (1998): "Technological Progress by Small and Medium Enterprises in Japan", documento presentado en el Taller del Banco Mundial sobre la pequeña y mediana empresa (11 y 12 de junio de 1998), Washington, D.C.

## El futuro de los partidos *políticos en la Argentina*

Torcuato S. Di Tella

*Universidad de Buenos Aires*

Durante su larga historia, la CEPAL se ha ocupado sobre todo de economía, pero inevitablemente ha tenido que tocar el tema político, con más cuidado en tiempos en que los gobiernos participantes tendían a ofenderse con gran facilidad, y con más libertad en épocas más recientes. Como contribución a la necesaria mezcla entre enfoques económicos y sociológicos presento las siguientes reflexiones, destinadas a explorar el tema de la evolución del sistema de partidos políticos en la Argentina.

Hoy día ya no se discute que los partidos, a pesar de sus obvias fallas y deficiencias, son la única base de sustento de la democracia. Pero ese sustento evoluciona, se embarra, se hunde o a veces vuelve a salir del fango, en fin, se transforma. Aunque más delicado que el de la economía, este tema es igualmente central para entender las perspectivas de desarrollo de nuestros aparatos productivos.

El sistema político argentino está sufriendo fuertes tensiones, y muy probablemente cambiará de manera casi irreconocible dentro de los próximos años, volviéndose más parecido al europeo occidental o, para tomar un ejemplo más cercano, al chileno. Esto es lo que argumentaré en las próximas páginas, a pesar de fuertes admoniciones de mis amigos de no meterme en futurologías, pues uno es dueño de sus palabras sólo antes de pronunciarlas, y su esclavo después. Pero la curiosidad humana es insondable, y la mía suficientemente fuerte como para arriesgarme en este terreno.

Nuestro país ha tenido por mucho tiempo una fuerte organización de grupos "corporativos" (asociaciones empresariales, sindicales, profesionales, ruralistas, Iglesia, Fuerzas Armadas), como es habitual en los países más desarrollados del mundo, pero ha tenido un muy peculiar sistema de partidos. Este muestra las siguientes diferencias con el modelo al que está destinado —en mi opinión— a acercarse:

- La falta de una derecha electoralmente fuerte, cosa que puede no ser muy correcto lamentar, pero que de todos modos contrasta con lo que pasa en la mayor parte de las democracias realmente existentes.
- La continuada fortaleza de un partido de centro, que se resiste a abandonar su independencia tanto de las organizaciones empresariales como de las sindicales.
- La ausencia de una expresión socialdemócrata de las clases populares, remplazada por un movimiento populista de sólidas bases gremiales.

El sindicalismo en la Argentina, durante los años treinta e inicios de los cuarenta, era muy similar al de Chile y Uruguay, países que comparten muchas de nuestras características. También seguía bastante de cerca las pautas europeas. Se diferenciaba, en cambio, de lo que ocurría en el resto de América Latina, donde la organización obrera dependía mucho del Estado y había sido a menudo generada y estimulada desde las altas esferas, sobre todo en México y Brasil.

Desde el acceso del peronismo, el movimiento sindical argentino ha cambiado, hasta diferenciarse muy nítidamente de los de Chile y Uruguay, que han mantenido muchas de sus tradicionales formas organizativas e ideológicas, aunque modernizadas. Entre nosotros se ha impuesto un tipo de liderazgo caudillista que genera grupos dirigentes mucho más alejados de las bases que lo que es corriente en países de estructura democrática. Es cierto que ante los avances de la vida moderna los gremios se han dado, en todas partes, una organización en alguna medida burocrática, pero hay límites a ello: la característica asociacionista se mantiene y la violencia, con algunas marcadas excepciones —como la de los Camioneros en los Estados Unidos—, no es endémica en la lucha interna.

En la Argentina la proliferación de grupos violentos en el sindicalismo fue en parte una reacción ante la amenaza de infiltración por grupos rivales, a menudo apoyados por gobiernos autoritarios, empezando por la Revolución Libertadora. Pero con la consolidación de un Estado de Derecho la posibilidad o legitimidad de seguir aplicando estos métodos no puede menos que esfumarse lentamente.

En Brasil la transición de un liderazgo muy tradicionalmente manipulativo y populista, el de los “pele-gos”, a formas de izquierda más ligadas a las bases, ha sido obvia. ¿Es este proceso posible en la Argentina? Sin duda que sí, aunque con ciertas diferencias, pues en el país vecino el varguismo nunca caló tan hondo en las clases populares como el peronismo entre nosotros. Esto se debe en buena medida a que Brasil era a mediados de siglo mucho menos urbanizado y educado que la Argentina. Las masas rurales apenas se enteraban de lo que pasaba a nivel nacional, y cuando llegaban a las grandes ciudades todo era nuevo para ellas. Es así que en ese país hay, a nivel popular, menos memoria histórica que en el Río de la Plata o Chile, y es más fácil cambiar de camiseta política, o directamente ensayarse una nueva en un cuerpo que siempre estuvo desnudo. Además, la impresionante industrialización del Gran São Paulo ha generado una clase obrera nueva y altamente calificada, con enorme concentración, que le llevará algún tiempo a la Argentina

emular, aunque a nivel de índices per cápita nuestro desarrollo no es inferior al brasileño.

Si miramos ahora a la clase media, es preciso notar que, lejos de apoyar a algún partido conservador, con ése u otro nombre —que es lo que hace en casi todo el mundo desarrollado—, ella ha sido la base de la Unión Cívica Radical, que ostenta excelentes blasones de lucha democrática, pero pocos anclajes en intereses corporativos. Su fuerza electoral estaba bajando hasta colocarse casi en un cuarto del electorado, o aún menos (un 21% en la elección de Cámpora), hasta que la conducción de Raúl Alfonsín le dio nuevo vigor, atrayendo a un grupo nutrido de intelectuales y público de izquierda, cansado de sectarismo y de vuelta de sus ilusiones sobre el peronismo revolucionario. Pero si contamos los votos, Raúl Alfonsín ganó la presidencia gracias a la derecha, que prefería su variante centrista algo inclinada hacia la izquierda moderada, antes que la amenazante e imprevisible movilización popular justicialista.

Sin embargo, a pesar de este apoyo, el alfonsinismo no fue lo suficientemente conservador como para convertirse en el representante de los intereses corporativos de las clases altas, ni menos de la Iglesia o las Fuerzas Armadas. Por el otro lado, no tenía suficientes características de izquierda, como para identificarse con los sectores sindicalizados de la población, ni a nivel de dirigencia ni al de las minorías opositoras en cada gremio.

## I. Los cambios en el peronismo

El peronismo ha estado experimentando cambios profundos prácticamente desde sus comienzos. Su naturaleza proteica ha sido tal que el primer sorprendido de ver lo que había creado debe haber sido el mismo Perón. El hubiera preferido mil veces algo parecido al Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México, que incorporaba a casi todo el mundo, desde los empresarios industriales y los técnicos dinámicos, a la clase media, incluyendo a las mayorías campesinas y obreras, pero todo claramente bajo control. Perón rechazaba vehementemente la lucha de clases, y todo su esfuerzo inicial estaba dirigido a consolidar la nación y prepararla para ingentes esfuerzos en el frente industrial y posiblemente el bélico. Pero, en la práctica, su partido se vio protagonizando algunos de los más duros enfrentamientos contra las clases poseedoras que se hayan experimentado en la Argentina.

Otros movimientos populistas, típicos de países de las periferias, y en primer lugar el varguismo, también

han pasado por importantes mutaciones, que los llevan, en movimientos pendulares, desde posiciones cercanas si no idénticas al fascismo, hacia otras de claro corte anticapitalista, como las que representó João Goulart a comienzos de los años sesenta.

En todas las variantes de populismo es central la participación de sectores de las clases altas o medias, o bien de grupos funcionales como las Fuerzas Armadas o el clero. Son minorías dentro de sus clases de origen, pero muy estratégicas, ya que aportan elementos de poder a un movimiento que de no contar con ellas se vería demasiado reducido a masas con escasa organización, o a los séquitos íntimos de sus líderes. Esas minorías, claro está, dan cierto cariz de moderación al movimiento, pero es evidente para cualquier observador no muy comprometido que el control que pudieran ejercer sobre las masas, especialmente en el momento de la muerte del líder, siempre tendría un elemento de incertidumbre.

En el fenómeno socialdemócrata (o eurocomunista) también hay sectores de las clases acomodadas que apoyan al movimiento, pero su número es menor, y sobre todo su arraigo en sus clases de origen más problemático. Además, la minoría *déclassée* o bien oportunista que rodea como un enjambre al populismo no siempre es una garantía de moderación. Muchos de ellos, ante situaciones personales angustiosas, pueden, a pesar de su ideología de raíz conservadora, cambiar súbitamente y saltar el espectro ideológico. No deben, en ese sentido, sorprendernos los orígenes derechistas de muchos activistas guerrilleros en la Argentina y otros países.

En 1989 la perspectiva de un triunfo electoral de Carlos Menem, cada vez más segura por las encuestas de opinión, generó un verdadero pánico tanto en la derecha como entre la intelectualidad, inquietas ambas, por diversas razones, ante un retorno de lo que parecía ser un peronismo fundamentalista. Tan es así que se puede afirmar que la hiperinflación fue debida, no tanto a errores del plan económico —que pueden haber existido— ni a especulaciones puntuales —que en estos casos inevitablemente se dan— sino, más profundamente, al temor que atenaceó a todos los que tenían algo que perder. Era muy alta la perspectiva de una repetición del escenario Cámpora-Perón, o del de Allende en Chile, con diverso signo ideológico pero parecida conflictividad.

La reorientación adoptada por el Presidente Carlos Menem y sus asesores contribuyó a pacificar al país, a pesar de sus resultados económicos, que sobre todo en ciertas coyunturas impactaron sobre sectores humildes, tradicionalmente peronistas, de la población.

Pero ante la alternativa, realmente alta, de un escenario de lucha civil y eventual golpe, el “pacto a la argentina” contribuyó a consolidar el proceso democrático. Repetía, por otra parte, situaciones no del todo distintas vividas por el socialismo español, o el francés, por no hablar de muchos regímenes del Este europeo. Pero tuvo además otros efectos, no esperados, sobre el esquema político partidario, que se harán sentir cada vez con mayor intensidad.

## II. Las posibilidades de fragmentación partidaria

Extrañamente, la primer víctima de la nueva imagen dada por el peronismo —o el menemismo, si se quiere, pero el hecho es que el partido en su mayoría lo acompañó— fue la Unión Cívica Radical, que empezó a perder votos en elecciones provinciales y nacionales legislativas.

Ocurre que, ante el pacto de Menem con la derecha política y económica, la “amenaza peronista” comenzó a desaparecer. En un inicio la opinión pública dudaba de la genuinidad de los cambios. Pero en la medida en que el tiempo pasaba, y el presidente pagaba el precio de enajenarse a los militantes de su propio partido y a sectores de la Confederación General del Trabajo, el empresariado pudo respirar tranquilo. Sólo quedaba la nube de saber si, ante el grito de “¡traición!” tan ampliamente exclamado por los militantes, el gobierno quedaría pronto reducido a la nulidad en el campo electoral. Algo así le había ocurrido antes a otros en nuestra área, como al General Carlos Ibáñez en Chile en 1954, o aún al laborista Ramsay MacDonald en Inglaterra, que aplicó remedios “neoliberales” a la crisis del año treinta, y se quedó sin partido, y embelecado por la historiografía de sus antiguos correligionarios. Pero como es bien sabido, en la Argentina eso no ocurrió, pues el peronismo, en sucesivas elecciones, apenas si bajó del nivel del 50% al del 40%, exactamente lo mismo que le pasó a Felipe González en España.

Ante la disminución de los temores, no sólo entre la clase empresarial sino también entre la intelectualidad, cada uno en el campo tradicionalmente antiperonista se vio libre de seguir su propio camino ideológico, sin tener que optar como antes por el mal menor, o sea la Unión Cívica Radical. En otras palabras, los electorados de centro derecha y de centro izquierda, base de lo que el alfonsinismo había sumado al centrismo radical, quedaron liberados.

La persistencia de la fuerza electoral —y por lo tanto del apoyo social, organizado o no— del actual

partido gobernante se consolidó con las elecciones presidenciales de 1995. En ellas ya no se podía decir que la prédica era opuesta a las acciones. El justicialismo se mantuvo con el mismo 50%, aproximadamente, que había conseguido en 1989. Ahora era, cierto es, un distinto 50%, porque al menos 10 puntos porcentuales —los mismos que sin duda había perdido hacia la izquierda— los adquirió de una derecha que apenas podía creer que depositaba la cédula con el escudito patrio en la urna, y que sin duda lo hacía *à contrecœur*.

Lo más novedoso en esa elección fue la fuerza del Frente País Solidario, que alcanzó casi un tercio de la votación. Esto en parte se debió al pragmatismo de la alianza establecida con José Octavio Bordón, y en parte al despecho de los radicales, que “no entendieron” el Pacto de Olivos. Aunque es tema para otro ensayo, debo decir que el pacto fue bueno para el país, aunque malo, en el corto plazo, para Alfonsín y para el radicalismo. Me parece, de todos modos, que la decadencia del radicalismo, como partido de centro, es un fenómeno de largo plazo, que tiende a reproducir lo ocurrido a sus pares chilenos y franceses (que casi han desaparecido del mapa) o antes al partido liberal inglés, independientemente de las estrategias de sus líderes. En cambio, en lo individual, Alfonsín tiene bastantes posibilidades de reemerger como un importante referente político, orientado cada vez más hacia la izquierda moderada. Lo cual, aunque sea bueno para esa izquierda, y para quienes comparten sus valores, no será necesariamente bueno para la UCR, que seguirá viendo a su electorado tironeado en distintas y aun opuestas direcciones.

El éxito de Fernando de la Rúa en la Capital, aunque sin duda un respiro para el partido de Alem, no es sin embargo muy indicativo, por la característica muy peculiar de este distrito, que es más un conjunto de barrios de clase media que una ciudad, de la cual es sólo el núcleo, con menos de un tercio de su población.

En cuanto a la derecha, ella ha tenido buenos resultados electorales, sobre todo en sus variantes regionales pragmáticas, desde Neuquén a Salta, Jujuy, Chaco y San Juan, pero también en la versión tradicionalista de Corrientes, o la de Mendoza, o la de raíces autoritarias de Tucumán. La UCD, más visible a nivel nacional, ha sufrido por la resistencia de su electorado a convalidar el apoyo al menemismo, a pesar de que éste realiza prácticamente todas las plataformas del partido de Alvaro Alsogaray. Pero no sería raro que estos varios componentes de una futura derecha política vayan coaligándose, una vez superada la mentalidad de ghetto en que la hegemonía del peronismo los ha mantenido por décadas.

En la izquierda, una larga historia de sectarismo parece estar llegando a su fin. El Frente Grande fue una primera experiencia significativa, aunque en él convergieron muchos de los grupos responsables del anterior empantanamiento. Sin embargo, pronto el liderazgo de Carlos “Chacho” Alvarez dio un golpe de timón, forzando a sus partidarios a disolver sus partidos, o sea, expulsó al comunista, que con sus rigideces no contribuía a la imagen de moderación y convicción democrática que el nuevo agrupamiento adoptaba. Era necesario ir venciendo de a poco las viejas desconfianzas del electorado progresista ante la “democracia burguesa” o la “partidocracia”.

Respecto a la ruptura con Bordón, no conozco los detalles del episodio, ni es mi fuerte hurgar en ese nivel, pero creo que hubo errores por ambos lados. Yo diría que Bordón estuvo correcto en buscar alianzas con otros sectores que le permitieran seguir fabricando cuñas del palo peronista, pero se equivocó en el método con el que debía imponer esa estrategia a sus partidarios. El problema debe ser que lee demasiados libros de sociología, que a menudo dicen que hoy día ya los partidos no existen, o no tienen ideología ni verdaderos cuadros o militantes, y que son sólo cuestión de dirigentes. Esos libros están equivocados, a pesar de que un sociólogo llegó a ser presidente del Brasil.

### III. Los componentes del peronismo

Antes de entrar al tema del futuro del peronismo, es preciso hacer una radiografía de las partes que lo componen, y que pueden explotar bajo los efectos de la presente política económica. La experiencia comparativa muestra que en Europa occidental los partidos socialdemócratas que adoptan políticas “neoliberales” no han perdido mucho de su electorado, aunque la militancia y el número de sus afiliados se resienten. Grupos divisionistas, o nuevos partidos a su izquierda, se han robustecido, pero no constituyen una amenaza seria, en parte debido al descrédito en que han caído las utopías alternativas. ¿Pero es esta experiencia aplicable? ¿No es la situación económica argentina mucho peor que la que ha enfrentado Europa, aun durante sus períodos de crisis? ¿Y es acaso el peronismo el equivalente de la socialdemocracia?

Para comenzar por la situación económica, ella no es por cierto peor que la que enfrentaba Europa en la temprana posguerra. Por el otro lado, es cierto que los ajustes económicos en la Argentina han sido más im-

provisados, más llenos de “desprolijidades”. Pero tampoco hay que exagerar la prolijidad de los procesos económicos europeos, especialmente en algunos países. Yo diría que en estos temas las diferencias son más de cantidad que de calidad, y por lo tanto la evidencia comparativa sigue siendo válida.

Más sería, sin embargo, es la diferencia entre el típico partido socialdemócrata y uno populista, como el peronismo. Las dos principales diferencias son la naturaleza del sindicalismo, y la presencia de importantes aunque minoritarios sectores de la clase alta y media alta y de las Fuerzas Armadas y la Iglesia. También importante, aunque en algún sentido derivada de lo anterior, es la ideología, que en gran medida es elaborada por los grupos recién mencionados, o sea las elites no obreras.

Tomemos, de todos modos, los diversos componentes en orden, para ver si existen en ellos tendencias al cambio.

### 1. El sindicalismo

De todas las variantes del populismo, es bien sabido que el peronismo está en una categoría especial, debido a la fuerte presencia del elemento sindical en él, mayor que en todos los demás casos conocidos. La forma de organización de estos sindicatos, de todos modos, difiere mucho de la de sus homólogos socialdemócratas. Esto se debe a la manera en que fueron creados, o radicalmente cambiados, al formarse el movimiento, o pronto después, como resultado de la presión estatal. Es cierto, como dice Juan Carlos Torre, que algunos miembros de la Vieja Guardia sindical tuvieron un rol protagónico en la formación del Partido Laborista, pero creo que él exagera en lo que respecta a su peso relativo. De hecho, al poco tiempo de creado, el laborismo fue mandado disolver por Perón, y la resistencia fue muy escasa. Es que la combinación de verticalismo y anuencia popular es justamente la característica del populismo en general, y del peronismo en particular. Y sólo ciertas condiciones sociales permiten generar esa peculiar combinación. Cuando ella se forma, perdura por bastante tiempo, a veces aun cuando las condiciones que lo hicieron nacer han cambiado. Pero a la larga las nuevas condiciones se imponen. Y éstas exigen hoy día un tipo de organización gremial menos caudillista, sin por eso caer en la democracia interna total, con bases plenamente participativas, que no es de este mundo.

La Renovación siempre tuvo influencia en el sindicalismo, aunque se vio obligada a entrar en com-

promisos con el liderazgo existente. Un gran paso atrás se dio cuando muchos sindicalistas, bien conectados a la Renovación, se plegaron al menemismo, y apoyaron las nuevas políticas económicas. Hay que tener cuidado, sin embargo, en no confundir el apoyo al nuevo curso económico con el antiguo caudillismo. De hecho, cuando enseguida después de la asunción de Menem la CGT se dividió (temporariamente), el grupo opositor, dirigido por Saúl Ubaldini, tenía tantos viejos jerarcas, empezando por Lorenzo Miguel, como sus rivales. La aceptación de las políticas de privatización y otras recetas de libre mercado no se deriva necesariamente del verticalismo, sino más bien de leer la sección internacional de los diarios, o en su defecto charlar con quienes concurren a las numerosas reuniones internacionales de las que los dirigentes son bastante asiduos.

Creo que en este campo se van a dar algunas transformaciones importantes, en el sentido de adoptar pautas más asociacionistas, lo que implica que los líderes establecidos van a tener que tomar más en cuenta la opinión de las bases, y a coexistir con sectores de diversa ideología. Ya ha habido bastantes cambios, sobre todo a niveles locales, y esto obligará a desarrollar nuevas versiones de la ideología y la práctica justicialistas. La pérdida de seccionales y aun sindicatos enteros a grupos de oposición más militantes, peronistas o no, estimulará sin duda este proceso. En otras palabras, antes que morir, el peronismo se decidirá a crecer, pero esto implica la adopción de prácticas socialdemócratas, sea que se las reconozca como tales o no.

### 2. Elites de alto status

La presencia en el peronismo de numerosos, aunque minoritarios, sectores reclutados en los estratos más altos de la sociedad es una de las características que lo diferencia de la socialdemocracia. No es que en ésta no existan individuos de ese origen, pero son menos numerosos, y un poco más autocríticos, menos enraizados en sus clases de origen. En el peronismo, este tipo de componente fue en general muy fuerte, sobre todo en su origen, aunque se vio debilitado por los episodios confrontacionistas. El actual aporte de dirigentes y votos conservadores es un fenómeno distinto, porque ellos no son realmente peronistas, sino que representan una alianza táctica, como la que hubo en España entre el Partido Socialista y la muy burguesa Convergencia i Unió de Cataluña.

Por otra parte, en niveles de baja clase media intelectualizada, el apoyo al peronismo es en general mucho menor que el que recibe la socialdemocracia en los países donde ella predomina. En vez de esos sectores de clase media "ilustrada", el peronismo está muy cargado con grupos de orientación culturalmente conservadora y católica, sobre todo en el interior del país.

El sector "alto" del peronismo, del cual deriva gran parte de su liderazgo puramente político, no siempre ha estado exento de cierta debilidad por el modelo fascista, sin duda en sus orígenes y aún ahora. De todos modos, hoy día se acerca más bien a la democracia cristiana o a otras variantes socialcristianas que a la socialdemocracia. En general se identifica con un modelo clásico de nacionalismo popular, nostálgico de los años dorados de Juan Domingo Perón, con su lucha antiimperialista y antioligárquica, poco preocupada por la "democracia formal". Sin embargo, también hay en el peronismo numerosos sectores, tanto a nivel político como sindical, que se ven a sí mismos como más a la izquierda, y que van descubriendo que la socialdemocracia no es un mero invento del imperalismo.

Con esta composición tan heterogénea no le va a ser fácil al movimiento mantenerse unido durante los próximos años, y resistir a las fuerzas centrífugas que lógicamente desata en su seno la presión de la economía. Un partido socialdemócrata —como el español— siendo comparativamente más homogéneo, y basado en afiliados más acostumbrados al toma y daca del asociacionismo, tiene más posibilidades de mantenerse unido a pesar de la existencia de fuerzas contradictorias en su interior, y de presiones igualmente intensas generadas por el modelo económico. En el peronismo la principal fuerza que se opone a la división es el verticalismo y la convicción de sus miembros de que su movimiento es consubstancial con la nacionalidad. Pero el tiempo no puede menos que erosionar esta creencia más bien primitiva, como lo ha hecho con otras, adoptadas con igual si no mayor fuerza, por los militantes de partidos populares en Europa y otras partes del mundo.

En la coyuntura actual, los sectores más conservadores y de clase alta del peronismo —y desde ya sus nuevos aliados— son capaces de entusiasmarse excesivamente con la tarea de "construir el capitalismo", por más salvaje y dura que sea esa etapa. Aun cuando sea cierto que construir una base capitalista es un prerequisite de cualquier otra reforma social en el país, cumplir ese objetivo intermedio no puede resultar gratificante para quienes se han pasado la vida bregando

por una más justa distribución de los ingresos y una mayor autonomía nacional, bien o mal concebidas que esas metas estén en términos de las realidades del mundo de hoy. Un posible escenario, entonces, sería que la actual dirigencia se transforme en el núcleo de una nueva fuerza conservadora, por supuesto que no con ése sino con otro nombre más atractivo. En ese caso una división sería más que probable, aun cuando el ejercicio del poder por la facción más conservadora sin duda morigerará las tendencias separatistas de los demás.

### 3. Ideología

La cantera de las ideas peronistas es suficientemente rica como para proveer materiales para construir prácticamente cualquier otro credo político. En el pasado ya ha cambiado varias veces, y lo mismo puede volver a ocurrir. Su heterogeneidad intelectual es en parte debida a su contradictoria composición social, pero es también el legado de la capacidad de su fundador de integrar elementos diversos dentro de un todo eficaz. Esto, que no es simple pragmatismo sino algo más, es una muy importante contribución que ciertos dirigentes peronistas pueden hacer a una futura izquierda.

Uno de los principales componentes de la variada gama del corpus peronista es un reformismo pragmático pro sindicalista, muy parecido al New Deal de Roosevelt. Este se mezcla con un caudillismo latinoamericano de tipo populista, con abundantes raíces en nuestra historia, desde las primeras décadas de vida independiente. Nuestros intelectuales en general no se han tomado muy en serio esa tradición popular nacional, salvo en el período de entusiasmo por las potencialidades revolucionarias del peronismo, en cuyo momento más bien las mitificaron. No vendría mal, después de pasada la borrachera del entusiasmo acrítico, una vuelta al estudio y conocimiento de nuestras tradiciones, valorándolas al menos tanto como hacen los franceses con las suyas. Esto ayudará a ubicar al peronismo en coordenadas latinoamericanas, sin por eso dejar de tener en cuenta, por supuesto, sus vinculaciones y contrapartes en otros lugares del mundo.

### IV. Una excursión futuroológica

El actual sistema de partidos en la Argentina será, muy probablemente, una víctima de la crisis económica. Ha cumplido ya su papel histórico, y tiene cada vez más dificultades en representar la nueva configuración de

fuerzas sociales. Si esto es así, tendremos que enfrentar un período de disgregación y desorientación, que pondrá en peligro la solidez de la aún endeble democracia. Si conseguimos pasar a través de la etapa de tensiones, al final nos encontraremos con una estructura modernizada y rejuvenecida de partidos políticos.

¿Cómo sería esta nueva estructura? Creo que fue Bertrand Russell el que dijo que toda discusión científica es del tipo de una disquisición sobre qué habría ocurrido si la nariz de Cleopatra hubiera sido un par de centímetros más larga. Y esto no lo decía como crítica a esa dama, ni al uso de hipótesis “contrafácticas”, cuyo empleo en cambio estimulaba, por absurdas que parecieran, a condición de no agarrarse demasiado a ellas. Con esta advertencia, adentrémonos en el túnel del tiempo.

Posiblemente el peronismo, aun perdiendo su mayoría absoluta en el Congreso, siga siendo por un tiempo el partido —individualmente considerado— con mayor fuerza electoral en el país, con más de un tercio del total. Los radicales sufrirían una progresiva disminución de su caudal, tironeados por estrategias alternativas hacia la derecha o la izquierda, salvo en distritos excepcionales como la Capital Federal. Una forma moderada de izquierda, o sea el Frepaso, puede llegar a ser una seria alternativa, siempre que esté dispuesto a reconsiderar a fondo sus dogmas y su etapa algo juvenil de Frente Grande. Aunque el éxito a nivel presidencial (1995) y luego senatorial (1996) en la Capital puede habersele subido a la cabeza, reavivando sus tendencias sectarias e intolerantes, el ejemplo de los países vecinos debería convencerlo de que el camino reformista es posible a pesar de tratarse de un país de la periferia. La formación de la Alianza con la Unión Cívica Radical está, claramente, en esta dirección pragmática y le ha valido a esa coalición la victoria en las elecciones legislativas de 1997.

En algún punto en este esquema se produciría una división del peronismo. No puedo ni quiero predecir el momento, ni ligar esto a eventos y personalidades de la próxima campaña presidencial —tema muy candente en momentos de escribir estas líneas— acerca de cuyos pormenores ni estoy muy enterado ni tengo a mano teorías interpretativas a ese nivel de detalle. Más bien creo que este proceso de división —antes o después de 1999— sería el resultado de que en la Argentina actuaran fuerzas sociales similares a las que operan en otros países de parecido nivel de desarrollo, que generan una bipolaridad entre un sector inspirado por valores empresariales, y otro por los de tipo sindicalista o igualitario.

Cierto es que, en contraposición con este enfoque, hay quienes dicen que la tendencia actual es hacia el desdibujamiento de las líneas de clase como base del apoyo partidario. Bueno, en realidad los partidos políticos nunca se han basado de manera nítida en las clases sociales, y sin duda muchos individuos adoptan actitudes aparentemente incongruentes con su posición social, especialmente si ésta se mide usando el criterio de la educación, que es el más fácil de medir en las encuestas. Es así que la derecha a menudo tiene simpatizantes de escasos recursos, y la izquierda cuenta con gente de un más que decoroso pasar. Pero la diferencia entre un partido conservador y otro socialdemócrata no consiste única ni principalmente en la composición clasista de sus votantes, sino en el hecho de que los núcleos organizados de las clases enfrentadas en el proceso productivo están ubicados muy abrumadoramente de un lado o del otro de la línea divisoria.

Una coalición conservadora debería entonces emerger, basada en los varios partidos de centro derecha y de tipo provincial, y por cierto con un importante componente peronista, el cual, por el mero efecto de los números, desempeñaría un papel central en el nuevo agrupamiento. Este sector del peronismo, entonces, se ajustaría a la descripción que ciertos observadores hacen de ese movimiento como la principal expresión de la derecha en la Argentina, pero con una importante salvedad: se aplicaría sólo a una parte del conjunto. El principal costo, para el peronismo oficial, de incorporar de esta manera a la derecha y a buena parte del centro, sería perder el apoyo del sindicalismo.

Del lado opuesto, una coalición de izquierda podría también tener como base importante una fracción del mismo peronismo, que apelara a sus tradiciones “nacionales y populares”. Ese grupo, con sindicalistas renovados, se encontraría en necesidad de aliados, y para encontrarlos debería frecuentar los ambientes de la izquierda, en su versión Frepaso u otra, y aun del radicalismo. La existencia de este hemisferio, entonces, corroboraría la afirmación de que el peronismo es un antecesor de la socialdemocracia, pero de nuevo, válido sólo para una parte del movimiento y en alianza con otros importantes sectores.

En definitiva, creo que se puede establecer la siguiente secuencia, para el futuro mediato, digamos la próxima década:

1. En un primer momento se da un mantenimiento y ligero ajuste del presente sistema de partidos, con el lento crecimiento de una izquierda independiente, un debilitamiento del Partido Radical, y la consolidación

de una derecha electoralmente presentable. El peronismo continúa siendo dominante, a nivel de partido individual, aunque perdiendo algún apoyo, y sobre todo sufriendo el impacto de la coalición opositora que le hace sombra en términos de votos. Los elementos autoritarios y conservadores en su seno sienten una creciente atracción hacia la derecha, donde encuentran muchas almas gemelas.

2. En una segunda etapa, la persistente desocupación, y el continuado deterioro, o muy lenta recuperación, del nivel de vida de amplios sectores populares producen una división dentro del peronismo, habiéndose agotado el "crédito interno" que los simpatizantes de un partido otorgan a su dirección, y que ésta puede usar para llevar a cabo políticas diversas a las que su electorado esperaba de ella. La mayor parte del sindicalismo se transforma en opositora, pero el ala "ortodoxa" o conservadora retiene el control del partido, sobre todo en las provincias menos desarrolladas, beneficiándose del ejercicio del poder.

3. En un tercer momento, poco antes o poco después de 1999 (mi esfera de cristal no es demasiado precisa...) el sistema partidario muestra una gran fragmentación. Hay una fuerza conservadora considerable, con suficientes elementos autoritarios como para atraer a la derecha peronista, pero no bastantes como para involucrarse en el golpismo. Este es por otra parte innecesario debido a la falta de amenazas serias al sistema social dominante y a la alta posibilidad de acceder al poder, o compartirlo, por vías legales. El radicalismo se ve reducido a un grupo de poco peso; como estrategia desesperada adopta una orientación izquierdista, esperando ganar votos, pero de hecho enajena a su electorado moderado de clase media. El peronismo de derecha continúa existiendo como entidad considerable, apoyado en provincias del interior y en ambientes empresariales. El sector del peronismo que se ha

dividido del tronco oficial se convierte en un centro-izquierda pragmático, muy renovado y con anclaje sindical. La izquierda independiente, con elementos emocionales e ideológicos aún bastante altos, aumenta su influencia organizativa y electoral. La proliferación entre cinco polos partidarios relativamente equilibrados hace que éste sea el momento más peligroso en la secuencia, suscitando el espectro de la ingobernabilidad, que puede afectar al sucesor de Menem, cualquiera él o ella sea. Por cierto que sería muy conveniente, en este momento, tener un sistema parlamentario, para que las coaliciones sean posibles y vistas como legítimas por la opinión pública. Aunque no es realista esperar que se instale un parlamentarismo completo, la versión intermedia que se adoptó en la reforma constitucional puede ser útil, facilitando la "cohabitación" entre un presidente con menos poderes y un Jefe de Gabinete que realmente conduzca la gestión pública y que emerja de un consenso en el Congreso.

4. Finalmente, si es que la Argentina algún día se adapta a la pauta europea occidental —lo que no es imposible, ya que hasta los del Este lo están haciendo— eventualmente se impondría un sistema bipartidista, o de dos coaliciones. Una manera de que esto ocurra es que los conservadores se aliaran con los peronistas de derecha, mientras que del otro lado se fusionaran los peronistas renovados con los restos de la UCR y la izquierda independiente.

La aspiración de Perón, de formar un partido del tipo del PRI mexicano, tendría entonces una paradójica y póstuma realización. Su movimiento, al romperse o cambiar de manera profunda, proveería los elementos esenciales tanto para la derecha como para la izquierda, que en su cooperación antagónica pueden desempeñar de manera mucho más eficaz la tarea de asegurar al mismo tiempo el progreso y la paz social, que tanto preocupaban al General.

# Cultura y desarrollo

**Luciano Tomassini**

*Secretario Ejecutivo,  
Centro de Análisis de  
Políticas Públicas,  
Universidad de Chile*

## I. Una aparente paradoja

“Un concepto, un ideal, agrupa los espíritus y reanima el corazón de las democracias occidentales en este final de milenio: la ética. Después de una decena de años, el problema ético sigue ganando fuerza, invade los medios de comunicación y alimenta la reflexión filosófica, generando instituciones, aspiraciones y prácticas colectivas inéditas. Ello no impide, al mismo tiempo, ver cómo se perpetúa, al hilo de una amplia continuidad histórica, un discurso social alarmista que enfatiza la quiebra de los valores, el individualismo cínico, el final de cualquier moral. Oscilando de un extremo a otro, las sociedades contemporáneas cultivan dos discursos aparentemente contradictorios: por un lado, el de la revitalización de la ética, por el otro el del precipicio de la decadencia moral” (Lipovetsky, 1992).

A este contrapunto, aparentemente contradictorio, se une otra paradoja. El renacimiento de la preocupación por la ética no refuerza su concepto tradicional, como un conjunto de imperativos categóricos racionales, trascendentes y normativos, sino que introduce una visión más flexible y cercana a la realidad, con su variedad de situaciones, en donde la ética propone orientaciones, se abre al diálogo, establece márgenes y fija umbrales sin reducir, sino replanteando, la preocupación valórica.

“No es la laxitud ni la espiral perversa de la subjetividad lo que avanza. Es el desarrollo paralelo de dos maneras antitéticas de remitirse a los valores. Por un lado, una lógica ligera y dialogada, liberal y pragmática, referida a la construcción gradual de los límites valóricos, que define sus umbrales, integra múltiples criterios e instituye derogaciones y excepciones. Por la otra, disposiciones maniqueas, lógicas estrictamente binarias, argumentaciones más doctrinales que realistas, más preocupadas por las muestras de rigor que por los progresos humanistas, por la represión que por la prevención” (Lipovetsky, 1992).

Las controversias —o la perplejidad— a que actualmente conducen la reflexión y el debate sobre cuestiones éticas se deben, probablemente, a que no sólo han cambiado los valores sino la naturaleza misma de la ética. Esa es la hipótesis de estas reflexiones. La ética nace con la sociedad: un ensayista escribió que, sólo cuando encontró a Viernes en la isla, Robinson Crusoe volvió a enfrentarse con la ética que había dejado atrás junto con la civilización. En un debate reciente alguien

dijo también que lo que ha cambiado en el mundo de hoy no es la sociedad sino su naturaleza misma. Es cierto que se trata de dos meras propuestas, pero suponiendo, por hipótesis, que fuesen verdaderas, ¿sería plausible considerar que al cambiar la naturaleza de la sociedad debe cambiar la naturaleza de la ética? Ahora bien, ¿a qué se debería el cambio y qué dirección sigue?

A mi juicio, la respuesta a ambas preguntas se encuentra en un lugar más profundo que es, precisamente, la cultura. Nuestros juicios valóricos dependen de nuestra forma de entender las cosas: la ética depende de la ontología.

El siglo XX ha descubierto —o ha subrayado— que, si bien las cosas están ahí y no dependen del sujeto, la verdad no está ahí (Rorty, 1991), sino que depende de nosotros. Nuestra definición de las cosas depende de nuestro modo de percibir las y entenderlas, de nuestra forma de conocerlas y de la epistemología dominante. Sospecho que vivimos una época postaristotélica. Desde los filósofos griegos hasta hace poco tiempo hemos pensado que las cosas eran como son porque respondían a una entelequia o a una esencia previa. Eran las sombras proyectadas en el fondo de la caverna platónica por esas esencias reales, verdaderas, al pasar frente a la luz del conocimiento. El neoplatonismo, con su búsqueda del intimismo y su aprecio por la subjetividad, constituyó un primer alejamiento de esa visión predominante. La querrela entre realistas y nominalistas en la Baja Edad Media obedeció al cuestionamiento del valor universal de las ideas o esencias inmutables. La que a mi juicio es la más poderosa corriente intelectual de nuestro tiempo, la que a través de múltiples caminos conecta a Heidegger con la ontología del lenguaje (que no es tal cosa sino que consiste en atribuir capacidad ontológica de creación al lenguaje), radicaliza esta conclusión.

Con su visión del ser ahí, de un ser en el mundo en que ambos términos se constituyen mutuamente, y de que por lo tanto el ser es un proyecto que se construye permanentemente, hasta su fin (el ser por la muerte), Heidegger desestabiliza las categorías parmenídeas, platónicas o aristotélicas en que se basó nuestro conocimiento de las cosas, su valor y su significado.

“En la etapa postradicional de la modernidad y contra el telón de fondo de nuevas formas de experiencias intermediadas, la identidad (*self-identity*) llega a ser un proyecto organizado reflexivamente. Ese proyecto reflexivo del ser, que consiste en desarrollar narrativas biográficas coherentes y, sin embargo, continuamente revisadas, tiene lugar en el contexto de múl-

tiples opciones filtradas a través de sistemas abstractos. En la vida social moderna la noción de estilo de vida adquiere un significado particular. En la medida en que la tradición pierde su poder y en que la vida diaria es reconstituida en términos del contrapunto dialéctico entre lo local y lo global, los individuos se ven más obligados a negociar sus estilos de vida considerando múltiples opciones. Por supuesto, hay también influencias estandarizadoras, principalmente bajo la forma de la mercaderización de la vida, puesto que la producción y la distribución capitalista forman el componente central de las instituciones modernas. Sin embargo, a causa de la apertura de la actual vida social, la pluralización de los contextos del comportamiento y de la diversidad de las autoridades, la elección de estilos de vida resulta cada vez más importante en la constitución de una identidad y el desarrollo de nuestras actividades diarias” (Giddens, 1991).

Se ha dicho que la educación consiste en llegar a ser lo que somos. La cultura occidental ha concebido siempre la ética, desde distintos ángulos, como la fidelidad práctica a nuestra naturaleza. La naturaleza o identidad de las personas y del mundo deja de ser concebida como paradigmática, imperativa o inmutable; si pierden validez los principios de identidad y de contradicción, se aceptan la pluralidad, el cambio y la existencia de múltiples opciones, e inauguramos una forma de vida basada en la presunción de nuestra capacidad para construir o elegir identidades. La tarea ética o cultural en la sociedad actual consiste en reflexionar sobre los valores en un mundo de identidades construidas. Por eso resulta hoy tan difícil entenderse al hablar de ética y valores.

## II. Consideraciones iniciales

En Chile un Banco despliega el siguiente afiche: “la cultura es parte del desarrollo”. Yo creo que, al revés, “el desarrollo es parte de la cultura”. La economía agrícola del Nilo, el desarrollo comercial en el Egeo, la economía rural del Medioevo y la economía comercial e industrial de Europa en los últimos quinientos años, fueron expresión de sus culturas. Si una cultura se debilita, también lo harán tanto los impulsos como las instituciones que hicieron posible su economía, como de paso lo mostró Toynbee en su estudio de veintiún civilizaciones. ¿Cuál es en verdad la relación entre cultura y desarrollo? ¿Cuál es, asimismo, la relación entre ética y cultura? ¿Y cuál es la relación entre la moral y la ética?

Aquí se advierte la misma paradoja. Por una parte pareciera que las sociedades actuales, particularmente las generaciones más jóvenes, estuvieran reclamando grados crecientes de libertad, independencia o neutralidad moral y desinteresándose de las cuestiones éticas, así como también de las expresiones culturales, prefiriendo el trabajo profesional de carácter lucrativo, morigerado por actividades hedonísticas. Por otra parte, se advierte un marcado renacimiento del interés de la comunidad por los temas valóricos. Lo que explica esta paradoja es que de hecho nos encontramos en una transición cultural y, como se verá más adelante, dichas transiciones se definen como un cambio de valores. Este cambio, al mismo tiempo, genera reacciones de desaprensión o de franca indiferencia frente a las preocupaciones éticas o de renovado interés por las cuestiones valóricas.

Hay que hacer presente también que la ética y la cultura resultan siempre problemáticas en el sentido de que es difícil, y probablemente imposible, encontrar un fundamento para cada sistema ético o cada configuración de valores. Este anclaje histórico de la ética y su margen de relativismo se explica porque su origen es siempre una determinada perspectiva o sensibilidad cultural dependiente del espacio y del tiempo.

Vivimos un “cambio de época” que rechaza, en lo esencial, los modelos racionales, uniformes y cerrados que propuso la modernidad hasta hace un tercio de siglo, en nombre de la diversidad, de la capacidad de optar y de crear nuestra identidad en sociedades más complejas, hecha posible por el incremento del conocimiento, la información y las comunicaciones. En este escenario cultural, las economías se orientan a la producción de significados; las sociedades, la educación y el consumo se mueven en mundos virtuales. En este contexto la importancia de las mayorías electorales, de los equilibrios macroeconómicos, del producto interno bruto y de los niveles de consumo son por lo menos relativizados por la aparición de preocupaciones en torno a la libertad, la participación, la calidad de vida, la posibilidad de elegir, el papel de la juventud y la mujer, la seguridad ciudadana y la vida en las ciudades, que a falta de conceptos previos se denominan “temas valóricos”.

Los que plantean estos temas, aunque en forma poco racional, son las personas, el público o la llamada sociedad civil. En cambio, da la impresión de que tanto los gobiernos como los organismos multilaterales, que constituyen el sector público nacional e internacional, son receptores remisos de este cambio cultural. Las crisis de gobernabilidad —último piso del de-

sarrollo— se deben en último término a la pérdida de confianza de la ciudadanía en el gobierno, debido tanto a factores tangibles (inflación o desempleo) como intangibles (inseguridad o corrupción). Se trata de factores culturales, pues hasta los márgenes tolerables de inflación o desempleo varían de época en época y de cultura en cultura. Por eso es tan importante examinar en profundidad, pero también con pertinencia, los factores éticos y culturales del proceso de desarrollo en América Latina.

A partir de los años noventa la CEPAL inició una reflexión sobre la dimensión cultural en su propuesta encaminada a promover un proceso de transformación productiva con equidad (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1993). Esta reflexión parte del reconocimiento de que en la evolución de la región durante los últimos decenios pueden observarse transformaciones profundas en todos los ámbitos, que trastocan el sentido de la modernización, de la equidad, de la ciudadanía y de los patrones de articulación entre el Estado y la sociedad. Según ella, la modernización, asociada a identidades culturales asumidas, a la difusión del conocimiento y a la competitividad, se sustenta en la difusión de los códigos de la modernidad, entendida como un mayor manejo de escenarios dinámicos, de la complejidad e incertidumbre y del dinamismo para la adquisición y renovación de destrezas culturales y productivas. Se considera allí que la modernidad es una condición esencial para desarrollar la competitividad, la equidad y la ciudadanía, que a su vez son requisitos de una “governabilidad progresiva”. En ese contexto, parece inconcebible una propuesta de desarrollo fundada en el rechazo de la modernidad. De lo que se trata es de “hacerla compatible con la equidad en lo económico social y con la ciudadanía en lo político e institucional” (Rosales, 1993).

### III. Algunas definiciones

El concepto de cultura, no reducido a las bellas artes ni a los aspectos estéticos de la vida, se refiere a las ideas y valores, a las actitudes o preferencias y, por lo tanto, a los comportamientos derivados de ellas, que predominan en cada etapa en una sociedad determinada. Ya Aristóteles distinguía entre la metafísica, la ética y la política, reservando a la primera el conocimiento del ser, a la segunda el juicio valórico o práctico sobre el comportamiento, y a la tercera cuanto tiene que ver con la convivencia en la ciudad y con el gobierno de la misma. Desde el concepto de visión del mundo

hasta el de pautas de comportamiento estas nociones se escalonan en un continuo que amarra necesariamente los dos extremos señalados.

La ética se refiere siempre a visiones acerca de cuándo es buena o mala una decisión o una conducta, o una institución establecida para asegurar ciertos comportamientos, esto es, a visiones valóricas. Desde Aristóteles hasta Kant la filosofía ha sido, o bien teórica, o bien práctica. La ética cae en el dominio de esta última. La primera se preocupa de la verdad, y la segunda, del valor de las cosas. La filosofía —relacionada con el *logos*— se ocupa de lo que las cosas son: la ética se refiere más a su sentido. Cuando hablamos del *ethos* nos referimos a la fuerza de los valores que determinan la actuación de una comunidad o una persona.

En el mundo moderno tradicionalmente la reflexión ética se refirió más al ámbito personal que al social. Así, por ejemplo, la Iglesia Católica, que hoy constituye principalmente una fuerza moral, introdujo la preocupación ética en el campo social sólo hace poco más de un siglo, con las encíclicas *Rerum Novarum* y *Quadragesimo Annus*, renovadas en *Centesimus Annus* y *Sollicitudo Rei Socialis*. De hecho, ambos planos están relacionados, porque generalmente se considera que lo que es bueno para la sociedad debe serlo para el individuo y (con reservas) que lo que es bueno para el individuo es bueno para la sociedad, salvo en las corrientes éticas exclusivamente basadas en la interioridad.

Pero aquí no sólo nos estamos refiriendo a que generalmente es la sociedad la que proclama los valores a que debe sujetarse el individuo, sino más bien a que la estructura y el comportamiento de la sociedad, así como las relaciones interpersonales, también dependen de los valores personales prevaecientes y que, en ausencia de ellos, la sociedad puede caer en una suerte de indiferencia, anomia e incluso nihilismo, en el fondo antisociales (así como, en el extremo opuesto, la mitificación o excesiva idealización de los valores —las utopías— han generado catastróficos totalitarismos). En estas reflexiones nos interesa la cultura y los valores éticos como el marco inspirador, habilitante y limitante, a la vez, de la vida de las personas y del desarrollo de las sociedades.

#### IV. Ética y cultura

Se propuso al comienzo que la organización económica de una sociedad y su estilo de desarrollo son conse-

cuencia de su cultura. Puede decirse que en este siglo la cultura ha constituido “el tema de nuestro tiempo”. Los alemanes, que han tenido una mayor sensibilidad frente a ella, tienden a identificarla como una determinada “visión del mundo” (*Weltanschauung*). Podría definirse como el conjunto de ideas, valores, percepciones, actitudes y pautas de comportamiento que moldean las instituciones y conductas en una sociedad y época determinadas. El hecho de que la organización de la economía privilegie la protección social y la intervención del Estado (enfoque llamado hoy socialdemócrata) o casi exclusivamente el papel del mercado y del sector privado (enfoque neoliberal) depende, en última instancia, de una visión cultural.

Lo más central de una cultura es el concepto de valor. Los valores son las ideas en acción y ellos modelan las actitudes y comportamiento de las instituciones y personas. Por lo tanto, como el mundo de los valores es el campo de la ética, ésta coincide o está en el centro de la sensibilidad cultural.

Es el *ethos* más que el *logos* —más los valores que el conocimiento— lo que configura una cultura. De ahí la estrecha vinculación entre ésta y la ética. Toda visión ética del desarrollo es inseparable de la preocupación por los temas culturales, es decir, valóricos. El valor es una noción o figura de lo deseable. Se distingue de la realidad, que es su origen y también su referente, en cuanto tiende a conducirla hacia un estado de cosas preferible. La ontología gira en torno a lo que es, y la axiología, a nuestras preferencias. No es extraño que la reflexión sobre la cultura o los valores se haya desarrollado explícitamente, desde fines del siglo pasado, en economías cada vez más fuertemente basadas en el mercado y el dinero, como una manera de corregir o completar su neutralidad valórica.

Los valores configuran un mundo simbólico. Son símbolos que encarnan nuestras preferencias, prefiguran lo que es deseable, y permiten la comunicación interpersonal y social. No sirven para efectuar una mera descripción de las cosas sino para asignarles relevancia y significado. No apuntan a dimensiones cuantitativas sino cualitativas. Se expresan en el ámbito del sentido, del lenguaje y del diálogo. Ese es el ámbito de la interpersonalidad y de la diferencia, en que cada relación o cada cosa tienen un significado e importancia distintos, a diferencia del dinero que es el medio universal, intercambiable y neutral de efectuar transacciones en el mercado (Simmel, 1900).

Es interesante observar que los temas culturales o valóricos, que tuvieron gran importancia durante la primera mitad del presente siglo, agitado por fuertes

turbulencias espirituales, ideológicas o militares, fueron silenciados a partir de la posguerra debido, por una parte, al desafío de preservar la intangibilidad de los valores del mundo libre tal como habían sido difundidos por los Estados Unidos frente a la amenaza del campo socialista y, por la otra, por la exitosa expansión de las economías de mercado hasta los años setenta. Ambos factores contribuyeron a crear en el mundo capitalista un clima de autocomplacencia que congeló el debate en torno a opciones valóricas. Este debate renace con los movimientos contraculturales que se extienden por Europa y los Estados Unidos a partir de 1968 desde Praga y París hasta Woodstock y Tlatelolco.

Hoy existe un reconocimiento generalizado acerca de la actualidad de este debate, no obstante la circulación de algunas interpretaciones equivocadas, a mi juicio minoritarias. Una de ellas se expresa en la pretensión de que la historia —y las opciones valóricas— habrían sido clausuradas por el definitivo triunfo del mercado sobre cualquier otro tipo de modelo de desarrollo económico (Fukuyama, 1995). Otra interpretación muy popular es que el poder habría dejado de basarse exclusivamente en las armas, los negocios o la política para reconstituirse alrededor de las culturas o civilizaciones que hoy coexisten, luchan o compiten. En esa interpretación la cultura es apreciada en términos de recursos de poder y fuente de conflictos futuros (enfoque tradicional) en lugar de ser entendida como un conjunto de símbolos que da valor y significados a la vida individual y social (Huntington, 1996).

En estas notas se plantea que las riquezas y carencias, los logros y deficiencias de un tipo de economía o un modelo de desarrollo, sólo pueden apreciarse desde un punto de vista cultural o ético.

## V. Los valores de la modernidad avanzada

Los valores de una sociedad cambian con el tiempo. En general no lo hacen en forma gradual y continua, sino por medio de transiciones más o menos bruscas, que dan lugar a un cambio de época. Spengler o Toynbee explicaron esas transiciones en términos culturales, así como Kondraieff o Schumpeter lo hicieron desde el ángulo económico. Existe consenso en torno a que estamos en medio de una de esas transiciones. Esto implicaría una crisis o un quiebre en el desarrollo de la modernidad. Esta fue definida por un historiador, al comparar el Medioevo con el Renacimiento, como una revuelta de la razón contra un mundo de

autoridades admitidas. Podríamos caracterizar el actual quiebre como “una rebelión del sujeto contra la progresiva hegemonía de la razón sobre la vida”. El tipo de sociedad a que está dando lugar ese proceso ha sido denominado postmaterialista, postindustrial, postcapitalista, postestructuralista, postinternacional o postmoderno. No es bueno caracterizar un período sólo por su contraposición con el anterior. Ninguna época puede ser definitivamente “post”. Además, no sólo no está claro el sentido del cambio sino tampoco si éste es impulsado por visiones ajenas a la modernidad, o se origina en una crisis o cambio de rumbo ocurridos dentro de ésta. Sin minimizar la profundidad del cambio, me inclino por esta última interpretación, y prefiero hablar de una modernidad avanzada.

¿En qué dirección apunta el cambio? Frente a este interrogante hoy sólo es posible tratar de encontrar un común denominador o una línea central a través del confuso debate entre los distintos tipos de modernidad gestados por la historia. Los tiempos modernos se caracterizaron por una progresiva regimentación de la vida social en nombre de la razón. Esto es lo que ocurrió a partir del pluralismo de las ciudades-Estado del mundo renacentista, pasando por el absolutismo, la Ilustración y la ideología de la revolución francesa (difundida por la independencia americana y las guerras napoleónicas), hasta llegar a las sociedades industriales, militares, burocráticas y urbanas que emergen a fines del siglo pasado. Dentro de esta visión del mundo, la vida era progresivamente organizada de acuerdo con un proyecto social, un paradigma o un modelo, preponderantemente ejecutado por el Estado. El resultado era el predominio de lo general sobre lo particular, de la estructura sobre la persona, de la sociedad sobre el individuo, y de la idea sobre la vida. Eso aseguraba una uniformidad que se extendía desde la organización del Estado y la burocracia hasta la planificación urbana y la vida en las ciudades, pasando por el taller de producción en serie, la estructura de clases, el mercado de trabajo, el regimiento, el hospital, la organización del tiempo libre y la familia.

La modernidad avanzada cuestiona la eficacia de los modelos, proyectos o narrativas globales para modelar la sociedad y la vida de las personas. Implica una preferencia por la capacidad de optar, por la iniciativa personal, la creatividad y la diferencia, así como por lo efímero, lo particular y contingente. Ello no implica dejar a la sociedad y al individuo más desprotegidos, más carentes de raíces, sino que buscarlos en una pluralidad de nichos, en lo particular y lo local, en lo electivo, más que en la generalidad legitimante de un proyecto social o de un modelo.

## VI. Cultura y desarrollo

La revolución industrial desencadenó un conjunto de cambios que reestructuraron los valores de las sociedades que la protagonizaron. Un siglo y medio más tarde el nivel de la actividad económica, el desarrollo tecnológico, el ingreso y el consumo, la seguridad y las comunicaciones, habían aumentado dramáticamente en esas sociedades. Ellas comenzaron a sentir que sus valores y temores ya estaban protegidos. Al iniciarse el último tercio del presente siglo sus valores comenzaron a cambiar de nuevo.

“Los valores del público occidental han estado cambiando desde un énfasis abrumador en el bienestar material y la seguridad física hacia un mayor énfasis en la calidad de la vida. Actualmente una proporción sin precedentes de la población del mundo occidental ha sido educada bajo excepcionales condiciones de seguridad económica. La seguridad económica y física sigue siendo apreciada, pero su prioridad relativa es inferior que en el pasado”. Han adquirido precedencia, así, los aspectos cualitativos de la vida. Además “una proporción creciente del público en esas sociedades ha pasado a tener un interés y una comprensión suficiente acerca de la política nacional e internacional como para participar en el proceso de adopción de decisiones en todos los niveles”.<sup>1</sup>

El aumento de las oportunidades de participación política y social se desarrolla conjuntamente con el fortalecimiento de la capacidad ciudadana para organizarse colectivamente en la prosecución de intereses específicos. Este fenómeno estimula la sensibilidad de la gente con respecto a sus propios valores y fortalece su capacidad para identificar las situaciones en que ellos se encuentran en juego. De allí el renacimiento de los temas valóricos.

“Vivimos en una época en que la experiencia privada de poder descubrir una identidad personal, un destino que cumplir, ha llegado a constituir una fuerza política subversiva de grandes proporciones” (Roszak, 1979). Las grandes contradicciones de nuestro tiempo se explican porque el *ethos* de la identidad personal puede dar lugar al individualismo característico de nuestro tiempo y a la búsqueda de la ventaja personal y de la acumulación capitalista a través de la competencia en el mercado y, por la otra, puede hacer posible un crecimiento personal sensible a la inserción

social del individuo y compatible con una cultura solidaria. “Lo que es subversivo no es el proyecto centrado en la reflexión sobre el sujeto: lo que ocurre más bien es que el *ethos* del crecimiento personal revela las grandes transiciones sociales de la última etapa de la modernidad en su conjunto: un pujante cuestionamiento de las instituciones, la liberación de las relaciones sociales frente a los sistemas abstractos, y la consecuente interpenetración entre lo local y lo global”. En términos de los valores de la sociedad, y de la agenda pública, podemos distinguir entre una ética del logro y de la emancipación y una ética de la solidaridad y de la vida (Lasch, 1979).

Las cuestiones éticas de la sociedad contemporánea se inscriben dentro de estas tendencias. La ética de la solidaridad y de la vida subraya el valor de la persona humana, de su dignidad y sus derechos; de esa visión se deriva que el consumo y los medios de comunicación deben estar al servicio del crecimiento personal, y no del creciente acceso a bienes y servicios, a información e imágenes; de ahí se deriva también una visión particular y un juicio ético, acerca de las posibles estructuras de los mercados de trabajo y de las relaciones laborales dentro de la empresa; también un juicio acerca de las relaciones deseables entre las grandes empresas, y las medianas y pequeñas, así como del papel y del valor del sector informal en la economía. La corrección y la transparencia en los negocios son una consecuencia del respeto por la dignidad de la persona, en tanto que la protección de la competencia en los mercados y la prevención de la formación de monopolios son una condición para poder vivir en una sociedad y una economía transparente, que logre ser a la vez competitiva y solidaria.

Desde un punto de vista social más amplio, que abarque el papel de las comunidades, la mujer, los jóvenes y los grupos étnicos entre otros integrantes de la trama social, una ética de la solidaridad y de la vida debe favorecer la diversidad y el pluralismo y precaverse de intentos uniformadores realizados en nombre de determinadas conveniencias o ideologías. La vida urbana, en donde se concentra tal vez el 80% de la convivencia humana en el planeta, representa el más amplio espacio de opciones valóricas actualmente existentes, y es en ese contexto en que debe desarrollarse una ética de la empresa, del trabajo, del dinero y el crédito, del trabajo, el ingreso y el gasto, de la familia, de la vivienda, del barrio, de la plaza, de los establecimientos comerciales, de los centros médicos y educacionales, de las áreas verdes y las actividades recreacionales, de la seguridad ciudadana y de la acción colectiva en las comunidades urbanas.

<sup>1</sup> R. Inglehart, “Culture shift in advanced industrial societies” y “Modernization and Postmodernization”, en OCDE, 1979.

“Nuestra cultura es algo así como un mosaico de impresiones: un modelo para armar. Representamos más la sociedad atendiendo a nuestros estados de ánimo y las emociones que los causan que a la realidad circundante, cuyas transformaciones nos perturban pero no alcanzamos a interpretar... Chile experimenta el paso acelerado desde una cultura centrada en el imaginario fiscal —el del Estado y las jerarquías políticas y sociales— hacia una cultura de masas organizada en torno a estamentos definidos por sus estilos de vida, trabajo y consumo” (Brunner, 1998).

La dirección general, la base tecnológica, los impulsos económico-sociales, la demanda de los consumidores y las formas de organización y gestión del proceso de desarrollo y de sus múltiples agentes, la división y el mercado del trabajo, dependen fundamentalmente de estas percepciones y preferencias culturales.

## VII. Consecuencias sociales del cambio cultural

Esta es una reflexión sobre los fundamentos de la ética, la cultura y los valores en nuestro tiempo y su relación con el desarrollo. He planteado que los fundamentos culturales de la ética han cambiado y que, por lo tanto, también deben haber cambiado los valores. También sugerí la dirección en que se está produciendo dicho cambio, porque tal dirección está dada por la transformación de aquellos fundamentos. No he intentado identificar algunas de las consecuencias económicas, políticas o sociales de esos cambios. Mi intención fue contribuir a llevar el debate y la reflexión a un punto de partida. Para continuar ese debate es útil tener algunas pistas, y ello es lo más que me atrevería a sugerir en este ensayo.

Sin embargo, hay que señalar que estas consecuencias se multiplican debido a que, junto a la transformación de las sensibilidades de la gente, está operando un segundo fenómeno que reproduce esta transformación: la explosiva difusión de los nuevos valores por los medios de comunicación y el proceso de globalización que ha producido una “cultura de masas” o una tremenda difusión de valores y pautas en que interactúan lo general y lo particular (Eco, 1968).

Las consecuencias más importantes tal vez se han producido en el ámbito de la identidad o la subjetividad de las personas. Puede ser que la preocupación moral se haya debilitado en nuestro tiempo, pero lo que es seguro es que la que subsiste tiende a apartarse de paradigmas, imperativos y códigos externos, y a for-

jarse a partir de la interioridad del sujeto y de sus circunstancias. Hay menos confianza en la protección que brinda el apego a una norma y más búsqueda de sinceridad y de autenticidad. Hay menos inclinación a asumir roles sociales y más capacidad para crear identidades propias. Despunta una preocupación menos social y más personal o humana por “el otro”.

La *alteridad* y la responsabilidad frente al otro gana terreno respecto a la responsabilidad frente a imperativos. Paradójicamente, el sentimiento de intemperie que deja la destrucción de las redes tradicionales de pertenencia, sentido y seguridad social, impulsa a buscar formas de vinculación y pertenencia nuevas. La pérdida de la protección que tradicionalmente brindaron las estructuras y las normas reorienta la atención hacia las realidades de la convivencia humana, como la sexualidad, las relaciones de pareja, la fragilidad matrimonial, la filiación, la vulnerabilidad, la transparencia, la solidaridad.

Se transforma la estructura de las sociedades: las formas tradicionales de estratificación social se desdibujan, y surgen sociedades más fragmentadas y diversas, más educadas e informadas, con mayores grados de movilidad horizontal. Cambian, por ello, los valores sociales. Pierden importancia los espacios públicos y los significados se buscan y producen en la vida privada. Los antiguos ámbitos de los espacios públicos son reemplazados, en general, por el consumo, por la multiplicación de las opciones, por los centros comerciales en donde multitudes no ven personas sino que mercaderías detrás de las vitrinas. El efecto socializador de la familia, el barrio, la escuela, el maestro o el líder se reduce hasta casi desaparecer, y los medios de comunicación —particularmente la televisión— se constituyen en los principales instrumentos a través de los cuales la gente atribuye sentido a las personas, los acontecimientos y las cosas. El consumo y los medios de comunicación pasan a ser las principales formas de socialización. Los valores sociales son mayoritariamente determinados por los que éstos transmiten (García Canclini, 1995). Los centros comerciales y los medios no son malos sino que lo que es, aquello que desplazan. Una actitud liberal de aceptación frente a ellos no autoriza para proponernos como un mandamiento nuevo entrar a los centros comerciales y ver televisión para no incurrir en pérdidas no especificadas. El crecimiento de la sensibilidad frente al otro y la búsqueda de relaciones personales chocan con la influencia del consumo y de los medios ejercida al amparo de la desestructuración social. En este contexto, la responsabilidad de la educación y los interrogantes que ésta plantea se agigantan.

Hay una relación directa —muy poco percibida— entre esta nueva sensibilidad cultural y el tipo de economías y de desarrollo adoptado por nuestros países. El último cuarto del siglo XX ha asistido al triunfo universal de la economía de mercado. Este triunfo no fue producido, sino subrayado, por el derrumbe de los socialismos reales en 1989. Habiendo cambiado las circunstancias que prevalecieron durante los dos primeros tercios de este siglo; habiéndose agotado experiencias anteriores, el mercado vuelve a surgir como el más poderoso asignador de recursos o como el mecanismo más propicio para promover emprendimientos en nuestras sociedades. El mercado tiene algunas preferencias o “valores” propios como la competitividad, la eficiencia y el rendimiento, pero en principio es neutro en otros ámbitos valóricos, no obstante que “sus propios valores” generen un sesgo o estímulo en ciertas direcciones. El espíritu de iniciativa, la valorización de la eficiencia y la competitividad bien entendida, no destructiva y regulada, parecen valores positivos. Ciertamente hay que complementarlos con otros. El mercado no es un mecanismo de complementación valórica. Este balance debe provenir de la visión y las fuerzas de la sociedad y las personas. Convertir el mercado en una ideología y, por lo tanto, un absoluto, alienta la competencia perversa, el espíritu de ganancia, la concentración del ingreso y la formación de monopolios, limitando la eficiencia del mercado. Demonizarlo, y sostener que él es necesariamente un instrumento de un neoliberalismo intrínsecamente perverso, al cual se pueden atribuir todos los males que percibimos, vinculados o no con el mercado, puede limitar las posibilidades de desarrollo de las sociedades. Además, contrariamente a lo que algunas experiencias y sectores quieren hacernos creer, no hay un solo tipo de economía de mercado. *The Economist* analizaba la diferencia entre la economía de los accionistas de los Estados Unidos con la economía de los accionistas del Japón. Albert (1992) también señala las diferencias entre las economías anglosajonas y la economía renana (o del continente europeo), en donde el mercado siempre ha funcionado sobre la base del mantenimiento de amplios acuerdos sociales. Lo mismo muestra el libro del BID editado por Emmerij (1997). No hay un solo modelo. Menos aún una ideología. La sensibilidad de la modernidad avanzada rechaza los modelos o proyectos globales.

Tal vez en pocos ámbitos ha sido más devastadora la nueva sensibilidad cultural que en la política. El rechazo a la validez prescriptiva y a la fuerza uniformadora de los grandes modelos o proyectos sociales y la

valorización de la diferencia, han debilitado fuertemente la mayor parte de los clásicos referentes políticos: las ideologías, las clases sociales, los partidos, los grupos organizados de presión, los sindicatos y las instituciones parlamentarias. Es más, se ha erosionado el propio concepto de representación, piedra fundamental de la democracia liberal y representativa. Las preocupaciones e intereses de la gente se ven hoy más representados en las pantallas de la televisión y en las exhibiciones comerciales. Los dirigentes políticos y los parlamentarios confiesan que viven persiguiendo una cámara para aparecer por un minuto en la pantalla, en donde no alcanzan a expresar su pensamiento, y abren las puertas a fuertes polémicas. El desinterés por la política ha aumentado peligrosamente, en particular entre los jóvenes, expresándose en forma muy directa en los procesos electorales, en donde proporciones crecientes de la ciudadanía no participan por no estar inscritas, abstenerse o anular su voto. La retribución económica y social que antiguamente brindaba la política y la cosa pública hoy día otorga gratificaciones muy disminuidas, y las nuevas generaciones las buscan en el sector privado, o procuran expresarse en formas no tradicionales de manifestar intereses públicos por la salud, la educación, las mujeres, los jóvenes, la seguridad ciudadana, el medio ambiente y los problemas de la vida comunal y urbana. La ciudadanía considera que, a diferencia de los temas macroeconómicos o de las preocupaciones políticas en que se centra gran parte de la agenda del gobierno, éstos son temas valóricos. La clave para seguir la pista de los temas valóricos parece ser la de escuchar lo que dice la sociedad civil frente al gobierno.

El Estado es otra de las grandes bajas producidas por la transformación cultural y el cambio de los valores. El tema se ha convertido en el símbolo y la piedra de toque de un falso debate ideológico entre quienes quieren rescatar algunos aspectos de la tradición desarrollista y de la visión social del desarrollo y del Estado grande que presidió dichas visiones, y los neoliberales que disparan contra éste, proponen un Estado mínimo, o parecerían sentirse más cómodos si éste desapareciera. Esta carga ideológica hace difícil comprender que el Estado grande, planificador, empresario, interventor y benefactor que las circunstancias históricas hicieron necesario en todo el mundo (y en Chile) durante el segundo tercio del siglo XX no responde a las nuevas realidades y que éstas reclaman un Estado más pequeño pero más inteligente, estratégico, asociativo, abierto al mercado y a la sociedad civil, e insospechablemente garante de la equidad social. La

cultura de los grandes modelos hace difícil despedirse de una forma de Estado que respondió a aquel que prevaleció durante el anterior período. La sensibilidad emergente, sospechosa de los grandes modelos colectivos y sensible a la diferencia y a las realidades particulares, aún no logra proponer un Estado que la comprenda, la interprete y la maneje. El tradicional Estado intraburocrático defiende su forma de organización o trata de reformarla desde adentro, pero experimenta graves dificultades para abrirse y reformarse con la participación de la sociedad y de la gente. La rigidez del Estado, y la estrategia burocrática que en algunos países se está empleando para su reforma, son heredadas de la antigua cultura paradigmática y desconocen la fuerza del particularismo en la modernidad avanzada.

### VIII. El factor cultural del desarrollo

Alain Peyrefitte (1995) demostró cómo el portentoso desarrollo de Occidente durante los tiempos modernos estuvo fundamentalmente asociado al logro de grados aceptables de superación del conflicto y la amenaza que se habían apoderado del final del Medioevo, con el surgimiento de un conjunto de valores emprendedores, plasmados en instituciones, que constituyeron el campo cultural que hizo posible el desarrollo. Ese mismo año, Francis Fukuyama (1995) planteaba la misma tesis, en forma independiente.

En 1993, con ocasión de su incorporación a la Academia de Ciencias Morales y Políticas de España, el Presidente del BID, Enrique V. Iglesias, señaló la necesidad de realizar transformaciones que debían asentarse en nuevos valores sociales directamente relacionados con los aspectos éticos del desarrollo. Para él era necesario enfrentar las siguientes necesidades: "(1) abordar un enfoque integral del desarrollo económico bajo las reglas de una nueva cultura de la solidaridad; (2) instrumentar una auténtica reforma social integral que parta de la profunda desarticulación que subsiste en la sociedad latinoamericana y supere las distancias económicas que separan a sus grupos sociales; (3) ampliar y consolidar las bases de las demandas políticas en nuestras sociedades, y (4) acometer una profunda reforma del Estado contemporáneo para constituirlo en una expresión auténtica de agente tutelar del bien común" (Iglesias, 1997).

Las economías de mercado, particularmente en sus expresiones más individualistas, son la manifestación institucional de una cultura. De una cultura que,

frente a la pérdida de fe en la historia, en la sociedad y en el Estado como agentes eficaces de satisfacción de las necesidades sociales, confía que ella provenga de la competencia en el mercado, de la lucha inteligente por el lucro y del incentivo proporcionado por el acceso a formas superiores de consumo, de estatus, prestigio y proyección social. Esa visión extrema, convertida en un *ethos* por la ideología neoliberal, desperdicia la mayor parte de las promesas que podría encerrar la modernidad avanzada, con su apertura a los impulsos de desarrollo personal, a la posibilidad de optar, a la capacidad de construir nuestras identidades, la diversidad y la alteridad, en donde podría haber gérmenes de una sociedad más plural y solidaria.

En un mundo postestructuralista, en que diversas alianzas entre conocimiento, información, libertad, espíritu de innovación, afectividad y escepticismo frente a modelos o consignas establecidos tienden a desestructurar las instituciones que la sociedad nos ofrece, la posibilidad de construir o reconstruir identidades propias, individuales o colectivas, no puede hacerse sin el respaldo que da la búsqueda de raíces históricas, locales o valóricas. La necesidad de defender o construir identidades culturales, como una de las fuerzas centrales de la modernidad avanzada, es la respuesta a los sentimientos de desarraigo, angustias y estrés, propios de toda sociedad contemporánea, y la fuente más probable de seguridad, autoestima y realización personal. El PNUD (1998), en su informe sobre el desarrollo humano en Chile, señala, entre las paradojas de la modernización, el surgimiento de una subjetividad vulnerada y de altos niveles de inseguridad personal y social, precisamente en uno de los países que ha mostrado mejores indicadores macroeconómicos en la evolución reciente de América Latina. Destacados líderes del desarrollo consideran que la autoestima y el papel positivo que puede otorgar la construcción de una identidad cultural fuerte es un factor esencial para este proceso. "La desvalorización de la propia imagen, que generalmente acompaña a la creencia en la propia incapacidad, genera actitudes fatalistas y dependientes que son funestas para las mismas posibilidades de desarrollo, en cuanto éste supone un crecimiento dignificante y autorrealizador de todas las personas" (Iglesias, 1997).

Históricamente la educación es el factor que ha estado más ligado a la construcción de identidades individuales y colectivas. Desde la perspectiva griega de la *paideia*, fuente de la civilización occidental, Píndaro definió la educación como un proceso consistente en "llegar a ser lo que somos". Este fue siempre un

proceso de carácter cultural y social, en que intervinieron múltiples elementos, a partir de la familia. Las escuelas o establecimientos educacionales, como expresión institucionalizada del proceso educativo, aparecieron tarde en la edad moderna. Hoy día hay una crisis de la educación. Paradójicamente, su revalorización como crisol de la personalidad, la ética y la ciudadanía se está produciendo con retraso en comparación con el descubrimiento de la importancia de la educación para el desarrollo económico, como fuente de capital humano (CEPAL, 1992; Porter, 1991). En el período en que las sociedades de producción están siendo sustituidas por sociedades del conocimiento, el que actualmente constituye el principal factor de desarrollo, no cabe dudas acerca de la importancia de la educación. Sin embargo, se plantean graves confusiones en torno a los niveles y formas que debe adoptar su orientación o contenido y a la capacidad de respuesta de los gobiernos y las sociedades a la necesidad de adecuación de este proceso a las exigencias del desarrollo (Faure y otros, 1972; Delors, 1996; Neave y Van Gucht, 1996).

La educación es, en esencia, la expresión de la cultura prevaleciente en una sociedad; al finalizar el presente siglo se ha fortalecido el reconocimiento de que, además, constituye el principal factor del desarrollo y la competitividad de las economías. Este reconocimiento se agrega a otro, generalizado durante la posguerra y el proceso de descolonización, de que es la palanca principal para promover el empleo productivo, la equidad, y el mejoramiento de la distribución del ingreso, principalmente en las sociedades en vías de desarrollo. También se agrega la conciencia forjada desde la revolución francesa hasta el derrumbe de los socialismos reales, pasando por la derrota del fascismo, de que la educación es la principal condición para crear ciudadanía y abrir cauces a la participación de los ciudadanos en la vida pública y política. La toma de conciencia —antes precaria— de que crecimiento económico, equidad social y democracia política son procesos inseparables, que ha ido creciendo desde el final del decenio perdido de 1980, contiene —implícita o explícitamente— una apuesta por la educación. La educación no sólo es parte de la cultura de las sociedades sino, también, a diferencia de la visión neoliberal de su función sectorial, debe apoyarse e integrarse en otros valores y agentes de carácter cultural, como la ciudad, las comunidades, la localidad, la familia o las afinidades electivas de los distintos grupos sociales.

Un aspecto común a la transformación de los valores que vive nuestro tiempo, advirtiendo siempre

acerca de la esencial ambigüedad, ambivalencia y diversidad que caracteriza la sensibilidad cultural en la modernidad avanzada, se refiere al aprecio por la flexibilidad como característica de toda clase de organizaciones sociales y de formas de comportamiento o de vida. He elegido este concepto para concatenar muchas ideas interconectadas que están detrás de la forma en que se presentan los fenómenos culturales, económicos y sociales en nuestra época. Ellas están magistralmente expresadas en sus conferencias póstumas por Italo Calvino (1994) en donde, a partir de un finísimo trabajo de análisis y proyección de los valores contenidos en diversos ejemplos de la literatura y el lenguaje, propone que la levedad, la rapidez, la exactitud, la visibilidad y la multiplicidad serán los rasgos preferidos de la cultura y las organizaciones del futuro.

No tengo dudas acerca de la certeza de este vaticinio, incluso tomando en consideración las orientaciones que han adoptado en estos últimos decenios los sectores aparentemente más alejados de la poesía y la literatura, como son la empresa y la economía. Quedó atrás una base tecnológica dependiente del acero, el petróleo o la petroquímica, que hizo de las industrias pesadas y de la producción en serie el motor del crecimiento económico, para ceder el paso a las industrias de la informática, las comunicaciones, el conocimiento, la organización y la gestión. Tampoco dudo de que hoy las sociedades tratan de desarrollar esas mismas características más allá de las fronteras de la producción y de la economía, en los ámbitos en que las personas se comportan como consumidores, ciudadanos, o como seres afectivos, soñadores o lúdicos. Y tampoco tengo dudas de que éste es un cambio enteramente cultural que, sin embargo, está afectando poderosamente la forma de construir nuestra subjetividad y nuestras identidades, las relaciones interpersonales, las organizaciones y las sociedades. Es también un lugar común verificar que la preferencia por esos valores y formas de comportamiento u organización ha llegado a ser decisiva en la competitividad y la solidez de los mercados, las empresas, las organizaciones, las parejas, los medios, los espectáculos, los países y las iglesias. Se trata, una vez más, del factor cultural del desarrollo.

Otra de las posibilidades que encierra la sensibilidad cultural de la modernidad avanzada —contrapartida o complemento no necesariamente antitético con el proyecto o el *ethos* ideológico neoliberal— es la necesidad o búsqueda de la *asociatividad*. La reacción de la gente que vive en la base urbana, local o comunitaria de nuestras sociedades frente a la desprotección y a las inequidades que genera el desequilibrado pre-

dominio del mercado y de la competitividad, así como frente a la crisis del Estado paternal heredado del pasado, es la búsqueda de *locus*, nichos, raíces, redes y asociaciones cercanas en donde apoyarse y construir identidades. La reivindicación y el auge de los movimientos y las autonomías regionales y municipales en la Unión Europea —en contraste con la debilidad de los esfuerzos que se observan en América Latina para fortalecer esos niveles— son una de las expresiones de mayor envergadura de esa tendencia. También lo es la tendencia a promover organizaciones comunales, vecinales o de intereses (microempresarios, ecológicos y otros) a nivel más pequeño. Las dimensiones que está alcanzando el voluntariado en algunos países de Europa, Israel y en los Estados Unidos es una expresión más de este fenómeno. Las raíces históricas de los países iberoamericanos no contienen fuertes semillas comunitarias y asociativas. La insuficiencia de la legislación tendiente a facilitar estos procesos por la vía de la formación expedita de asociaciones comunitarias o ciudadanas, de redes de protección social o de consorcios entre instituciones públicas, privadas y sin fines de lucro, es un ejemplo de este déficit. Sin embargo, la experiencia en la base indica que, con estímulos relativamente pequeños, las sociedades de la región reaccionan frente a este potencial encerrado en los valores actuales (Kliksberg, 1993; Urzúa, 1996, y Bourdieu, 1993).

Cobra particular importancia el potencial que ofrecen relacionado con los marcos institucionales y las formas de comportamiento de origen cultural, en materia de desarrollo económico y social, las esferas más cercanas a la vida de la gente, como el mejoramiento de las ciudades y los barrios, el fortalecimiento o supervivencia de la pequeña empresa y los programas de erradicación de la pobreza. A diferencia del viejo continente, en los países latinoamericanos —en donde a una estrategia histórica de urbanización sin industrialización se sumó el incremento demográfico— los gobiernos centrales no han concebido autoridades ni políticas urbanas eficaces (con muy pocas y notables excepciones) y se ha apelado mucho menos aún a la participación de la comunidad y la ciudadanía. Entre las secuelas de este fenómeno figuran los problemas de contaminación y de deterioro ambiental, inseguridad ciudadana, hacinamiento en los programas de vivienda social, congestión, desaparición de los barrios y áreas comunales y ostentación de la desigualdad. La ausencia o la debilidad de las políticas productivas en una economía de mercado influida por una ideología neoliberal, o su reducción a acciones emblemáticas de

alcance muy limitado, han puesto en tela de juicio la viabilidad de la mediana, pequeña y microempresa en América; con ello se desperdicia la posibilidad de potenciar el capital humano y social que ofrece ese sector, que genera una parte no despreciable de la producción de la región y ha sido responsable de la mayor parte del insuficiente aumento del empleo. Un tercer frente en las políticas de erradicación de la pobreza se refiere al desarrollo de actitudes y estrategias culturales encaminadas a ampliar la vinculación del sector privado y de la comunidad con el financiamiento y la ejecución de los programas respectivos, a través de algunas fórmulas como las siguientes: a) Participación de la empresa y del sector privado en la administración y el financiamiento de programas de educación, salud o seguridad ciudadana; b) ampliación de la legislación y de los incentivos fiscales a la transferencia de recursos, por parte de las empresas, a organizaciones sin fines de lucro para la ejecución de programas y proyectos sociales; c) pago compartido de servicios sociales, como vivienda o salud, con la contribución de los beneficiarios (pese a la objeción ideológica de su carácter no igualitario) y d) participación de la comunidad —o de los interesados— en la gestión de obras y servicios públicos.

He señalado diversos sectores en que los valores, las predisposiciones y las formas de organización culturales no sólo influyen en la orientación del proceso de desarrollo y de las políticas públicas a través de las cuales el Estado procura promover ese proceso, sino que también determinan los modos de acción y de intervención en la realidad económica y social en una etapa determinada. Una manifestación de esta influencia es el ámbito de las políticas públicas. Cuando la evolución de las sociedades respondía a determinados modelos, proyectos o planificaciones globales encabezadas por el Estado, éste era el autor de la planificación económico-social, el dueño de una parte importante de las instalaciones productivas y el proveedor casi exclusivo de todos los servicios sociales (salud, educación, seguridad social). No necesitaba que esa relación fuese definida dentro del marco de políticas generales, porque actuaba como un patrón. En una época en que se cuestiona la efectividad de los modelos y los proyectos sociales administrados por el Estado y en que éste comparte su papel con el mercado, el sector privado y —poco a poco— con la sociedad civil, la relación del Estado con la sociedad y con sus intereses no es una relación patronal, sino estratégica y reguladora. Esa función es desempeñada a través de la deliberación, la formulación y la ejecución de las

políticas públicas. De allí que pueda sostenerse que éstas, su grado de consenso, su orientación, cobertura y resultados, estén pasando a ser más importantes, en la opinión de la ciudadanía, que los partidos políticos o los procesos electorales, para medir el grado de respuesta del gobierno a las demandas sociales y de representatividad de los gobernantes. De nuevo, el peso de grandes agregados oficiales o colectivos, como el Estado, los partidos y las elecciones, tienden a ser sustituidos por instrumentos más cercanos a los temas o intereses valóricos de la sociedad y de la gente, como las políticas públicas, el principal medio que hoy tiene el gobierno para comunicarse con la ciudadanía.

He señalado aquí, como áreas ilustrativas, la poderosa influencia que tienen en el proceso de desarrollo elementos culturales como a) la construcción y el ejercicio de identidades personales y colectivas; b) los procesos de socialización, con énfasis en los sistemas educativos; c) la flexibilidad de la sociedad, y de sus diversos agentes, para responder al cambio; d) el fenómeno de la asociatividad; e) las oportunidades de cogestión (y cofinanciamiento) entre los diversos actores sociales, gubernamentales, privados y comunitarios y f) el papel de las políticas públicas como vía de comunicación entre lo público y lo privado.

El Banco Mundial sostiene que el concepto de capital como factor productivo, además de los recursos naturales, la infraestructura física y productiva y los recursos financieros, incluye, como un factor fundamental del proceso de desarrollo, lo que denomina "capital social". Ese capital social estaría integrado, casi en su totalidad, por aquellos elementos intangibles que dependen de los umbrales o percepciones cognitivas, valóricas, organizacionales y conductuales que la cultura, en cada etapa, proporciona a la economía, la sociedad y la política, así como a la subjetividad de las personas.

## IX. El papel de la sociedad civil

Una de las grandes consecuencias de la ruptura del paradigma de la modernidad madura, cuyo *ethos* de racionalidad burocrática y de grandes proyectos colectivos estaba basada en la supremacía del Estado y de sus programas, es la gradual revitalización de la llamada sociedad civil. Se trata de un concepto incierto y, desde luego polémico, pues no encuadra en las categorías de análisis tradicionales de la política y del Estado. En el período más reciente, sin embargo, ha servido para

abanderar los intereses de grupos sociales y ciudadanos que no encuentran que ellos se reflejen en los programas gubernativos. En otros escritos he sostenido que el Estado fue un producto de la sociedad, que surgió al romperse el sistema feudal de autoridades y lealtades, con el surgimiento del comercio, el dinero, la burguesía y, por ende, las ciudades, que debieron darse una autoridad. El Estado se desarrolló a partir de las ciudades-Estado del Renacimiento italiano y norteamericano, pasando por los Estados absolutistas del antiguo régimen, hasta culminar con el Estado grande construido desde la segunda mitad del siglo pasado. La relación entre sociedad y Estado evolucionó inversamente, desde el comienzo del proceso, a través de una progresiva expropiación de la sociedad por el Estado, como agente o demiurgo de grandes proyectos sociales. Esta evolución condujo al Estado industrial, militar, empresario, benefactor y burocrático de la segunda mitad del siglo pasado y a los proyectos socio-culturales que dicho Estado impulsó.

La participación de la ciudadanía —el estado llano de ese período— en el frente de lucha de las dos guerras mundiales, su incorporación al sufragio y la política y el prolongado período de prosperidad que vivieron los países industriales durante la última posguerra, permitieron explorar los límites fiscales del Estado benefactor y alentaron a la sociedad civil a organizarse y expresarse en forma cada vez más pluralista y autónoma. Esta es, a mi juicio, la dirección que viven las sociedades actuales (Tomassini, 1994 b).

La sede de la cultura y de las preocupaciones valóricas es la sociedad civil, no el Estado. El papel del Estado en la edad moderna, como portador de un proyecto social racional o ilustrado y su consiguiente crecimiento a expensas de los márgenes de autonomía de la sociedad civil, perdió importancia y aun sentido. Como consecuencia de la transformación de los valores producida durante el desarrollo de la modernidad avanzada, renace la conciencia acerca de la importancia de la sociedad civil y de la presencia de ésta frente al gobierno y al Estado. Los valores que en cada etapa procura promover el Estado son aquellos pertenecientes a la cultura cívica imperante, esto es, a la cultura política de la sociedad civil: no son los propios. El Estado es el representante de la sociedad y, por lo tanto, gestiona sus valores (Tomassini, 1992 y 1994a).

El resurgimiento de la sociedad civil no está exento de contradicciones y tensiones. Muchos creímos que las nuevas formas de acción social organizada surgidas por reacción frente al Estado paternalista o a los

gobiernos autoritarios que operaron en los últimos decenios llevarían necesariamente a la reconstrucción de la sociedad civil y a una sociedad más fuerte y más autónoma. Muchos pensamos también que esa tendencia iba a servir de base a la democratización de nuestras sociedades. Sin embargo, no todo marchó en esa dirección (Fundación Nacional para la Recuperación de la Pobreza, 1998). Tan pronto las condiciones políticas lo hicieron posible, se recompusieron los partidos políticos, reincorporando a sus estructuras buena parte de los elementos más valiosos de aquellas organizaciones sociales. Por ello, no es correcto culpar solamente al Estado de sofocar la sociedad civil, pues lo han hecho también los partidos políticos. Sin embargo, los partidos no se recompusieron con la vitalidad y el poder de convocatoria de antes, con lo cual se produjo un enorme vacío. Por una parte, la reconstitución de la sociedad civil permite una vez más expresar con fuerza las demandas ciudadanas frente al gobierno y al Estado, pero no lo hace en aquella forma organizada y permanente en que lo hicieron las antiguas organizaciones sociales, los patrones, los trabajadores sindicalizados o el campesinado, sino más bien como una reacción, más sensible que antes, a un creciente número de problemas parciales. El hecho de que en la actualidad el verdadero articulador de la sociedad sea el mercado limita severamente la posibilidad de que la sociedad civil se organice para expresar sus intereses. Paradójicamente, mientras que durante su etapa de desmesurado crecimiento el abrazo del Estado sofocó a la sociedad civil, su actual debilitamiento reduce sus condiciones de viabilidad.

Así y todo, la sociedad civil tiene hoy la voz de los intereses valóricos de la comunidad y de la ciudadanía frente al Estado y el gobierno. El problema de la gobernabilidad de la democracia —que en nuestros días se ha puesto tan de manifiesto— depende, fundamentalmente, de la capacidad del gobierno para interpretar y configurar la agenda pública y, por lo tanto, de las formas de organización, de representación y acción que adopte para ello. Una vez que ha alcanzado la velocidad de vuelo que le confiere una adecuada tasa de crecimiento respetuosa de los equilibrios económicos, su buena marcha sólo está sujeta a las turbulen-

cias que pueden provocar sectores sociales insatisfechos por las soluciones que el gobierno da —o deja de dar— a esos temas valóricos. Los gobiernos suelen ser más autocomplacientes que las sociedades. Para incorporar esos temas a la agenda pública, y para resolverlos, se requiere una reforma del Estado esencialmente orientada a abrir canales de comunicación y de interacción con la comunidad y la ciudadanía en el diseño y la ejecución de políticas, programas urbanos, vecinales, empresariales, agrícolas, pesqueros, educativos, de salud, preservación del medio ambiente, seguridad ciudadana y muchos otros, que incorporarán valores a sus políticas y a la propia política, tan carente de ellos.

El respaldo que la sociedad civil requiere para ser la expresión de los valores de la comunidad en un momento dado no puede provenir solamente del Estado. La crisis de los partidos políticos en diversos lugares se ha originado fundamentalmente en que, tarde o temprano, se sometieron a la ley de hierro de las oligarquías, convirtiéndose en organizaciones profesionales, jerárquicas, competitivas y cerradas cuya función es obtener mayores cuotas de poder, y no la representación ciudadana. Otro tanto ocurre en el sector privado, en la medida en que se lo considere constituido por las grandes empresas (o grupos de empresas) de cada país, que no participan en la sociedad civil ni contribuyen a su desarrollo, pese a que ésta es el entorno institucional, de seguridad y de confianza que genera aquellas externalidades que precisan para operar (por lo cual, personalmente, creo que en la cultura latinoamericana el sector privado no forma parte de la sociedad civil). Otra fuente de su expansión y fortalecimiento debe buscarse en el seno de la propia sociedad civil, en el desarrollo de actitudes, instituciones y prácticas solidarias, en su tendencia a la asociación como un medio para obtener objetivos valiosos comunes y en su atención y sensibilidad para reproducir y extender prácticas productivas, comunales, educativas, de ahorro, financieras, de seguridad pública y recreacionales desarrolladas en algunos casos por la gente, que pueden transferirse a otros lugares.

Estos son algunos ejemplos de lo que he llamado “factor cultural” en el desarrollo.

## Bibliografía

- Albert, M. (1992): *Capitalismo contra capitalismo*.
- Bourdieu, P. (1993): *La misère du monde*.
- Brunner, J.J. (1998): "Un modelo para armar", *América en la encrucijada cultural*, A.M. Foxley y P. Halpern (comps.).
- Calderón, F., M. Hopenhayn y E. Ottone (1993): "Hacia una perspectiva crítica de la modernidad: las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad", Documento de trabajo, N° 21, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Calvino, I. (1994): *Seis propuestas para el próximo milenio*.
- 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), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Delors, J. (1996): *La educación encierra un tesoro*.
- Eco, H. (1968): *Apocalípticos e integrados*.
- Emmerij, L. (1997): *Economic and social development into the XXI Century*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) / The Johns Hopkins University Press.
- Faure, E. y otros (1972): *Aprender a ser. La educación del futuro*, Madrid, España, Alianza, UNESCO, 426 pp. Versión española de Carmen Paredes de Castro. (Título original: *Apprendre a être*).
- Fukuyama, F. (1995): *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*, Nueva York, The Free Press.
- \_\_\_\_\_ (1992): *The end of history and the last man*.
- Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (1998): "Institucionalidad, financiamiento y relación con el Estado del sector no lucrativo", documento para la discusión, Santiago de Chile, marzo.
- García Canclini, N. (1995): *Consumidores y ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalización*.
- Giddens, A. (1991): *Modernity and self-identity: self and society in the late modern age*.
- Heidegger, M. (1997): *Ser y tiempo*.
- Huntington, S. (1996): *The clash of civilizations and the remaking of world order*, Nueva York, Simon and Schuster.
- Iglesias, E. (1997): *Cultura, educación y desarrollo*, París.
- Inglehart, R. (1997): *Modernization and postmodernization*.
- \_\_\_\_\_ (1989): *Culture shift in advanced industrial society*.
- Klikberg, B. (comp.) (1993): *Pobreza: un tema impostergable: nuevas respuestas a nivel mundial*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Lasch, Ch. (1979): *The culture of narcissism: American life of an age of diminishing expectations*.
- Lipovetsky, G. (1992): *El crepúsculo del deber: la ética indolosa de los nuevos tiempos democráticos*.
- Neave, G. y F. Van Gucht (1996): *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*.
- \_\_\_\_\_ (1991): *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1979): *Interfutures: facing the future*, París.
- Peyrefitte, A. (1995): *La sociedad de la confianza*.
- Porter, M. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1998): *Desarrollo humano en Chile, 1998: las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile.
- Rorty, R. (1991): *Objectivity, relativism and truth*.
- Rosales, O. (1993): "Equidad y transformación productiva con equidad: desafío para América Latina", *Revista de economía y trabajo*, N° 1, enero-junio.
- Roszak, Th. (1979): *Person - Planet. The creative destruction of industrial society*.
- Simmel, G. (1900): *Filosofía del dinero*.
- Tomassini, L. (1994a): *La reforma del Estado y las políticas públicas*, Santiago de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1994b): *¿Qué espera la sociedad del gobierno?*, Santiago de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1992): *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Urzúa, R. (1996): *Pobreza y descentralización urbana en América Latina*.

REVISTA  
de la  
CEPAL

Solicitud de suscripción  
y/o ejemplares atrasados

Suscripción por el año   N° .....

Ejemplares atrasados N° .....

Nombre: .....

Domicilio: .....

Código y ciudad: .....

País: ..... Tel: ..... FAX: .....

E-Mail: .....

Adjunto cheque (\*) del Banco ..... N° .....

por valor de \$ / US\$ ..... (Para exterior: sobre plaza USA. / No enviar giros postales).

(\*) Agradeceremos emitir el cheque a nombre de UN-ECLAC.

Favor cargar tarjeta de crédito  MasterCard  Visa

Nombre que aparece en la tarjeta: ..... Número: .....

Firma: .....

Fecha de vencimiento: .....



Publicaciones de la CEPAL  
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE  
Casilla 179-D - Santiago de Chile  
publications@eclac.cl  
Fax (562) 210-2069

Los precios de suscripción anual vigentes para 1998 son de US\$30. El precio por ejemplar suelto es de US\$15 más costo de envío. Los precios de suscripción por dos años (1998-1999) es de US\$50.



CEPAL

Request for subscription  
and/or back issues

REVIEW

Subscription for the year   No. ....

Back issues Nos. ....

Name: .....

Address: .....

City and postal code: .....

Country: ..... Telephone: ..... FAX: .....

E-Mail: .....

I enclose cheque(\*) No. .... drawn on the following bank: .....

in the amount of \$ / US\$ ..... (For requests originating outside Chile, the

cheque must be drawn on a United States bank. / Do not send money orders).

(\*) The cheque should be made payable to UN-ECLAC.

Please charge my credit Card  MasterCard  Visa

Name as appears on card: ..... Number: .....

Signature: .....

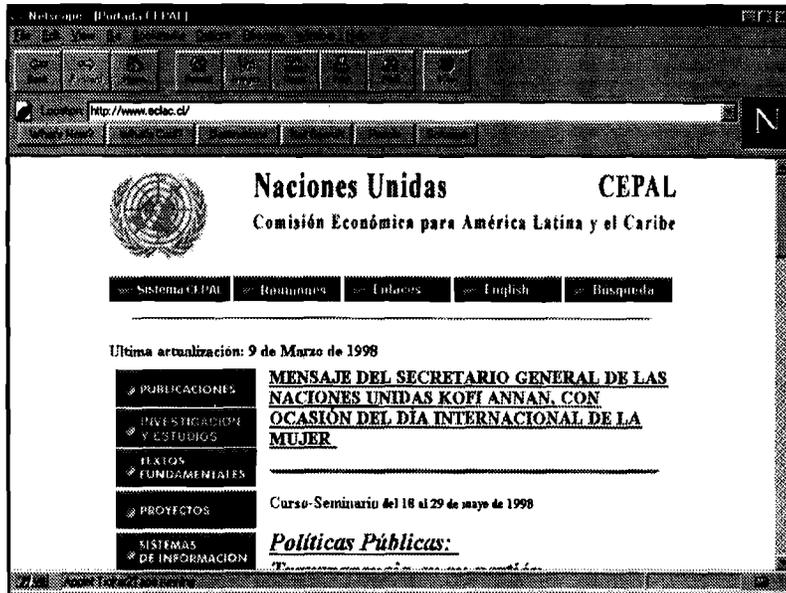
Expiration: .....



ECLAC publications  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA  
AND THE CARIBBEAN  
Casilla 179-D - Santiago, CHILE  
publications@eclac.cl  
Fax (562) 210-2069

Annual subscription costs for 1998 are US\$35. The price of single issues is US\$15 plus shipping costs. The cost of a two-year subscription (1998-1999) is US\$60.

<http://www.eclac.cl>



Metaspain: | Portal de ECLAC |

http://www.eclac.cl/

**Naciones Unidas** **CEPAL**  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Sistema ECLAC | Bilingüe | Enlaces | English | Búsqueda

Última actualización: 9 de Marzo de 1998

**PUBLICACIONES** **MENSAJE DEL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS KOFI ANNAN, CON OCASIÓN DEL DÍA INTERNACIONAL DE LA MUJER**

INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS

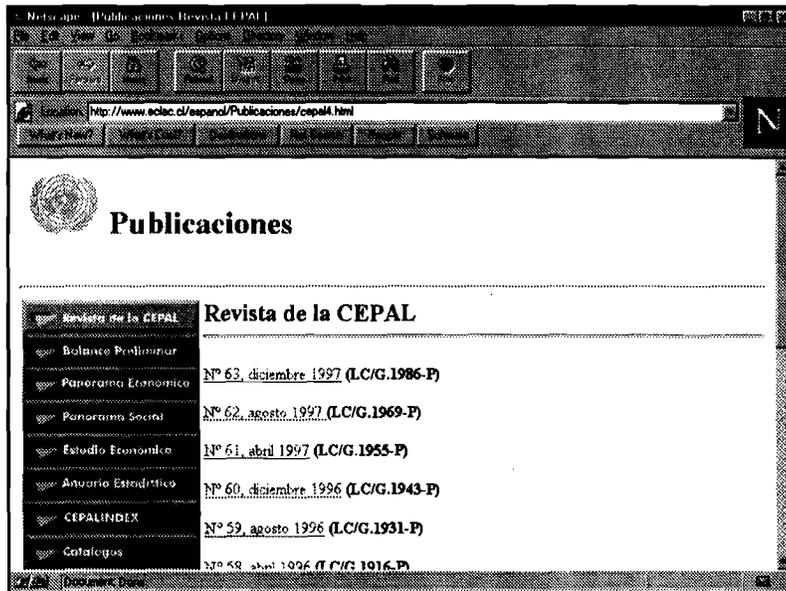
HECHOS FUNDAMENTALES

PROYECTOS

SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Curso-Seminario del 18 al 29 de mayo de 1998

**Políticas Públicas:**



Metaspain: | Publicaciones Revista ECLAC |

http://www.eclac.cl/espanol/Publicaciones/cepall.html

**Publicaciones**

**Revista de la CEPAL**

Balanza Preliminar	
Panorama Económico	Nº 63, diciembre 1997 (L/C/G.1986-P)
Panorama Social	Nº 62, agosto 1997 (L/C/G.1969-P)
Estudio Económico	Nº 61, abril 1997 (L/C/G.1955-P)
Anuario Estadístico	Nº 60, diciembre 1996 (L/C/G.1943-P)
CEPALINDEX	Nº 59, agosto 1996 (L/C/G.1931-P)
Catálogos	Nº 58, abril 1996 (L/C/G.1916-P)



## Publicaciones de la CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
Casilla 179-D Santiago de Chile

### PUBLICACIONES PERIÓDICAS

#### 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 1998 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1998-1999) son de US\$ 50 para la versión español y de US\$ 60 para la versión inglés.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe		<i>Economic Survey of Latin America and the Caribbean</i>	
1980,	664 pp.	1980,	629 pp.
1981,	863 pp.	1981,	837 pp.
1982, vol. I	693 pp.	1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	199 pp.	1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	694 pp.	1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	179 pp.	1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	702 pp.	1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	233 pp.	1984, vol. II	216 pp.
1985,	672 pp.	1985,	660 pp.

1986,	734 pp.	1986,	729 pp.
1987,	692 pp.	1987,	685 pp.
1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
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.	1993, vol. II	520 pp.
1994-1995,	348 pp.	1994-1995,	332 pp.
1995-1996,	349 pp.	1995-1996,	335 pp.
1996-1997,	354 pp.	1996-1997,	335 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.	1989,	770 pp.
1981,	727 pp.	1990,	782 pp.
1982/1983,	749 pp.	1991,	856 pp.
1984,	761 pp.	1992,	868 pp.
1985,	792 pp.	1993,	860 pp.
1986,	782 pp.	1994,	863 pp.
1987,	714 pp.	1995,	865 pp.
1988,	782 pp.	1996,	866 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 debt burden**, 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, 2ª ed. 1995, 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.
- 40 **Policies to improve linkages with the global economy**, 1995, 308 pp.
- 41 *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores*, 1996, 300 pp.
- 42 *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, 1996, 116 pp.
- 42 **Strengthening development. The interplay of macro- and microeconomics, 1996, 116 pp.**
- 43 *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, 1996, 120 pp.
- 43 **The economic experience of the last fifteen years. Latin America and the Caribbean, 1980-1995**, 1996, 120 pp.
- 44 *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social*, 1997, 218 pp.
- 44 **The equity gap. Latin America, the Caribbean and the social summit**, 1997, 219 pp.
- 45 *La grieta de las drogas*, 1997, 218 pp.

## SERIES MONOGRÁFICAS

### Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial / Latin America: the new regional and world setting, (bilingüe)*, 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 **Regional appraisals of the international development strategy**, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n **Canada and the foreign firm**, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 **The water resources of Latin America. Regional report**, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 **International development strategy and establishment of a new international economic order**, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n **United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations**, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n **Energy in Latin America: The Historical Record**, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador. desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 **Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies**, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. 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.
- 72 *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, 1995, 318 pp.
- 73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, 1995, 167 pp.
- 74 *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo*, 1995, 151 pp.
- 75 *Crecimiento de la población y desarrollo*, 1995, 95 pp.
- 76 *Dinámica de la población y desarrollo económico*, 1995, (en prensa).
- 77 *La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público*, 1996, 168 pp.
- 77 **Labour reform and private participation in public-sector ports**, 1996, 160 pp.
- 78 *Centroamérica y el TLC: efectos inmediatos e implicaciones futuras*, 1996, 164 pp.
- 79 *Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas*, 1997, 124 pp.
- 81 *La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe*, 1997, 136 pp.
- 82 *A dinâmica do Setor Saúde no Brasil*, 1997, 220 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.
- 22 *América Latina y el Caribe: dirección del comercio exterior de los principales productos alimenticios y agrícolas según países de destino y procedencia, 1979-1993, 1995*, 224 pp.
- 23 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-1994, 1996*, 130 pp.
- 24 *Chile: comercio exterior según grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Rev. 3, y países de destino y procedencia, 1990-1995, 1996*, 480 pp.

#### Cuadernos Estadísticos de la C E P A L

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.

## Estudios e Informes de la CEPAL

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 **Latin American development in the 1980s**, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 **Latin American development projections for the 1980s**, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 **Five studies on the situation of women in Latin America**, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 **Measurement of employment and income in rural areas**, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 **Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean**, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990 / Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.

- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 **Market structure, firm size and Brazilian exports**, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 **Development of the mining resources of Latin America**, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 **International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean**, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 **Development and change: strategies for vanquishing poverty**, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 **The economic evolution of Japan and its impact on Latin America**, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 **The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean**, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 **Agriculture, external trade and international co-operation**, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 **Transnational bank behaviour and the international debt crisis**, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 **The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution**, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.

- 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.

95 *México: la industria maquiladora*, 1996, 237 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.
- 11 *Modernización del Estado: resúmenes de documentos*, 1995, 73 pp.
- 12 *Gestión de la información: reseñas de documentos*, 1996, 152 pp.
- 13 *Políticas sociales: resúmenes de documentos II*, 1997, 80 pp.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة  
يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور الكتب في جميع أنحاء العالم. إنضممتنا من المكتبة التي تفضلها  
لأكثر من: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو جنيف.

**如何向联合国购买出版物**

联合国出版物在全世界各地的书店均有出售。向书店或写信到下列地址均可向联合国购买。

**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. Находите 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 a la venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas – DC-2-0853  
Fax (212)963-3489  
E-mail: publications@un.org  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas, Fax: (22)917-0027  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución  
CEPAL – Casilla 179-D  
Fax (562)210-2069  
E-mail: publications@eclac.cl  
Santiago de Chile

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-2-0853  
Fax (212)963-3489  
E-mail: publications@un.org  
New York, NY, 10017  
USA

United Nations Publications  
Sales Section, Fax (22)917-0027  
Palais des Nations  
1211 Geneve 10, Switzerland

Distribution Unit  
CEPAL – Casilla 179-D  
Fax (562)210-2069  
E-mail: publications@eclac.cl  
Santiago, Chile

Primera edición  
Impreso para las Naciones Unidas — Santiago de Chile — Octubre 1998 — 3000  
ISSN 0251-0257 / ISBN 92-1-321477-4 — S.98.II.G.11

ANDROS IMPRESORES