

REVISTA
de la
C E P A L

NUMERO 61
ABRIL 1997
SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR
Director

EUGENIO LAHERA
Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

Notas explicativas

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

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

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

Orientaciones para los colaboradores de la *Revista de la CEPAL*

La Dirección de la *Revista* tiene interés permanente en estimular la publicación de artículos que analicen el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Con este propósito en mente y con el objeto de facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, ha preparado la información y orientaciones siguientes que pueden servir de guía a los futuros colaboradores.

- El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.
- Los trabajos deben enviarse en su original español, francés, inglés o portugués, y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.
- La extensión total de los trabajos —incluyendo notas y bibliografía, si la hubiere— no deberá exceder de 10.000 palabras, pero también se considerarán artículos más breves. Es conveniente enviar el original en disquete (de preferencia en Wordperfect). De no haberlo, se ruega enviar dos ejemplares en papel.
- Toda colaboración deberá venir precedida de una hoja en la que aparezca claramente, además del título del trabajo, el nombre del autor, su afiliación institucional y su dirección. Se solicita, además, acompañar una presentación breve del artículo (de alrededor de 300 palabras), en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales.
- **Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias** y restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.
- Recomendación especial merece la bibliografía, que no debe extenderse innecesariamente. Se solicita consignar con exactitud, en cada caso, toda la información necesaria (nombre del o los autores, título completo y subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente, etc.).
- La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de encargar la revisión y los cambios editoriales que requieran los artículos, incluyendo los títulos de éstos.
- Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en uno y otro idioma.

SUMARIO

Tres formas de coordinación social	7 ✓
<i>Norbert Lechner</i>	
Brechas sociales en Colombia	19 ✓
<i>Juan Luis Londoño de la Cuesta</i>	
Los Estados Unidos al rescate: la asistencia financiera a México en 1982 y 1995	39
<i>Nora Lustig</i>	
El régimen de convertibilidad y el sistema bancario en la Argentina	63
<i>Alfredo F. Calcagno</i>	
Exportaciones de manufacturas: desafíos para las pequeñas economías de América Latina	91
<i>Rudolf M. Buitelaar, Pitou van Dijck</i>	
¿Por qué las inversiones en el transporte público no reducen la congestión de tránsito urbano?	107
<i>Ian Thomson</i>	
Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso	119
<i>Juan Carlos Feres</i>	
La política fiscal y el ciclo económico en Chile	135
<i>Carlos Budnevich, Guillermo Le Fort</i>	
Evaluación de la política de bienes de capital en la Argentina	149
<i>Pablo Sirlin</i>	
Reestructuración de los grupos industriales brasileños entre 1980 y 1993	167
<i>Ricardo M. Ruiz</i>	
Reestructuración productiva y cambio territorial: un segundo eje de industrialización en el norte de México	187
<i>Tito Alegría, Jorge Carrillo, Jorge Alonso Estrada</i>	
Publicaciones recientes de la CEPAL	206

Tres formas *de coordinación social*

Norbert Lechner

*Profesor-Investigador,
Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales,
Sede Académica de México*

La modernización conlleva un acelerado proceso de diferenciación que incrementa el dinamismo de la sociedad, pero que también agudiza los fenómenos de disgregación y fragmentación. Las dos caras del proceso generan incertidumbre y un sentimiento de desamparo. El halo protector del Estado se desvanece al mismo tiempo que la noción misma de sociedad se hace vacua. Cunde el malestar; un malestar que tiende a atribuir al "mal gobierno" la responsabilidad de todos los males. Los desajustes de la vida social aparecen como la consecuencia directa de la ineficiencia política. Mas la ansiedad por abordar los (evidentes) problemas de gobernabilidad puede ocultarnos las condiciones específicas. En nuestros días, ¿cuál es el contexto estructural en que se plantea la gobernabilidad democrática de la sociedad latinoamericana? Tal vez debamos echar un paso atrás y preguntarnos en qué forma la sociedad asegura cierta coordinación básica entre los diferentes procesos y actores (individuales y colectivos) que la integran. Planteado así, el interrogante apunta a una reconstrucción teórica de gran envergadura. Se trata, en el fondo, de reconceptualizar la coordinación social en las nuevas condiciones; pero antes es preciso situar el problema de la coordinación social en el contexto actual. Las siguientes notas sólo buscan esbozar a grandes rasgos un panorama que permita vislumbrar la coordinación como un problema crucial en la actual reorganización de las sociedades latinoamericanas.

I

La coordinación política

En la época moderna, la instancia privilegiada de coordinación social ha sido el Estado. La idea clásica del Estado, influyente hasta nuestros días, se basa en la soberanía. Podemos distinguir la soberanía externa del Estado (garantiza la unidad nacional respecto al sistema internacional de Estados) y la soberanía interna (asegura la cohesión al interior de la sociedad). Al margen de los criterios constitucionales, la soberanía estatal presupone dos rasgos fundamentales: i) una distinción clara entre Estado y sociedad y ii) la centralización del poder en el Estado como instancia decisoria del ordenamiento social. El Estado representa una estructura de dominación legítima en tanto es reconocido como la autoridad máxima que tiene el monopolio de tomar decisiones vinculantes para toda la población y, de ser necesario, imponerlas mediante sanciones. Sobre la base de su posición como centro jerárquico de la sociedad, el Estado articula la vida social mediante una coordinación política.

¿Cómo opera la coordinación política? Ella se apoya desde luego en la existencia de una administración pública y, por supuesto, en el derecho (tanto el cuerpo de leyes como la administración de justicia); pero también actúa a través de la política económica e incluso de la educación (socialización escolar de normas, conocimientos y hábitos compartidos). Mediante tales mecanismos el Estado articula y sintetiza la diversidad social en un conjunto más o menos coherente. En términos generales, la coordinación política se caracteriza por ser:

i) centralizada: el Estado es el único núcleo rector o, por así decirlo, el vértice de la pirámide societal desde la cual se ordena el conjunto de procesos sociales;

ii) jerárquica: las decisiones son tomadas y comunicadas por las autoridades políticas o administrativas legítimas a través de los procedimientos legales establecidos;

iii) pública: la coordinación política remite (como fundamento y destinatario) a la ciudadanía y su ejercicio en el ámbito público;

iv) deliberada: la coordinación responde a propósitos y criterios fijados de antemano.

Hasta el día de hoy nuestra concepción de la coordinación social se encuentra marcada por la forma específica de la coordinación política. Ahora bien, el poder estatal de regulación legal nunca ha sido la única forma; paralelamente, también el dinero y el conocimiento operan como mecanismos de coordinación. Otras áreas como la religión, la ética o la cultura igualmente contribuyen de manera indirecta. Sin embargo, en la medida en que el Estado deviene la instancia principal de coordinación, algunas dimensiones de la coordinación política se vuelven criterios generales. Así, la idea común de coordinación suele aludir a tres dimensiones implícitas en la coordinación política:

i) la regulación, en tanto ordena legalmente las relaciones entre diferentes procesos y actores y resuelve posibles conflictos;

ii) la representación, en tanto representa las ideas predominantes acerca del orden social, ofreciendo una imagen simbólica de la "unidad" de la vida social mediante la cual los diferentes actores se sienten pertenecientes a una misma sociedad;

iii) la conducción, en tanto encauza las diferencias sociales en una perspectiva compartida respecto al futuro.

A la par con la conformación del Estado ha sido acotada y especificada su función coordinadora. Conceptos como estado de derecho y estado de bienestar, así como las teorías de la democracia y del pluralismo, van configurando e interpretando el alcance de la coordinación política. Estas breves alusiones serán suficientes para vislumbrar la determinación teórica. Para conocer el alcance práctico de la coordinación política remito a la institución más conocida: la planificación. A raíz de la crisis de 1929 y la "economía de guerra", incluso en sociedades con economías de mercado parecía factible y deseable un "capitalismo organizado", donde la coordinación estatal controlara las

□ Este artículo recoge una ponencia presentada en el coloquio conmemorativo del 35° aniversario del CENDES, Caracas, 9 a 11 de octubre de 1996; el texto es parte del proyecto "Reforma del Estado: las nuevas dinámicas de la coordinación social" que llevo a cabo en conjunto con René Millán y Francisco Valdés. Me he apoyado en la excelente obra de Dirk Messner *Die Netzwerkgesellschaft* (La sociedad de redes), que lleva como subtítulo "Desarrollo económico y competitividad internacional como problema de la conducción social" y que me parece sumamente instructiva tanto para quienes realizan una reflexión teórica sobre la reforma del Estado como para quienes elaboran reformas concretas de segunda generación (véase Messner, 1995). Asumo, por supuesto, la responsabilidad exclusiva por el esquema que presento.

irracionalidades del mercado. Tal intervención racionalizadora del Estado depende, sin embargo, de ciertas condiciones. Presupone una realidad social de escasa complejidad (para que las normas abstractas sean aplicables); una cadena de causalidad simple y directa (para poder influir sobre los destinatarios); el acceso a toda la información relevante (para poder presumir que las indicaciones son correctas) y, finalmente, una ejecución obediente de las medidas (o sea, sin requerir iniciativas propias del ejecutor o su identificación con las metas). Se puede hablar de un "paradigma de la planificación racional" que descansa sobre tres supuestos: i) metas inequívocas y claramente priorizadas, medios inequívocos y claramente atribuidos y una causalidad también inequívoca; ii) criterios claros —rentabilidad, eficacia, eficiencia— para determinar y evaluar el cumplimiento de las metas fijadas; y, sobre todo, iii) el supuesto de que una pluralidad de acciones racionales individuales se agrega sin fisuras ni lagunas en un resultado final racional y óptimo (Messner, 1995, p. 89).

En América Latina, la coordinación política ha tenido su expresión más nítida en el Estado desarrollista de los años sesenta. Podemos caracterizar esta forma de Estado por la articulación de tres ejes: i) el Estado como motor del desarrollo económico, fomentando un proceso de industrialización sustitutiva de las importaciones; ii) la afirmación del Estado como representante de la nación, extendiendo la ciudadanía (política y social) a los sectores sociales hasta entonces marginados, y iii) la racionalización de la intervención activa del Estado en nombre de un proyecto de modernización. En este marco los países latinoamericanos crean instrumentos especiales de planificación con el fin de coordinar los distintos aspectos del desarrollo socioeconómico.

En un análisis retrospectivo resulta más fácil ver los méritos y fracasos del Estado desarrollista en América Latina. Habiendo sido la respuesta adecuada a la realidad (nacional e internacional) posterior a la segunda guerra mundial, pronto se revelan sus contradicciones internas. Tal vez el quiebre de la democracia chilena en 1973 sea la expresión más dramática de sus límites, pues en ese entonces explota un conjunto de problemas que en los años siguientes afectarán en mayor o menor medida a los demás países de la región. En términos habermasianos podemos constatar:

i) una crisis de racionalidad: la recurrente crisis fiscal (agravada por la crisis de la deuda externa a comienzos de los años ochenta) indica que las dinámicas de la política y de la economía obedecen a lógi-

cas específicas y que, por lo tanto, el manejo político de las variables económicas se encuentra restringido;

ii) una crisis de legitimidad: la polarización ideológica de aquellos años señala una profunda división de la sociedad acerca del orden social deseado;

iii) una crisis de motivación: el conflicto político-ideológico debilita la identificación con el Estado y, por ende, la disposición a obedecer sus indicaciones.

La función coordinadora del Estado se encuentra en entredicho no sólo en América Latina. También en Europa muestra más y más deficiencias. En los años setenta las esperanzas depositadas en la planificación y en la "mano invisible política" del pluralismo se diluyen. Se observa, por el contrario, una situación paradójica: una creciente demanda de intervención estatal provoca una sobrerregulación de la vida social a la vez que, por otro lado, traslada al Estado una sobrecarga de exigencias.¹ La concepción de una coordinación integral o planificación global de la sociedad se desmorona a la vez que surgen dudas acerca de la gobernabilidad democrática. También fórmulas más suaves como el neocorporatismo, basado en el reconocimiento de que los principales intereses organizados (empresarios y sindicatos) han de colaborar en cualquier intento efectivo de coordinar el proceso económico, dejan ver sus limitaciones. Por doquier la coordinación jerárquica por parte del Estado comienza a enfrentar serios obstáculos a raíz de:

i) problemas de implementación: las instancias estatales no logran ejecutar adecuadamente los programas políticos, ya sea porque las estructuras institucionales no son aptas, ya sea porque las instancias intermedias distorsionan la comunicación;

ii) problemas de motivación: los destinatarios rehúsan obedecer, sea porque los actores sociales demandan mayor autonomía o porque hay intereses organizados con un relativo "poder de veto";

iii) problemas de conocimiento: hay una falta de información acerca de los contextos y las dinámicas sobre los cuales se pretende influir;

iv) problemas de complejidad: a raíz de la creciente diferenciación y complejidad de la realidad social el instrumental político disponible resulta ineficiente.²

¹ Messner, 1995, p. 144. El diagnóstico inicial data del conocido informe de la Comisión Trilateral, Crozier/Huntington/Watanuki, 1975.

² Messner, 1995, pp. 90 y siguientes, citando investigaciones de Renate Mayntz.

El alcance cada vez más restringido de la intervención estatal indica un debilitamiento de la soberanía tanto externa como interna del Estado. Externamente, el Estado nacional ve disminuida su soberanía de cara a la globalización, especialmente por la gran autonomía de las corrientes financieras internacionales y la gravitación de las instancias supranacionales. Internamente, la centralidad del Estado se encuentra cuestionada por la nueva complejidad de la vida social, por el auge de múltiples actores socioeconómicos con ca-

pacidad de presionar y “colonializar” la intervención estatal y también por la expansión de motivaciones individualistas que socavan el sentido comunitario, es decir, los recursos ético-normativos en que se basaba la coordinación política (Messner, 1995, pp. 121 y siguientes). A fines de los años setenta y definitivamente con el colapso financiero de 1982 se hace patente el agotamiento del “modelo estadocéntrico”. Es en este contexto que la ofensiva neoliberal propone e impone una nueva forma de coordinación social.

II

La coordinación social mediante el mercado

El éxito del neoliberalismo responde a la decepción generalizada acerca de la coordinación política. Desde finales de los años setenta la estrategia neoliberal denuncia los efectos paradójicos de la acción estatal —por provocar un bloqueo del desarrollo social en lugar de fomentarlo—, a la par que impulsa un conjunto de medidas (liberalización de los mercados, desregulación, privatización, descentralización administrativa) destinadas a fortalecer el papel del mercado. En vista de las crecientes insuficiencias de la coordinación política, el neoliberalismo —al menos en su discurso ideológico— pretende hacer del mercado el principio exclusivo de coordinación social. Subyacente a esta “revolución silenciosa” encontramos una concepción diferente del orden. Retomando la inspiración liberal que concebía la sociedad “como resultado de la acción humana, pero no como ejecución de algún diseño humano” (Ferguson, 1767), la propuesta neoliberal entiende el orden social como un orden autoorganizado y autorregulado. Por consiguiente, en lugar de contrarrestar las tendencias centrífugas de una sociedad diferenciada mediante una coordinación central pretende, por el contrario, eliminar toda interferencia política que distorsione las “leyes del mercado” como mecanismo automático de equilibrio.

A pesar de que el objetivo declarado del discurso neoliberal apunta a una reorganización radical de la sociedad, en los hechos las reformas operan primordialmente como correctivo de la intervención estatal. No obstante, conviene distinguir bien las dos formas de coordinación con el fin de apreciar los problemas planteados. A diferencia de la coordinación política, la coordinación a través del mercado se caracteriza por ser:

i) descentralizada: supone que la diferenciación de la sociedad conlleva la abolición no sólo de un centro único, sino de cualquier centro;

ii) privada: la coordinación ya no remite a la ciudadanía y, por tanto, a alguna idea de “bien común”, sino a la relación entre individuos en tanto propietarios privados;

iii) horizontal: el debilitamiento de la jerarquía es radicalizado al punto de negar toda relación de dominación, sustituyéndola por una secuencia de acuerdos entre iguales acerca de intercambios entre equivalentes;

iv) no intencionada: tomando al mercado por un paradigma del equilibrio espontáneo de intereses, la coordinación social es concebida como el resultado no intencionado, automático, de la interacción social.

La estrategia neoliberal tiene éxito en tanto ajuste estructural de los países latinoamericanos a las nuevas condiciones nacionales (diferenciación) e internacionales (globalización), mas fracasa en su propósito fundamental de reorganizar la coordinación social en torno a la racionalidad del mercado. Conviene recordar una vez más la paradoja neoliberal: en los hechos, una estrategia dedicada a dismantlar la intervención estatal sólo tiene éxito allí donde se apoya en una fuerte intervención política. Es el caso de Chile bajo Pinochet, pero también de México bajo Salinas, Argentina bajo Menem o Perú bajo Fujimori. En todos estos casos es notorio que la modernización económica depende de manera decisiva del protagonismo presidencial. Este nuevo “decisionismo” no es mero reflejo del régimen presidencialista. El Poder Ejecutivo adquiere tal gravitación porque la coordinación horizontal que efectúa el mercado es parcial. En efecto, el buen funcio-

namiento del mercado depende a su vez de la institucionalidad social y política.

En pocos años el intento de coordinar la vida social por medio del mercado deja algunas experiencias importantes. En primer lugar, los países latinoamericanos aprenden rápidamente que el mercado mundial —principal referente del ajuste estructural— opera conforme al paradigma de la “competitividad sistémica”.³ Esto significa que la competitividad internacional no valora tanto la ventaja comparativa de uno u otro factor económico como la capacidad de organización y gestión que tenga un país para combinar un amplio conjunto de factores económicos y no económicos. “El mundo productivo regido por el nuevo paradigma se caracteriza por la importancia de la tecnología, cuyo desarrollo y consecuencias se realizan en el largo plazo. En ese marco, el mantenimiento de la eficiencia depende de que se establezcan estrategias con un amplio horizonte temporal, así como mecanismo colectivos capaces de aminorar los altos niveles de incertidumbre correspondiente” (Pérez, 1996, p. 363). Requiere pues una articulación deliberada de muy diversos actores en torno a un “consenso estratégico colectivo”; o sea, una intervención activa que rebasa las iniciativas privadas del mercado.

En segundo lugar, la experiencia latinoamericana pone de manifiesto que el mercado por sí solo no genera ni sustenta un orden social. El mercado (junto con la administración) fomenta una integración sistémica basada en la racionalidad formal (técnica), pero no impulsa una integración social. Por el contrario, acentúa las desigualdades sociales, fomenta la exclusión y generaliza las tendencias de desintegración. La misma globalización de los mercados va acompañada de una fuerte segmentación al interior de cada sociedad. Así, las dinámicas disgregadoras del mercado hacen patente sus limitaciones como instancia coordinadora.

En tercer lugar, cabe poner en entredicho el postulado neoliberal (incluyendo el *public choice*) del “individualismo radical” como única conducta racional (Messner, 1995, pp. 176 y siguientes). Como indican los párrafos anteriores, no hay coordinación social sin que los individuos se orienten por cierto “bien común”. La coordinación social supone de parte de los actores (individuales y colectivos) una combinación de racionalidad instrumental (para maximizar sus beneficios privados) con una orientación comunitaria. El hecho

de que ya no exista una moral única, vinculante para todos, pone de relieve las exigencias de un reconocimiento recíproco en las relaciones sociales. En realidad, la autonomía individual en la formulación de preferencias y decisiones se encuentra relativizada por el entorno sociocultural y, en concreto, por las identidades colectivas. Por eso, la dimensión simbólica de la coordinación es de gran relevancia. El mercado, en cambio, no ofrece ni un imaginario colectivo acerca del orden existente ni un horizonte de futuro. Es decir, la coordinación mediante el mercado no asume dos dimensiones típicas de la coordinación política: la representación y la conducción.

A comienzos de los años noventa se pueden sacar dos lecciones básicas de los procesos de modernización en América Latina. Por un lado, la estrategia que predomina da lugar a una impresionante expansión de la sociedad de mercado, la cual genera un dinamismo social inusitado en la región. La sociedad latinoamericana adquiere un grado tal de complejidad que ya no es posible pensar en una instancia central de coordinación social. Simultáneamente empero, el mismo avance de la modernización y la consiguiente diversificación de los actores (potenciada por la globalización) incrementan las demandas de coordinación. Ello indica, por otro lado, las severas limitaciones que enfrenta la función coordinadora del mercado. La coordinación espontánea y horizontal entre los actores es importante, pero insuficiente para establecer las reglas fundamentales de la convivencia social, generar representaciones colectivas del orden social y ofrecer una conducción anticipatoria de cara a los desafíos futuros.

Como consecuencia, en poco más de una década América Latina pasó del descubrimiento del mercado al redescubrimiento del Estado. Actualmente no caben dudas de que la reconversión económica sólo es viable (económica y socialmente) si puede apoyarse en una serie de instituciones nuevas y específicas de una sociedad de mercado, como entidades reguladoras, comisiones antimonopolios, agencias de desarrollo regional, entes de fomento de la exportación, agencias de protección al consumidor y, sobre todo, redes de seguridad social. El desarrollo de tal institucionalidad es tanto más difícil por cuanto ahora no sólo existe un número mucho más alto de actores que intervienen, sino que éstos tienen una capacidad mucho mayor de resistencia y movilización frente a medidas que afecten sus intereses particulares.⁴ A diferencia de la primera fase, ya no se puede invocar el “miedo al caos” para

³ Entre otros, véase Bradford (1994), así como Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer (1996).

⁴ Sobre los aspectos institucionales de la reforma del Estado en América Latina, véase entre otros Naím, 1994.

imponer determinadas reformas. En todos los países existe, con mayor o menor intensidad, una "sociedad civil" fortalecida y altamente diversificada. La situación se caracteriza por una creciente complejidad social que obliga a lentos y complicados procesos de

negociación y concertación. Reaparece, entonces, en un lugar prioritario la política en tanto elaboradora de consensos acerca de las normas fundamentales y de acuerdos sectoriales. Es en este contexto que gana fuerza una tercera forma de coordinación social.

III

La coordinación social mediante redes

La velocidad con que se derrumbó la "sociedad estocéntrica" de tan larga trayectoria en América Latina y la celeridad aún mayor con que surgió y se agotó la contraofensiva neoliberal hace que nos sintamos en medio de una avalancha que se desliza vertiginosamente hacia quién sabe dónde. Mientras dedicamos el afán de cada día a acomodarnos laboriosamente a las sorpresas de la vida, perdemos de vista las transformaciones estructurales de nuestras sociedades. Más que un debate ideológico ("Estado versus mercado") o un simple análisis de coyuntura, lo que se necesita es reconstruir un marco interpretativo de la nueva realidad social. Observamos, entonces, que nuestro aparato conceptual habitual se ha vuelto obsoleto. Las mismas nociones de "Estado" o "política" parecen demasiado gruesas para dar cuenta de fenómenos que adivinamos mucho más complejos. Es hora de hacer un alto y recurrir a los avances de las ciencias sociales. Para tener una visión sistémica de los problemas que, según vimos, enfrenta la coordinación social es particularmente sugerente la teoría de sistema desarrollada por Niklas Luhmann. Ella hace especial hincapié en una tendencia —de presencia creciente a lo largo de la evolución social— que hoy adquiere un significado notorio: el proceso de diferenciación funcional. Este proceso característico de la modernización da lugar a que ciertas áreas de la vida social (economía, derecho, ciencia, educación, política) desarrollen racionalidades y dinámicas específicas, conformando "subsistemas funcionales" relativamente cerrados y autorreferidos. Estos operan de acuerdo con sus códigos funcionales y, por lo tanto, sólo asimilan "mensajes" externos en la medida en que sean traducibles a la "lógica" interna del subsistema. Luhmann extrema las conclusiones de esta tendencia, al poner de relieve dos consecuencias: la gran autarquía de cada subsistema funcional y, por

consiguiente, la ausencia de todo centro.⁵ Visto así, la política quedaría reducida a un subsistema más, sin capacidad de influir en los demás subsistemas.⁶

La teoría de Luhmann parece exagerar las tendencias implícitas en la diferenciación funcional. Más que la eliminación de todo centro, cabe presumir la desaparición de un centro único, capaz de ordenar al conjunto de la sociedad. Habrá que concebir la sociedad como una constelación multicéntrica. Por otra parte, tampoco desaparece toda influencia del subsistema político en otros ámbitos. Más bien, su campo de acción queda limitado por la compatibilidad con la lógica interna de los demás subsistemas. En consecuencia, conviene retener dos conclusiones cruciales para la coordinación social: primero, la política pierde su centralidad jerárquica de modo que, segundo, cualquier intervención política en otros subsistemas queda restringida.

La diferenciación no es un proceso novedoso; en efecto, la modernidad se caracteriza por la tensión entre diferenciación e integración. Sin embargo, la nueva calidad de la diferenciación afecta también al proceso de integración social. Según Luhmann (1992), el fin de los metarrelatos que caracteriza a la posmodernidad significa poner término a una coordinación "de segundo nivel". Es decir, desaparece cualquier "instancia superior" capaz de coordinar al conjunto social. Por consiguiente, la coordinación social habría de ser internalizada al interior de cada subsistema. Los subsistemas

⁵ "No system of functions, not even the political, can take the place of hierarchy and its summit. We live in a society which cannot represent its unity in itself, as this would contradict the logic of functional differentiation. We live in a society without a summit and without a center. The unity of society no longer comes out in this society" (Luhmann, 1987, p. 105).

⁶ Lo mismo vale, por supuesto, para la economía; tampoco ella puede coordinar y legitimar al conjunto de la sociedad. Una presentación general de la teoría ofrecen Luhmann y De Georgi, 1993.

se coordinarían entre sí mediante ajustes internos, que asimilarían las señales y turbulencias externas. La coordinación quedaría incorporada pues a la autorregulación. Pero tal adaptación recíproca parece precaria, en vista de la gran interdependencia de política, economía, derecho, ciencia. Los grandes problemas no se dejan localizar en un solo ámbito. En efecto, uno de los fenómenos sobresalientes hoy en día es la simultaneidad con que crece la independencia de cada subsistema a la vez que aumenta la interdependencia de ellos. Si todo subsistema funcional avanza inexorablemente en su dinámica autorreferencial, por otro lado también se conforman contextos cada vez más globales, que cruzan a distintos subsistemas.

La obra de Luhmann tiene el mérito de ofrecer un marco teórico para analizar la diferenciación y consiguiente autonomía de lógicas funcionales específicas. De este modo permite comprender las razones estructurales subyacentes a las dificultades que ha tenido la coordinación política en el último tiempo. Queda claro que la restricción del campo de acción de la política no se debe a una "conspiración neoliberal" ni a la incapacidad de los dirigentes políticos. Estamos ante una profunda reestructuración de nuestras sociedades que socava el anterior "primado de la política". Sin embargo, no desaparece el carácter expansivo de la política; de hecho, ésta sigue interviniendo en los demás subsistemas en la medida en que las decisiones políticas se acoplan a sus lógicas específicas. La teoría de Luhmann no da cuenta de esta particularidad de la política.⁷ Como toda teoría de sistemas, tampoco aborda la interacción entre actores, aspecto central de cualquier coordinación. No obstante, ayuda a visualizar el condicionamiento de los actores de acuerdo con la "lógica funcional" del campo en que actúan. En este sentido, contribuye a establecer el nuevo marco de referencia en que debemos analizar los problemas de la coordinación social.

Dirk Messner (1995, pp. 171 y ss.) sintetiza el nuevo contexto en las siguientes tendencias:

i) el proceso de diferenciación funcional, destacado por Luhmann, conlleva una creciente sectorialización de la sociedad;

ii) este hecho implica un drástico aumento de los intereses en juego y una mucho mayor pluralidad de

actores, lo cual conduce a una sobreabundancia de participantes en la elaboración de políticas;

iii) la diferenciación de los actores aumenta las demandas de intervención estatal; tiene lugar, entonces, un incremento de instancias y de políticas que sobrecargan al Estado;

iv) lo anterior indica una mayor diferenciación interna del aparato estatal; éste nunca fue una unidad monolítica, pero ahora su heterogeneidad se convierte en rasgo sobresaliente;

v) frente a la diferenciación de la sociedad y la sobrecarga de la administración pública, el Estado ha de delegar funciones; tal delegación es a su vez una política;

vi) esto nos recuerda la paradoja de Luhmann: aumenta la autonomía relativa de cada subsistema funcional, pero también la interdependencia de ellos;

vii) la mayor interacción de instancias estatales y actores sociales y la creación de instancias mixtas contribuyen a diluir la frontera entre lo público y lo privado;

viii) la necesidad de articular y compartir recursos (información, conocimiento, etc.) distribuidos entre diferentes actores da lugar a una interacción sistémica que desborda tanto los mecanismos del mercado como los del control jerárquico;

ix) esta complejidad nueva de las relaciones sociales es potenciada aún más por los procesos de globalización, que le dan una dimensión transnacional;

Considerando el cambio de contexto que ha tenido lugar en los últimos años, parece obvio que es insuficiente una coordinación centralizada por parte del Estado, e inadecuada una coordinación entregada exclusivamente a las leyes del mercado. Hoy en día, un enfoque de la coordinación social ha de tener en cuenta las siguientes dimensiones del problema (Messner, 1995, p. 165):

i) la complejidad creciente del proceso (desde el reconocimiento de un problema hasta la implementación de las políticas y la evaluación de sus efectos);

ii) la multiplicación de los actores que intervienen (estatales y privados);

iii) la relevancia de la cooperación entre Estado, mercado e instituciones sociales (asociaciones civiles, universidades, etc.);

iv) la existencia y combinación de diferentes estructuras organizativas (coordinación jerárquica estatal, pactos neocorporatistas, acuerdos empresariales, etc.);

⁷ Véase una crítica de Luhmann desde el punto de vista de la ciencia política en Von Beyme (1994) y en Messner (1995, pp. 132 y siguientes).

v) la diversidad de las tareas de coordinación (desde el acopio de información hasta la creación de consensos);

vi) la diferenciación de las funciones estatales (desde el ordenamiento jurídico hasta funciones de arbitraje, seguimiento, orientación y supervisión);

vii) la diferenciación de los instrumentos (desde decretos administrativos y contratos de derecho público hasta mecanismos suaves como incentivos financieros, acuerdos formales e informales o simples "señales" mediante la distribución de información).

En este contexto se inserta el reciente auge de la coordinación mediante redes. En términos generales, ésta se entiende como la coordinación horizontal entre diferentes actores interesados en un mismo asunto con el fin de negociar y acordar una solución. Messner (1995, pp. 211 y siguientes) especifica así lo que constituye una red:

i) es una invención institucional que responde a las peculiaridades de una sociedad policéntrica;

ii) combina la comunicación vertical y la horizontal, pero es un tipo específico de coordinación, diferente a las formas de coordinación política o coordinación por el mercado;

iii) vincula diferentes organizaciones, estableciendo una interacción entre sus representantes (no se refiere a las relaciones al interior de una sola organización);

iv) es política cuando reúne autoridades estatales (que pueden ser diferentes instancias en conflicto entre sí) y/o partidos políticos con actores económicos y sociales;

v) las relaciones en ella tienden a ser más informales que formales (no implica la formación de una nueva organización);

vi) hay dependencia recíproca entre los participantes en ella (ninguno tiene por sí solo todos los recursos necesarios —información, recursos financieros, implementación legal— para resolver el problema y depende, por tanto, de la cooperación de los demás);

vii) su objetivo es el de formular y llevar a cabo decisiones colectivas en torno a determinado tema compartido (es decir, los participantes se hacen cargo de ejecutar debidamente las decisiones tomadas y por lo tanto son corresponsables en la solución del problema; en el momento en que ésta se logra se disuelve la red en tanto vinculación limitada en el tiempo);

viii) su punto de partida es un conflicto o una diversidad de intereses que ella encauza mediante una cooperación competitiva (cada actor defiende sus intereses propios a la vez que colabora en decidir una solución compartida).

Cabe distinguir tipos diferentes de redes, según el número de participantes, la vinculación fuerte o débil entre ellos, el grado de estabilidad de la red, su campo de acción, etcétera. En todo caso, toda red responde a cierta lógica funcional,⁸ que se traduce en algunas reglas mínimas, como la distribución justa de costos y beneficios entre los participantes; la reciprocidad (que va más allá del intercambio e incluye confianza, *fair play* y una vinculación intersubjetiva que sustenta el sentimiento de pertenencia a una comunidad); la autolimitación de cada actor y el respeto a los intereses legítimos de los otros actores.

En América Latina conviene retener especialmente la necesidad de una relación de confianza; relación tanto más arriesgada, pero también más imprescindible cuanto más incertidumbre reina. La confianza (fuera del ámbito cotidiano) opera como un mecanismo reductor de la complejidad y, por ende, como un poderoso lubricante de la cooperación. Apostar por la confianza, a pesar de los riesgos de ser defraudado, muchas veces es un cálculo racional precisamente en situaciones de confrontación. Ante situaciones de punto muerto y de bloqueo recíproco tan frecuentes en nuestros países, cabe recordar los estudios de Axelrod.⁹ Si los actores no pueden evitar una relación de dependencia mutua, sea de modo conflictivo o cooperativo, y si tal situación puede durar por tiempo indefinido, volviendo incalculables los eventuales costos y beneficios, entonces pueden surgir relaciones de cooperación incluso en un contexto de gran desconfianza.

El auge de las redes durante años recientes responde, según vimos, a la creciente diferenciación de la sociedad. Donde la vida social se expresa en una densidad significativa de actores, la coordinación social ya no puede estar entregada exclusivamente a un ordenamiento jerárquico. A la inversa, las redes operan satisfactoriamente sólo donde existe una pluralidad representativa de los intereses y las opiniones sociales. El fortalecimiento de la sociedad civil no significa empero una correlación de suma cero en detrimento del Estado. La cooperación entre los actores socioeconómicos requiere la intervención del Estado, por cuanto éste dispone de recursos intransferibles (implementación jurídica de los acuerdos, convenios internacionales) o medios adicionales (recursos financieros, información sistematizada). Una premisa básica de

⁸ Véase Messner, 1995, pp. 284 y siguientes. Algunos estudios empíricos de redes se encuentran en Marin y Mayntz, eds. 1991.

⁹ Messner cita a Axelrod, 1984.

la coordinación mediante redes radica pues en cierto equilibrio entre sociedad y Estado. Ambas tendencias —por un lado diversidad y fortalecimiento de la sociedad civil y por otro redimensionamiento de la acción estatal— impulsan una transformación de la política (véase Lechner, 1996). Tiene lugar así una informalización de la política; ésta tiende a desbordar la institucionalidad del sistema político para instalarse en las nuevas zonas grises entre política y sociedad. Es la combinación de sociedad fuerte y Estado fuerte la que da lugar a las redes políticas como combinación de regulación jerárquica y coordinación horizontal.

¿Qué significa esta nueva modalidad de coordinación para el Estado? Como señala otra cientista social alemana, Renate Mayntz, “la discusión reciente en ciencias políticas deja ver que, de hecho, no se puede hablar de una retirada resignada del Estado. A las tareas estatales clásicas, cuyo portador ya no suele ser el Estado nacional unitario, sino un sistema político-administrativo de diferentes niveles, se agregan ahora más y más las tareas de gestión de la interdependencia social.(...) La ‘conducción’, en el sentido de influir deliberadamente en los procesos sociales, sigue siendo en principio la función específica del sistema político-administrativo. Lo que ha cambiado es la forma en que el Estado intenta cumplir sus tareas” (Mayntz, 1995, pp. 157 y 163). Vale decir, estamos no frente a un retroceso, sino ante un cambio de forma de la acción estatal.

Un problema crucial es, según vimos, la interdependencia de los distintos subsistemas funcionales; por ejemplo, entre política y economía o entre ciencia y economía. Trabajar este cruce pareciera ser una tarea específica de la política. Según Mayntz, “formular el problema de la interdependencia permite definir los contenidos de las funciones de la política: la gestión de la interdependencia sistémica. De hecho vemos que, bajo la influencia de la teoría de la modernización, el debate en torno a la teoría del Estado se desplaza hacia las tareas de coordinación” (Mayntz, 1995, p. 155).

En efecto, diversos aspectos de la nueva forma de coordinación recaen ineludiblemente en el Estado. Dirk Messner (1995, pp. 343 y siguientes) señala algunos campos típicos de la intervención estatal:

- i) tareas de organización, coordinación y moderación (por ejemplo, creando redes y reuniendo a los actores pertinentes en torno a la mesa);
- ii) funciones de mediación (por ejemplo, desarmando situaciones de veto o bloqueo recíproco);
- iii) tareas de control (por ejemplo, encargando la ejecución de servicios públicos a instituciones privadas);

iv) funciones de iniciativa y orientación (por ejemplo, haciendo presente intereses generales e intereses de largo plazo en las redes);

v) función correctiva (por ejemplo, promoviendo la conformación de un actor representativo o el fortalecimiento de actores débiles).

En una época de gran incertidumbre que sólo puede ser contrarrestada, en definitiva, mediante una vinculación intersubjetiva, las redes operan como una especie de “seguro mutuo”; ellas disciplinan la competencia, inhibiendo sus dinámicas destructivas y canalizando las expectativas recíprocas. Las redes pueden funcionar en distintos niveles (nacional, regional, local) y referirse a muy diversos problemas. Es a través de redes que se negocia la privatización de áreas tecnológicamente complejas (energía, telecomunicaciones), planes de desarrollo regional o reformas sectoriales como las que se refieren al medio ambiente, el sistema de salud o de la educación. En estos casos, una red facilita no sólo la articulación de diferentes actores, a veces antagónicos, y sus respectivos recursos estratégicos, sino también la ejecución efectiva de las decisiones tomadas. Esta corresponsabilidad en la ejecución de las medidas acordadas es de particular relevancia, dado el debilitamiento de las capacidades estatales de regulación.

Hoy en día, buena parte de la política con existencia real tiene lugar en tales redes. Sin embargo, la relevancia de éstas en la coordinación de los procesos sociales no debe suscitar ilusiones. No son una panacea que resuelva todos los problemas. Por otra parte, también la coordinación mediante redes enfrenta serios riesgos. Cabe resaltar tres peligros:¹⁰

Primero, un bloqueo en la toma de decisiones: sea porque un actor tiene poder de veto, sea por los lazos de confianza e incluso de complicidad entre los actores, puede darse un estancamiento del debate y una paralización de las decisiones. Además, la misma coherencia interna de la red tiende a evitar conflictos y conducir así a un bloqueo de las innovaciones requeridas.

Segundo, la externalización de los costos a terceros, no participantes de la red: toda red está siempre tentada de trasladar los costos de sus acuerdos a terceras partes. A modo de ilustración, una red para la reforma del sistema de salud reúne a instancias estatales, gremios médicos y sindicatos pero no a la población, que siendo la principal afectada por el asunto no

¹⁰ Messner, 1995, pp. 214 y siguientes; Mayntz, 1995, p. 164.

tiene intereses organizados y, por ende, no es un "actor representable" en la red.

Tercero, una toma de decisiones sin efectos vinculantes: aunque un atributo distintivo de las redes es precisamente el que todos los participantes se comprometen a colaborar en la ejecución de los acuerdos tomados, generalmente las redes no disponen de poder de sanción para quienes no cumplan su compromiso. El esfuerzo realizado es en vano si a la postre uno de los participantes se retrae.

La coordinación mediante redes parece resolver de manera adecuada uno de los aspectos señalados inicialmente: la regulación. En cambio, parece menos apta para hacerse cargo de las otras dos exigencias de coordinación social: la representatividad y la conducción de cara al futuro. La debilidad más notable de la coordinación vía redes radica en su "déficit de democracia". Por eficaz, eficiente y efectiva que pueda ser esta forma de coordinación, nada asegura su carácter democrático. La población no organizada no tiene acceso a las redes y si bien los representantes del Estado en ellas deberían hacer valer los "intereses generales", puede no haber habido una deliberación democrática previa acerca de ese "bien común" específico. No existe una vinculación intrínseca entre la coordinación mediante redes y las instituciones democráticas. Por el contrario, la representación funcional a través de las redes y la representación territorial típica de las instituciones democráticas pueden llegar a ser canales paralelos, cuando no contradictorios. En concreto, cabe temer un desplazamiento de los partidos políticos. Dada la precariedad de la labor parlamentaria en nuestros países, la función legislativa fácilmente se degrada a una mera ratificación de los acuerdos tomados en la penumbra de las redes. Respondiendo a tales riesgos, Messner (1995, pp. 359 y siguientes) propone insertar la coordinación vía redes en el triángulo habermasiano compuesto por el poder comunicativo (elecciones, parlamento, opinión pública), el poder social (intereses organizados) y el poder administrativo (gobierno, tribunales de justicia, administración pública).

Otro interrogante pendiente es la integración de la sociedad. El mismo Messner destaca que la coordinación descentralizada a través de una "red de redes" no equivale a una integración social. De hecho, las redes funcionan gracias a recursos integrativos como confianza, respeto, tolerancia, reciprocidad, sensibilidad moral, sentido comunitario y otros. Presuponen pues —al igual que la democracia— la existencia de un "capital social" (Putnam, 1993) o normas básicas de la convivencia social. No está claro, empero, la relación entre la coordinación explícita y acotada me-

dante redes y la cohesión cotidiana y difusa que ofrecen las reglas de civilidad.

Termino estos apuntes inspirados en el libro de Dirk Messner con unos breves comentarios finales. En primer lugar, debo reiterar su carácter esquemático. El esquema presentado me parece útil para resaltar cómo los cambios en las estructuras sociales condicionan las formas de coordinación social. En concordancia con transformaciones de la sociedad, la coordinación ha operado principalmente a través del Estado, del mercado o mediante redes. Pero no se trata de una secuencia en que la nueva forma elimina la anterior, sino más bien de una combinación de los tres mecanismos. Es en el marco de esta combinación que debe ser insertada la reforma del Estado.

En segundo lugar, la esquematización puede significar un primer paso en la elaboración de un marco interpretativo de la coordinación en sociedades diferenciadas. Un "mapa" facilitaría el análisis de ciertos problemas como, por ejemplo, la mayor contingencia de los procesos sociales. Si se multiplican situaciones que no son ni necesarias ni imposibles, también aumenta la incertidumbre; en situaciones contingentes se multiplican tanto las exigencias de tomar decisiones como las dificultades de calculabilidad. Por otro lado, las dificultades de previsión tienen que ver con la simultaneidad. En la medida en que el horizonte de futuro se retrotrae al presente, inhibiendo diferir asuntos, toda acción deviene tendencialmente simultánea. Hay que tomar medidas, mientras al mismo tiempo ocurren mil otras cosas que influyen sobre el curso de acción. No se trata de una cuestión de información, sino de tiempo: de la capacidad sincronizadora de la coordinación.

Finalmente cabe preguntarse a la luz de lo expuesto si las actuales reformas del Estado —bastante agotadas en su impulso— no deberían ser revisadas en la perspectiva de la coordinación social. Tal enfoque permitiría obtener una visión conjunta de la acción estatal, del mercado y de las redes; a su vez, la articulación de los tres mecanismos permitiría reformular las modalidades de una coordinación de la sociedad actual. Visto así, la intervención del Estado aporta un complemento indispensable a la coordinación que llevan a cabo el mercado y las redes, particularmente en lo que toca a la representación del conjunto social y a la conducción de cara al futuro. En efecto, sólo el Estado parece estar en condiciones de asegurar la dimensión representativa de la coordinación así como cierta capacidad de conducción política. Ambos aspectos nos remiten a la democracia. ¿No radicará precisamente en esta función coordinadora el significado de un Estado democrático?

Bibliografía

- Axelrod, R. (1984): *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books, Inc.
- Bradford, C.I., Jr. (1994): *The New Paradigm of Systemic Competitiveness: Toward More Integrated Policies in Latin America*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Centro de Desarrollo.
- Comisión Trilateral, Crozier/Huntington/Watanuki (1975): *The Crisis of Democracy*, Nueva York, New York University Press.
- Esser, K., W. Hillebrand, D. Messner y J. Meyer-Stamer (1996): Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política, *Revista de la CEPAL*, N° 59, LC/G.1931-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ferguson, A. (1767): An essay on the history of civic society, Edimburgo, citado por C. Meier, *Die Entstehung des Politischen* (1995), Suhrkamp, Frankfurt.
- Lechner, N. (1996): Las transformaciones de la política, *Revista mexicana de sociología*, año 58, N° 1, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Sociales, enero-marzo.
- Luhmann, N. (1987): The representation of society within society, *Current Sociology*, vol. 35, N° 2, Londres, International Sociological Association (ISA).
- _____ (1992): *Beobachtungen der Moderne*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N. y R. De Georgi (1993): *Teoría de la sociedad*, Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México, D.F.
- Marín, B. y R. Mayntz (eds.) (1991): *Policy Networks*, Frankfurt, Campus-Westview Press.
- Mayntz, R. (1995): Politische Steuerung, *Politische Vierteljahresschrift*, N° 26 (número especial), Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Messner, D. (1995): *Die Netzwerkgesellschaft*, Colonia, Alemania, Weltforum Verlag.
- Náim, M. (1994): Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina, *Este país*, N° 45, México, D.F., diciembre.
- Pérez, C. (1996): La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones, *Comercio exterior*, vol. 46, N° 5, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- Putnam, R. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Von Beyme, K. (1994): *Teoría política del siglo XX*, Madrid, Alianza Universidad.

Brechas sociales *en Colombia*

Juan Luis Londoño de la Cuesta

*PHD Universidad de Harvard.
Ex Ministro de Salud
de Colombia.
Oficina del Economista Jefe,
Banco Interamericano
de Desarrollo (BID)*

Este artículo analiza los niveles y la evolución de las desigualdades sociales en Colombia en los últimos 25 años, describiendo las principales tendencias recientes del desarrollo social colombiano, comparándolas con períodos históricos previos y contrastándolas con las de otros países. Ante todo se presenta una estimación reciente de la distribución del ingreso y el resto de los indicadores sociales. En seguida, se analizan las tendencias distributivas del ingreso monetario en el período 1938-1993, se examina el impacto del gasto social sobre la distribución secundaria del ingreso y sobre estas bases se evalúan las tendencias en la distribución del ingreso efectivamente recibido por los individuos. Luego se describe y compara la evolución de la pobreza y de otros indicadores de bienestar. Por último se formulan algunas reflexiones sobre las perspectivas sociales en Colombia. Se concluye que el país ha experimentado enormes cambios distributivos y de bienestar que han ido reduciendo la desigualdad y la pobreza, pero que al parecer ha habido un desplazamiento de los problemas sociales predominantes en el país, ya que las insuficiencias y desigualdades en el nivel educativo y las esperanzas de vida de la población joven habrían comenzado a tener un papel dominante.

I

Introducción

Colombia es un país de paradojas. Su dinámica de crecimiento económico en los últimos 50 años es la más estable de todo el continente latinoamericano. Su democracia es la de mayor persistencia en toda la región. Su estructura productiva ha registrado una transformación dos veces más rápida que en la mayoría de los países latinoamericanos. Su economía ha evitado las irrupciones inflacionarias que han caracterizado en algún momento a casi todos estos países. Sin embargo, los colombianos y los estudiosos de Colombia en el exterior perciben claramente que éste es un país con enormes tensiones sociales, cuya manifestación más abierta es la violencia. En cada uno de los últimos años ha habido en Colombia alrededor de 25 000 homicidios, lo que supera los 15 000 de toda Europa o los 23 000 de los Estados Unidos (Naciones Unidas, 1995). La guerrilla colombiana es la más antigua del continente, y la ansiedad de la gente respecto de la sociedad es enorme.

La irrupción de la violencia se interpreta frecuentemente en los análisis del país como una expresión del deterioro de sus condiciones sociales. En los años sesenta Colombia tenía una de las peores distribuciones del ingreso del mundo (Urrutia y Berry, 1975); hoy muchos analistas internacionales persisten en ver el país como una sociedad estructuralmente desigual.¹ Desde finales de los años ochenta el país emprendió ajustes a su modelo económico para impulsar la apertura y la competitividad de la economía (Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 1991); algunos analistas colombianos,² con bastante eco en los círculos académicos internacionales,³ han considerado que

tales políticas económicas —tildadas en forma simplista de neoliberales— habrían contribuido a un grave deterioro social.

Infortunadamente, la mayor parte del debate reciente sobre el efecto de las políticas económicas en la distribución del ingreso o la situación social ha tenido un referente empírico bastante débil. Los argumentos no siempre se sostienen en pruebas contundentes, que permitan cotejar esas variables a lo largo del tiempo y compararlas con las de otras naciones. El rezago en el procesamiento de la información impide una adecuada identificación de tendencias, y cada nuevo gobierno, con el fin de enaltecer ante la opinión pública la novedad de sus políticas, hace lecturas no siempre completas del progreso social de los períodos anteriores.

Este breve ensayo, que describe los niveles y la evolución de las desigualdades sociales colombianas en los últimos 25 años, arroja dos conclusiones.

Del artículo se desprende que la desigualdad distributiva y la pobreza absoluta están comenzando a dejar de ser los problemas sociales dominantes en Colombia. El progreso de los últimos 25 años en esta materia ha sido poco menos que espectacular. El vertiginoso avance económico generó enormes cambios distributivos y de bienestar, reduciendo la desigualdad y la pobreza, y el mayor gasto social en la población más pobre generado por la Constitución de 1991 fortaleció el progreso distributivo, que se aceleró en los años noventa.

Sin embargo, la evolución reciente de los indicadores de bienestar probablemente refleje una nueva jerarquización de los problemas sociales predominantes en el país. Las desigualdades en el nivel educativo y las esperanzas de vida de la población joven habrían pasado a desempeñar un papel dominante. La dinámica distributiva del período reciente indica que la escasez de capital humano en Colombia, frente a las demandas de una economía en rápido crecimiento y de un contexto internacional con niveles educativos cada vez más altos, comienza a manifestarse con fuerza inusitada. Y la espiral de violencia de la última década ha generado una juventud con las menores esperanzas de vida de toda América Latina, lo que causa zozobra e incertidumbre y mina el capital social.

□ Agradezco la colaboración de Hernando Moreno Guerrero, de Olga Lucía Jaramillo, Alejandro Mateus, María Cristina Peñalosa y Martha Sánchez del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y de Jairo Urdaneta del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el procesamiento y la adecuada interpretación de la información utilizada.

¹ Como Berry (1995a); Cardoso y Helwege (1992) y Palacios (1995). Este último, por ejemplo, afirma: "Colombia ofrece uno de los peores cuadros en cuanto a distribución del ingreso de América Latina y por tanto del mundo" (p. 289).

² Especialmente E. Sarmiento (1993 y 1995) y L. Sarmiento (1993 y 1995).

³ Por ejemplo, Berry (1995b).

II

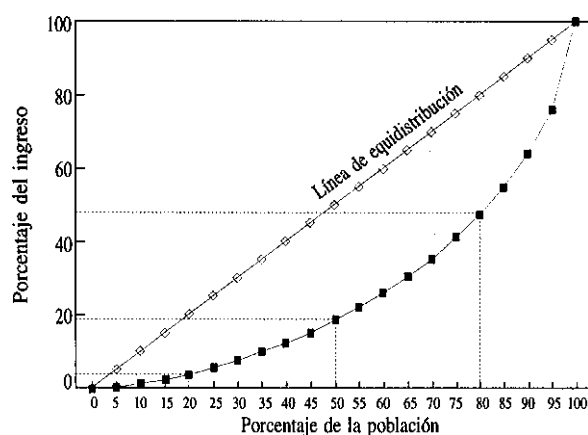
La situación social actual

A mediados de los años noventa Colombia es un país con mucha desigualdad y pobreza. La disparidad del ingreso es marcada. La forma más simple de mostrarlo es a través de la curva de Lorenz de la distribución del ingreso en 1993 (gráfico 1). En ese año el quintil más pobre de la población recibía el 4% del ingreso nacional, la mitad más pobre recibía el 18.7% y el quintil más rico el 52.5%. Así, el 20% más rico percibía 13 veces más ingresos que el 20% más pobre. Los ingresos medios más bajos eran aquéllos de los campesinos y los jornaleros agrícolas, y el quintil más pobre estaba compuesto en un 60% por familias campesinas y de trabajadores independientes (cuadro 1).⁴

Actualmente, nueve millones y medio de colombianos viven en la pobreza, cualquiera que sea la definición que se le dé a ésta. En efecto, aproximadamente el 27% de la población tiene ingresos diarios que quedan por debajo de las líneas de pobreza internacionalmente aceptadas o al menos una de sus necesidades básicas está insatisfecha⁵ (cuadro 2). La esperanza de vida es de 69.1 años, pero esta cifra esconde grandes diferencias entre los grupos sociales. El 25%

GRAFICO 1

Colombia: La curva de Lorenz, 1993



⁴ Para más detalles, véase el anexo 1. Véanse también datos comparables en Londoño (1995b), anexo estadístico.

⁵ De acuerdo con CEPAL (1991), estas necesidades básicas familiares son vivienda digna (no hacinada), servicios básicos de agua potable, educación básica para los hijos y empleo para al menos uno de los miembros adultos del hogar.

CUADRO 1

Colombia: La distribución del ingreso en 1993

Indicadores agregados		
Coefficiente Gini	0.47207	
Coefficiente de Theil	0.39303	
Índice de Atkinson	0.55977	
Varianza logarítmica	0.9950	
Indicadores desagregados		
Indicadores desagregados	Coefficiente Gini	Ingreso medio (dólares por año)
Jornaleros	0.3037	1 616
Campesinos	0.5283	1 370
Rentistas	0.5334	4 721
Asalariados	0.3827	2 963
Trabajadores por cuenta propia	0.5465	2 636
Capitalistas	0.4737	7 561
<i>Total</i>	<i>0.472</i>	<i>12 781</i>

CUADRO 2

Colombia: Indicadores sociales, 1993-1995^a

De desigualdad	
Coefficiente Gini	0.472
Participación del 20% más pobre	4.0
Participación del 40% más pobre	12.6
Participación del 20% más rico	52.5
De pobreza	
Por ingreso insuficiente (1993)	27.2%
Por necesidades básicas insatisfechas (1994)	27.1%
De desarrollo humano	
Índice de desarrollo humano	0.836
Años de educación (1994)	5.9
Esperanza de vida (1995)	69.1
Mortalidad de niños (1993)	20
Falta de cobertura de salud	25%
Falta de cobertura de la educación básica	5%

^a Estos indicadores son los más actualizados disponibles.

de la población más pobre cuando se enferma no tiene acceso a los servicios de salud. El 21% de los niños nace sin asistencia alguna del personal de salud, el 13% sufre de desnutrición y el 2% muere antes de cumplir los cinco años. La escolaridad media de la fuerza de trabajo es de 5.9 años, y también esconde grandes variaciones sociales. Aunque el 95% de los niños comienza la educación básica, el 83% de niños entre los

6 y los 11 años asiste a la escuela, y el 44% más pobre de ellos no termina el quinto año de primaria.

Estos indicadores son bien conocidos y generalmente aceptados entre los analistas colombianos, y suelen proporcionar, con razón, argumentos a los críticos de la sociedad colombiana y de sus políticas económicas y sociales. Lo sorprendente es que estos mismos indicadores también han servido a los cuatro últimos gobiernos para sostener la orientación social de sus respectivos planes de desarrollo: Desarrollo con Equidad (Betancur, 1982-1986), Plan contra la Pobre-

za Absoluta (Barco, 1986-1990), La Revolución Pacífica (Gaviria, 1990-1994) y El Salto Social (Samper, 1994-1996).

Sin embargo, el significado de los indicadores actuales se aprecia mucho mejor cuando se les analiza en forma dinámica —respecto de su evolución previa en el país— y comparativa, respecto de otros países en similares condiciones de desarrollo. Es lo que veremos en las siguientes secciones, donde se examinan los cambios en la distribución del ingreso, la pobreza y los principales indicadores de desarrollo humano.

III

Las tendencias distributivas del ingreso primario en 1938-1993

La distribución del ingreso entre las familias puede conceptualizarse como si se llevase a cabo en dos rondas (Okun, 1975). En la primera, el ingreso fluye desde la producción hacia los factores que en ella participan, en calidad de retribución del trabajo, retornos del capital y rentas: esta es la distribución primaria del ingreso, que se examina en esta sección. En la segunda ronda, el sector externo y el Estado median para redistribuir el ingreso generado entre los diversos agentes: esta es la redistribución secundaria del ingreso a través del gasto social, que se analiza en la sección IV.

En la mayoría de los países la comparación de los indicadores de ingreso a lo largo del tiempo suele presentar enormes dificultades metodológicas. Las encuestas de hogares casi siempre exhiben diferencias en la cobertura y las definiciones, y las apreciaciones a partir de ellas están casi siempre sujetas a grandes polémicas.⁶ Este trabajo continúa una línea de investigación que pone el máximo cuidado en la construcción

de indicadores sobre la distribución del ingreso y la pobreza que sean comparables en el tiempo y entre países. La esencia de la metodología es lograr que la información sobre empleo y dispersión poblacional de los distintos tipos de ingreso (como salarios, rentas y ganancias) provistos por las encuestas de hogares sean compatibles con la distribución factorial del ingreso de los hogares provisto por las cuentas nacionales,⁷ después de descontar el consumo de capital.

1. La distribución factorial del ingreso nacional

El hecho distributivo más notable registrado en Colombia durante el siglo XX ha sido la cambiante participación del trabajo en el ingreso nacional (neto de depreciación). En medio de algunas fluctuaciones cíclicas, la participación del trabajo ha descrito en el largo plazo una clara curva en forma de U (gráfico 2): tras representar más del 60% del ingreso nacional a fines de los años treinta, descendió hasta el 50% al final de los cincuenta y ascendió en los 35 años siguientes hasta alcanzar el 70% del ingreso nacional a mediados de los años noventa.

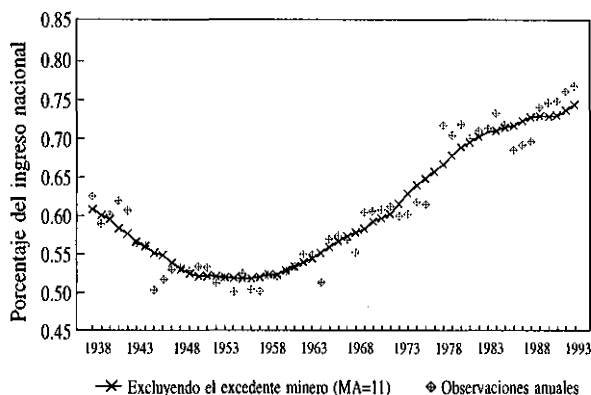
La distribución del ingreso puede desagregarse aún más entre sus diversos factores. Los ingresos del trabajo están compuestos por remuneraciones al trabajo

⁶ En Colombia los mayores debates sobre los cambios distributivos se concentraron en los años setenta y los noventa. A mediados de la década de 1970 muchos autores creyeron encontrar un grave deterioro de la distribución del ingreso (una buena síntesis de los argumentos se encuentra en Samper, 1976, e Eastman, 1979), mientras otros encontraban evidencia de lo contrario (véanse especialmente Urrutia, 1985; Londoño, 1989; Carrisoza y Urdinola, 1990). Los años noventa también han sido un período de enorme debate: E. Sarmiento (1993 y 1995) y L. Sarmiento (1993 y 1995) señalaron un grave deterioro, en tanto que Urrutia y Ramírez (1993) así como Urrutia, Misas, Ramírez y Rodríguez (1994), presentaron evidencia contraria.

⁷ La metodología fue diseñada por el autor para su tesis doctoral en la Universidad de Harvard. Está plenamente explicada en el anexo estadístico de Londoño (1995b) y en el capítulo 1 de DANE (1994b).

GRAFICO 2

Colombia: La participación del trabajo en el ingreso nacional, 1938-1993



puro y por remuneraciones al capital humano. Los ingresos no laborales, a su vez, se componen de las ganancias del capital invertido en las actividades urbanas y las rentas de la tierra en agricultura y minería⁸ (véase en el gráfico 3 cómo evolucionó la participación de cada uno de estos factores en el ingreso nacional entre 1938 y 1993).

Es evidente que la cambiante participación del trabajo en el ingreso nacional es el resultado de tres tendencias que se superponen. De una parte, la contribución del trabajo puro agrícola se redujo continuamente: tras representar el 30% del ingreso en los años treinta, su descenso se aceleró en los sesenta y llegó al 10% en los noventa.⁹ De otra parte, la retribución al trabajo no agrícola aumentó su participación en el ingreso nacional del 30% en los años treinta al 55% en los noventa, como producto del proceso de migración y de una dinámica productiva crecientemente urbana. En la remuneración del trabajo urbano, a su vez, adquirió cada vez más importancia la retribución al capital humano, que creció a un ritmo particularmente rápido con el auge educativo de los años sesenta.

⁸ El trabajo puro valora a todas las personas que declaran tener empleo a los salarios básicos declarados por los trabajadores sin educación. El capital humano resulta de la diferencia entre los ingresos medios del trabajo (asalariado e independiente) y la remuneración al trabajo puro. Las ganancias urbanas resultan de descontar del valor agregado no primario los ingresos del trabajo y la depreciación del capital. Las rentas de la tierra se obtienen al descontar del valor agregado agrícola y minero los salarios y las remuneraciones del capital.

⁹ Las actuales cuentas nacionales, que se concentran en el trabajo asalariado de la agricultura e incorporan muy poca información sobre la dinámica del empleo observado en las encuestas de hogares, no pueden reflejar la evolución aquí descrita.

Los ingresos no laborales, por su parte, tienen tres componentes. Las ganancias de las empresas urbanas, descontada la depreciación, han disminuido continuamente su participación en el ingreso nacional durante todo el siglo, debido a que la rentabilidad del capital descendió más rápidamente que la relación PIB-capital. Las rentas de la tierra dedicada a la agricultura aumentaron su participación en el PIB desde los años treinta hasta finales de los cincuenta —en gran parte gracias al auge cafetero— y bajaron a partir de entonces a un ritmo que se hizo especialmente rápido al final de los años setenta. Por último, las rentas derivadas de la explotación minera, que descendieron continuamente desde los años cincuenta hasta el final de los setenta (hasta llegar a 1.2% del ingreso), se elevaron enormemente desde mediados de los años ochenta, gracias a la actividad carbonífera y petrolera, hasta alcanzar el 8.0% del ingreso nacional en la primera mitad de los años noventa.

Queda claro así que Colombia exhibe un ciclo de largo plazo en la distribución factorial del ingreso, en el cual el capital humano y el trabajo puro urbano han ganado participación en el ingreso nacional, al tiempo que la han perdido las ganancias urbanas y el trabajo puro agrícola. Como lo muestra Londoño (1995b), lo sucedido es explicable por los desplazamientos de la acumulación de capital —entre actividades urbanas y rurales, entre capital físico y capital humano— y los cambios de localización espacial de la fuerza de trabajo. Además del ciclo de largo plazo, en el país se registran ciclos de mediano plazo que han sido determinados por el ascenso de las rentas de la tierra agrícola en las primeras décadas de la posguerra y el incremento de los excedentes mineros desde mediados de los años ochenta, ambos impulsados en gran medida por los cambios en el uso del suelo inducidos por los precios internacionales.

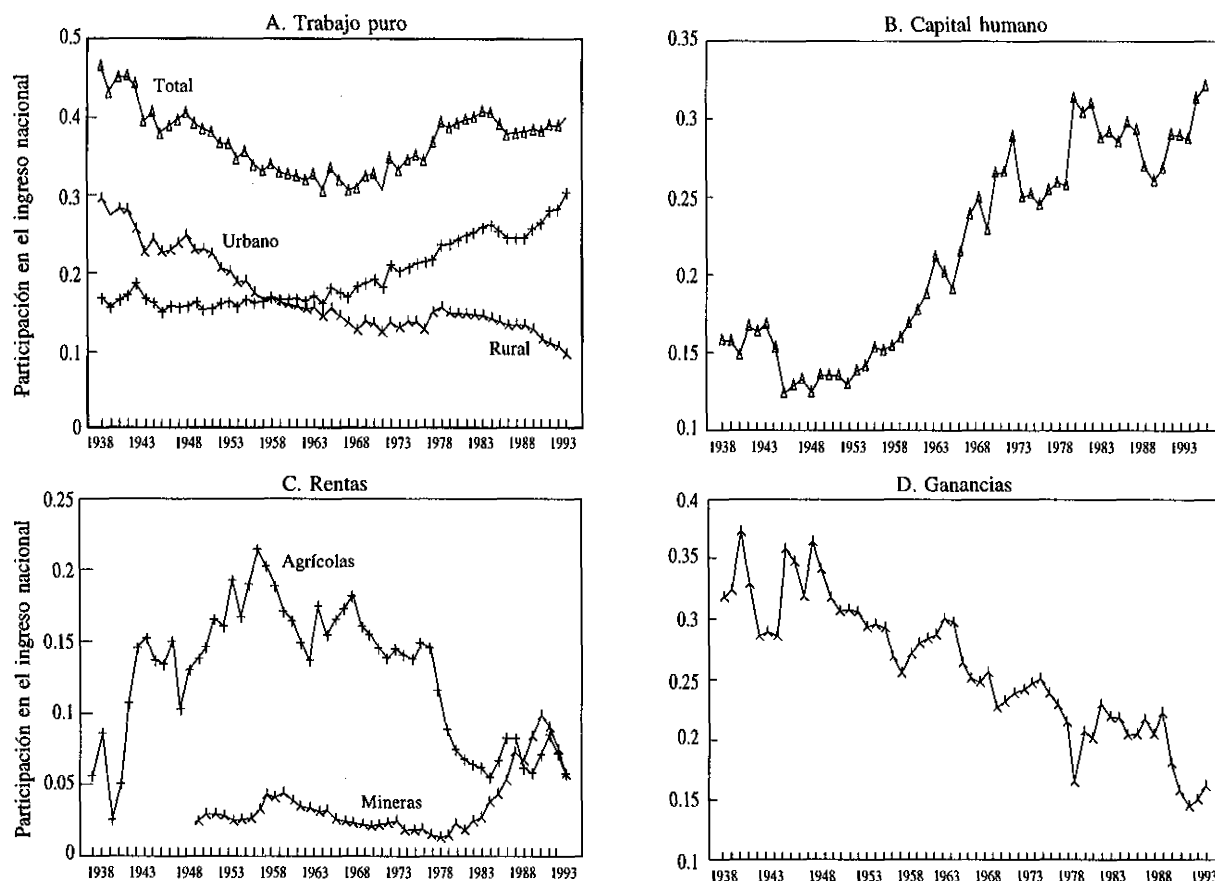
2. La distribución del ingreso de las familias

Para entender la distribución del ingreso de las familias es preciso efectuar otros dos procedimientos empíricos. Primero, hay que reconstruir el ingreso global de las familias; para ello se deduce del ingreso nacional neto el excedente que nunca llega a los hogares porque se queda en las empresas.¹⁰ Segundo, hay que atribuir este ingreso global de las familias a seis distintos grupos de receptores de ingreso: los trabajado-

¹⁰ En 1970-1993, un promedio de 43.5% del excedente generado fue retenido por las empresas.

GRAFICO 3

Colombia: Evolución de la distribución funcional del ingreso nacional, 1938-1993



Fuente: DANE, con la metodología de Londoño (1995b).

res agrícolas asalariados, los campesinos, los asalariados urbanos, los trabajadores por cuenta propia urbanos, los perceptores de rentas agrícolas y los capitalistas urbanos. La cuenta de los hogares de las cuentas nacionales sirve de marco de consistencia para analizar la distribución factorial del ingreso familiar en aquellos años para los cuales las encuestas de hogares permiten identificar los perceptores de ingreso.¹¹

Así pues, los hogares han reflejado los cambios de largo plazo en la distribución del ingreso nacional mencionados antes: aumentó la proporción del ingre-

so de las familias que proviene de ingresos laborales (que alcanzó su mínimo de 56% en el año 51 y su máximo de 85% durante la presente década) y disminuyó, especialmente desde los años cincuenta, la fracción del ingreso proveniente de ganancias urbanas y rentas de la tierra (gráfico 4). Pero no todos los cambios en la distribución del ingreso nacional se reflejan en las cuentas de los hogares. Los hogares no fueron partícipes del auge de las rentas de la explotación minera en los ochenta, por lo cual su mayor dinamismo continuó proveniente de los ingresos laborales. En la agricultura, fueron los campesinos los que registraron la mayor pérdida de ingreso, por haber experimentado oscilaciones más marcadas en sus salarios y empleo. Los trabajadores independientes de las ciudades, por su parte, han continuado aumentando su participación en el ingreso desde los años sesenta, aunque a partir de mediados de los años ochenta el empleo informal ha perdido sistemáticamente participación en el

¹¹ El cuadro 31 de las cuentas nacionales del DANE (1994a) necesita algunos ajustes para este propósito. Primero, de las cuentas del excedente se deducen los fondos de depreciación atribuibles a los hogares, así como los ingresos de los trabajadores independientes en todos los sectores. Finalmente, el valor agregado agrícola se redistribuye entre remuneraciones al capital, rentas, remuneraciones al trabajo independiente y salarios, de acuerdo con la información del mercado de trabajo.

GRAFICO 4

Colombia: Distribución del ingreso de los hogares, 1938-1993

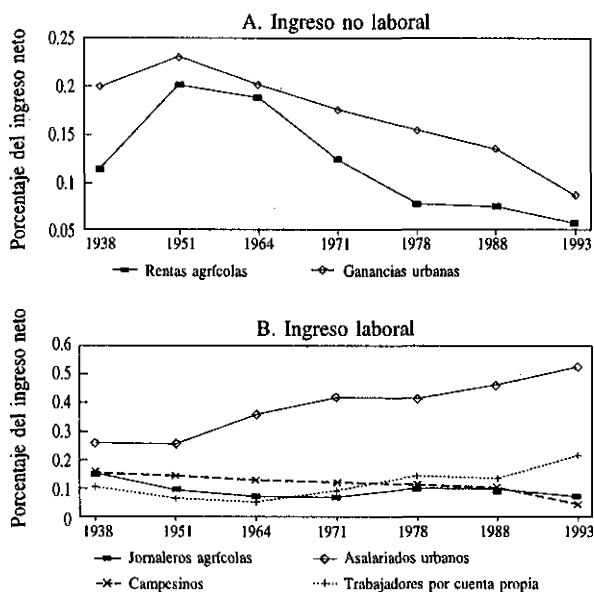
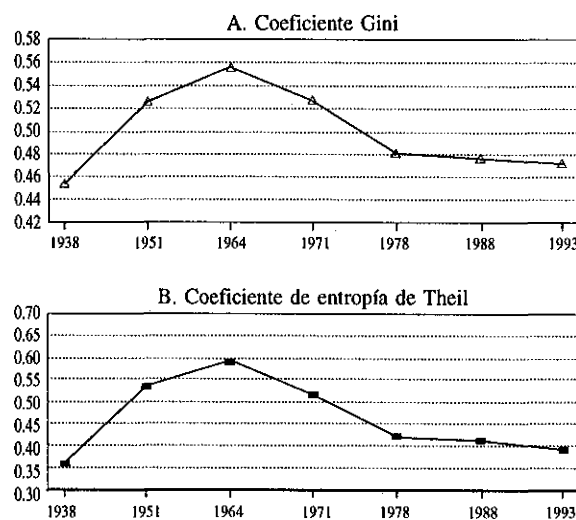


GRAFICO 5

Colombia: Evolución de la distribución del ingreso, 1938-1993



mercado de trabajo (Caro y Rodríguez, 1993; López, 1995).

3. La distribución del ingreso entre individuos

La información sobre el ingreso de las familias obtenida de las cuentas nacionales y conciliada con la información de las encuestas de hogares sobre el empleo y la dispersión del ingreso de los distintos receptores, permite obtener estimaciones de la distribución del ingreso entre individuos comparables a lo largo del tiempo.¹²

¹² Para el período 1938-1988, las fuentes y metodología se hallan en Londoño, 1995b. El análisis para 1993 se basa en la Encuesta CASEM realizada por el Departamento Nacional de Planeación sobre una muestra de 25 000 hogares con 130 000 informantes (junio de 1993). Otros autores han seleccionado las encuestas de hogares realizadas por el DANE durante tal período (especialmente la EH77 de 1992) que, como lo señaló E. Sarmiento, 1993, tienen truncada la codificación de los ingresos más altos, por lo cual tienden a subestimar la desigualdad. Urrutia, Misas, Ramírez y Rodríguez (1994) y E. Sarmiento (1995) trataron de corregir este sesgo de la información primaria con métodos estadísticos, suponiendo formas funcionales y parámetros de la distribución. Ambos procedimientos, que por concentrarse en la distribución del ingreso por hogares ignoran la información de los individuos que está truncada o no declarada, siguen siendo respuestas muy imperfectas a la debilidad de la información primaria. Por esta razón, he preferido utilizar una encuesta como la CASEM, que está libre de tal problema y por lo tanto supera esta célebre y aguda polémica.

Los dos indicadores más utilizados para representar la desigualdad de la distribución del ingreso son el coeficiente de entropía de Theil y el coeficiente Gini (gráfico 5). Ambos indicadores resultan consistentes para identificar las diferentes fases de la evolución distributiva colombiana durante este siglo.

Entre los años treinta y los sesenta la distribución del ingreso en Colombia presentó un gran deterioro. El coeficiente Gini aumentó más de 10 puntos y el coeficiente de Theil casi 25 puntos. Según Londoño (1995b),¹³ la combinación de modalidades de acumulación de capital y movilidad del trabajo explican este resultado. La veloz acumulación de capital urbano, junto con la lenta expansión de la educación hasta finales de los años cincuenta, habría generado una creciente desigualdad en la estructura de las remuneraciones urbanas, con una muy alta rentabilidad de la educación. A su vez, la lenta modernización de la agricultura unida a la débil expulsión de trabajadores hacia las ciudades, a su vez, habría estancado los salarios rurales, elevado las rentas de la tierra y acentuado la desigualdad de los ingresos derivados de la agricultura.

Entre finales de los años sesenta y comienzos de los ochenta hubo un rápido progreso distributivo. El coeficiente Gini bajó 8 puntos y el coeficiente de Theil 18 puntos, revirtiendo casi el deterioro distributivo de

¹³ Con ejercicios cliométricos que hacen uso de modelos computables de equilibrio general para el análisis histórico, Londoño (1995b) realiza los ejercicios contrafácticos que permiten poner a prueba la validez de estas hipótesis explicativas.

la fase anterior. Las variaciones en las modalidades de acumulación y en la movilidad del trabajo también fueron aquí los principales causantes del cambio distributivo. El rápido aumento de la acumulación de capital humano al tiempo que la relación capital-PIB en las zonas urbanas permanecía estable, comprimió la estructura salarial y la rentabilidad de la educación. Por otra parte, la ocurrencia simultánea de la capitalización agrícola —especialmente en mejoramiento de tierras— con el incremento de la migración hacia las ciudades habría permitido eliminar el exceso de mano de obra rural. Con ello, aumentaron considerablemente las remuneraciones de los trabajadores agrícolas, disminuyeron las rentas de la tierra y mejoró sustancialmente la distribución de las rentas rurales.

Desde los años ochenta hasta mediados de los noventa hubo una fase de progreso distributivo positivo pero lento, especialmente comparado con la fase previa. El coeficiente Gini se redujo algo menos de un punto y el coeficiente de entropía de Theil algo menos de tres puntos en esos 15 años. Esta desaceleración del progreso distributivo tuvo dos componentes, uno de largo plazo y otro de corto plazo.

En las tendencias de largo plazo, el aumento de la participación de los salarios y de los ingresos independientes urbanos en el ingreso nacional se mantuvo a costa de una menor participación relativa de los trabajadores agrícolas, las ganancias urbanas y las rentas de la agricultura. Sin embargo, la dinámica de acumulación de los años sesenta, que condujo a los cambios distributivos posteriores, se debilitó considerablemente en la década de 1980. La expansión educativa se hizo mucho más lenta, y el número de años de escolaridad de la fuerza de trabajo comenzó a reflejarlo. Asimismo, la capitalización de la agricultura perdió el gran dinamismo que había exhibido en los decenios de 1960 y 1970. Estos dos factores aminoraron las presiones tanto para disminuir la desigualdad laboral por la vía de la estructura salarial y la rentabilidad de la educación, como para reducir la demanda de mano de obra en el campo.¹⁴

¹⁴ Tampoco puede rechazarse la posibilidad de una interpretación diferente de las fluctuaciones en el ritmo del cambio distributivo en los años setenta y ochenta. Es posible que el rápido progreso distributivo observado en la segunda mitad de los setenta haya tenido un alto componente coyuntural, que no hubiera podido mantenerse en el tiempo. El aumento de los salarios rurales inducido por la bonanza cafetera y la recuperación de los salarios urbanos gracias a la desinflación de 1978 podrían haber hecho bajar el coeficiente Gini en más de un punto por encima de lo que podría esperarse de acuerdo con las tendencias de más largo plazo. Esta evolución coyuntural habría conducido a que las cifras del período 1971-1978 presentaran un progreso mayor inducido por las tendencias de largo plazo.

En el marco de esta dinámica de largo plazo, algunos fenómenos coyunturales e intervenciones de política que se dieron desde finales de los años ochenta afectaron el mercado de trabajo y las rentas no laborales.

Los acontecimientos que más influyeron en el mercado de trabajo fueron la enorme expulsión de trabajadores agrícolas y la reforma de la legislación laboral. La información disponible¹⁵ sugiere que durante el período 1988-1993 perdieron su empleo casi 400 000 campesinos. De acuerdo con las encuestas de hogares, esta población no se quedó en la zona rural ni desocupada, sino que se empleó en las actividades urbanas. El empleo urbano registró durante este período un auge sin precedentes, duplicando el ritmo de creación de nuevos puestos de trabajo observado en la década de 1980. Pese al continuo aumento de las tasas de participación laboral, el desempleo urbano se redujo notablemente entre 1986 y 1994 (de 16% a 8%), eliminando todo el componente cíclico del desempleo que se generó en la primera mitad de los años ochenta. (López, 1995).

El prolongado auge de la construcción, el dinamismo de las exportaciones manufactureras y del comercio minorista de importaciones y la flexibilización de la legislación laboral¹⁶ habrían desplazado la curva de demanda laboral para el conjunto urbano, produciendo mayor empleo sin reducir los salarios. Con esto, los salarios urbanos tendieron a crecer por encima de la inflación, especialmente en el período 1992-1994. Los mayores cambios se dieron en el mercado de trabajadores calificados. Ante la creciente escasez de oferta de capital humano, debida principalmente a la débil expansión de la educación secundaria desde fines de los años setenta, la mayor demanda parece haber elevado la rentabilidad de la educación y permitido un aumento apreciable de los salarios. La respuesta de la oferta ante cambios en la demanda parece haber sido más dinámica en el mercado no calificado. El examen de la información disponible sugiere que la afluencia de migrantes rurales a los centros urbanos parecería haber sido importante a comienzos de los años noventa, cuando en las ciudades había 500 000 trabajadores sin educación y 1 600 000 trabajadores con educación primaria incompleta.¹⁷ Dado que éste

¹⁵ Proveniente de las encuestas de hogares analizadas (EH 73, EH77, EH81 y Encuesta CASEM), así como de Reyes, 1995.

¹⁶ Según Lora y Henao (1995), la reforma laboral generó un cambio estructural, desplazando la demanda laboral en la industria manufacturera de una forma tal que habría generado 30% más empleo que bajo la vieja legislación.

¹⁷ Encuesta de Hogares EH73 de septiembre de 1991.

es precisamente el prototipo de educación de los trabajadores agrícolas, la llegada a la ciudad de 400 000 de estos trabajadores seguramente generó abundancia de mano de obra no calificada, que habría hecho posible prolongar la expansión del empleo sin presionar los salarios al alza. En las ciudades, la combinación de escasez de oferta de trabajo calificado y abundancia de mano de obra con poca instrucción se habría manifestado en un aparente aumento de la rentabilidad de la educación.¹⁸ Por ello hubo un inesperado retroceso en la disminución de la desigualdad laboral que la economía colombiana había venido exhibiendo continuamente desde finales del decenio de 1960.¹⁹

Los mercados de capital también experimentaron enormes cambios en los años noventa. La tendencia a la reducción de la rentabilidad del capital que se registró sostenidamente desde la posguerra se aceleró con las entradas de capital externo. Las rentas monopólicas de los mercados de productos agrícolas y manufactureros se habrían aminorado con la creciente competencia de productos externos originada por la apertura económica. Según la información disponible, con estos acontecimientos se habría acelerado la reducción de la desigualdad en las ganancias de las familias urbanas que se venía observando en las últimas décadas, y también se habría revertido el aumento de la desigualdad de las rentas agrícolas²⁰ que se había prolongado durante las dos décadas anteriores. Paradójicamente, la crisis agrícola de comienzos de los años noventa, en un contexto de movilidad de los factores, hizo que el menor crecimiento del ingreso nominal afectara principalmente a los dueños de la tierra con lo cual la distribución del ingreso agrícola habría mejorado.²¹

¹⁸ Como lo señalan Tenjo (1993), Berry y Tenjo (1995) y Robbins (1995).

¹⁹ Esta creciente desigualdad de los ingresos laborales urbanos en el período reciente ha sido identificada, entre otros, por Tenjo (1993), Berry (1995a), Altimir (1996) y Sánchez (1996).

²⁰ La tendencia a la reducción de la desigualdad de las rentas rurales que figura en la encuesta CASEM aparece confirmada con los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares 81 que el DANE realizó casi simultáneamente.

²¹ Para algunos analistas (Lora y Steiner, 1995; Banco Mundial, 1994; DNP, 1995) la ampliación de la diferencia entre los ingresos rurales y urbanos fue la principal fuente de deterioro distributivo en los años noventa. En efecto, si la distribución de la población urbano-rural hubiera permanecido estable, los cambios en la relación de precios del término de intercambio entre la agricultura y el resto de la economía habrían producido menores ingresos relativos por trabajador (o por familia) agrícola. Pero si la población es móvil, la relación unívoca entre los movimientos del valor agregado y los ingresos relativos se rompe. Tal sería el caso durante este período, cuando la migración de trabajadores agrícolas habría sido de tal magnitud que la brecha de productividad por trabajador entre la agricultura y las actividades urbanas, en lugar de ampliarse, se habría cerrado entre 1988 y 1993.

CUADRO 3

Colombia: Índices de desigualdad, 1978-1993

	1978	1988	1993
Ingresos laborales	0.411	0.402	0.449
De asalariados urbanos	0.382	0.352	0.385
De otros trabajadores	0.458	0.475	0.478
Ingresos no laborales	0.564	0.571	0.514
<i>Total</i>	<i>0.481</i>	<i>0.476</i>	<i>0.472</i>

Las tendencias estructurales y algunos hechos coyunturales generaron tensiones contradictorias en la distribución del ingreso: el ingreso factorial de las familias se distribuyó hacia el trabajo, la dispersión disminuyó para los ingresos no laborales pero aumentó para los ingresos del trabajo. Los dos primeros efectos resultaron cuantitativamente más importantes que el tercero. Por ello, la distribución del ingreso mejoró en la primera mitad de los años noventa (cuadro 3).²²

4. Los cambios distributivos en una visión comparativa

La distribución del ingreso en Colombia en los años setenta y ochenta no ha permanecido estática en los niveles del decenio de 1960 con los que fue conocida internacionalmente. Como se vio en las secciones anteriores, después de un prolongado período de deterioro que tocó fondo a fines de ese decenio, la distribución del ingreso ha mejorado continuamente en los veinticinco años siguientes, más rápidamente en los años setenta, más lento en los ochenta y con una aceleración parcial en la primera fase de los noventa.

¿Cómo juzgar cuán significativos fueron los niveles y los cambios en la desigualdad colombiana durante este período? Una forma simple es comparar la evolución del coeficiente Gini en Colombia con lo que ocurriría en un país típico que tuviese la evolución prevista por Kuznets,²³ o con lo que ocurrió en Inglaterra en los últimos años (Williamson, 1985). Para hacer más simple la comparación, se normalizó el PIB en términos de años equivalentes de crecimiento (al 1.8% anual). Las variaciones previstas por Kuznets nor-

²² Los análisis de Berry (1995a), Altimir (1994) o L. Sarmiento (1995), que se concentran en la distribución del ingreso laboral urbano, entregan una visión incompleta de los cambios distributivos en el conjunto de la sociedad.

²³ Se utiliza una regresión de la forma $Gini = a + b \ln(Y) + c \ln^2(Y)$, siendo Y el ingreso per cápita con poder adquisitivo comparable (PPP) a precios de 1980 y \ln su logaritmo natural. Se utilizaron 143 observaciones para 93 países durante el período 1958-1983, como indica Londoño (1995b).

malmente toman mucho tiempo en desarrollarse (gráfico 6). Un aumento de la desigualdad como el que mostró Colombia en los años sesenta —de 10 puntos en el coeficiente Gini— normalmente tomaría 100 o 150 años en un país promedio. Y la disminución en la desigualdad colombiana en los 25 años considerados se observaría en otros países en un plazo tres o cuatro veces más largo.

Frente a estos patrones típicos, la experiencia inglesa parece haber sido de cambios distributivos extremos. Colombia ha mostrado cambios distributivos de similar magnitud que los ingleses (y la desigualdad colombiana en los años sesenta no era muy diferente de la inglesa 100 años atrás), pero en un plazo muchísimo menor. Así, lo que tomó a Inglaterra más de 250 años, Colombia lo vivió en el breve plazo de 50 años.

IV

Los efectos de la política social: la redistribución secundaria del ingreso

En el caso de Colombia, la llamada segunda ronda distributiva se ha vuelto cada vez más importante, especialmente a partir de la década de 1980. Las transferencias externas y del sector público²⁴ hacia los hogares colombianos y las transferencias de renta de las empresas colombianas al exterior han crecido considerablemente. Hacia 1993 cada una de estas fuentes era, como proporción del PIB, tres veces más importante que a comienzos de los años setenta (gráfico 7), lo que amerita un examen más detallado del efecto redistributivo entre los hogares que tiene el sector público.²⁵

1. La evolución del gasto social

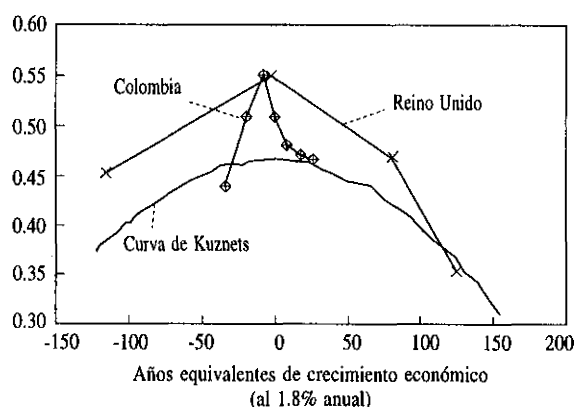
El gasto público social per cápita creció entre 1970 y 1995 al 4.0% anual en términos reales.²⁶ En la diná-

²⁴ Se definen como la diferencia entre la suma de los impuestos y contribuciones de los hogares y el gasto social recibido por ellos.

²⁵ Las transferencias de renta de la propiedad al exterior parecen tener poco impacto directo sobre el ingreso de los hogares, toda vez que provienen fundamentalmente de las ganancias retenidas por las empresas del sector minero. En cambio la importancia de las transferencias directas del exterior a los hogares colombianos ha crecido como resultado de las remesas de los colombianos que viven en el exterior y de las rentas del narcotráfico. Dada la poca información disponible al respecto, no es posible analizar el efecto de estas últimas transferencias sobre la distribución del ingreso.

GRAFICO 6

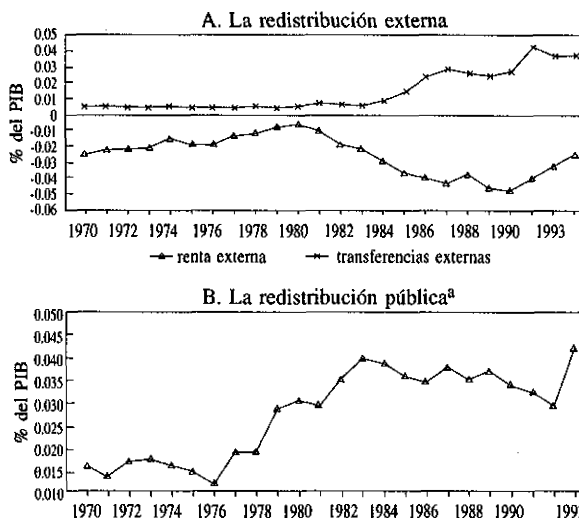
Reino Unido y Colombia: Curva de Kuznets



Fuente: Londoño, 1995b.

GRAFICO 7

Colombia: La segunda ronda redistributiva

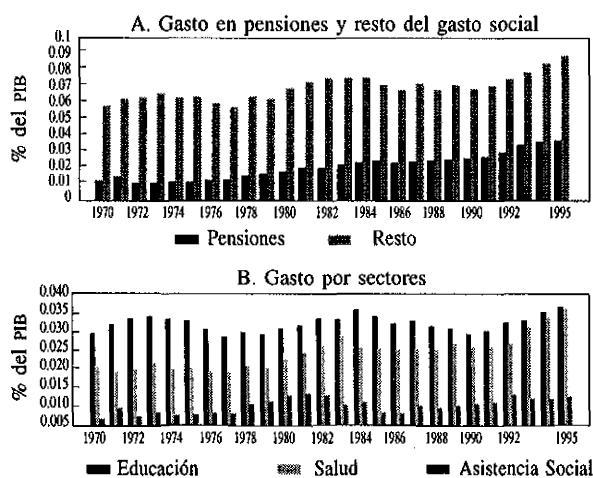


^a La redistribución pública es la diferencia entre el gasto social por un lado, y los impuestos y contribuciones pagados por los hogares, por otro.

²⁶ Para evaluar el gasto público social se ha utilizado una fuente de información plenamente consistente, poco utilizada por los analistas colombianos: el cuadro 30 de las Cuentas Nacionales del DANE, de clasificación de los gastos de las administraciones públicas por finalidad y objeto económico. Los datos de 1994 y 1995 los obtuve por extrapolación, sobre la base de la información contenida en Sánchez, 1996. Se incluye en el gasto social los gastos en salud y sanidad, educación y capacitación, asistencia social y seguridad social (tanto en pensiones como en salud); en este último caso se incluyen los gastos en salud y pensiones de las empresas públicas.

GRAFICO 8

Colombia: Evolución del gasto público social, 1970-1995



mica de este gasto público pueden distinguirse dos componentes (gráfico 8). El primero es el gasto en pensiones, que en términos per cápita ha crecido en 7.4% por año, en forma rápida y relativamente estable, y que entre 1970 y 1995 elevó su participación en el PIB de 1.0% a 3.7%. El segundo es el resto del gasto social, que ha aumentado con menor rapidez —3.2% anual per cápita— y en medio de claros ciclos. A su vez estos ciclos, como lo ilustra la sección B del gráfico, se han originado principalmente en el gasto en educación, que ha fluctuado enormemente sin tendencia muy definida. Los gastos en salud, en cambio, han oscilado menos y aumentaron considerablemente su participación en el PIB entre 1993 y 1995.

En conjunto, el gasto público social prácticamente se dobló como proporción del PIB entre 1970 y 1995 (pasó de 6.7% a 12.5%), y se financió crecientemente con recursos que no provinieron de los hogares (gráfico 7, sección B).

2. El efecto distributivo del gasto social

Además de información detallada sobre la evolución del gasto social entre 1970 y 1995, Colombia cuenta con dos estudios de altísima calidad sobre la distribución de los beneficios del gasto público entre sus usuarios. El estudio pionero fue realizado por Selowsky (1979) con información de mediados de los setenta. Posteriormente Vélez (1996) replicó la metodología con información de comienzos de los noventa. La comparación de ambos estudios permite estimar los niveles y cambios en la redistribución del ingreso que se realiza a través del sector público.

El impacto del gasto social sobre la distribución del ingreso depende de su monto, de la forma como se financia y de la manera como se distribuyen sus beneficios entre los usuarios. Estos resultados pueden expresarse matemáticamente en la siguiente ecuación,²⁷ que descompone el coeficiente Gini en términos de los coeficientes de concentración (C) y progresividad (P) de los distintos tipos de impuestos y subsidios:

$$\Delta G = Gf - G_0 = \frac{\gamma(Cs - G_0) - \tau(Ct - G_0)}{1 + \gamma - \tau} = \frac{\gamma Ps - \tau P}{1 + \gamma - \tau}^{28}$$

donde:

$$\gamma = \frac{S}{Y_0}, \quad \tau = \frac{T}{Y_0}$$

son las fracciones del ingreso representadas por subsidios e impuestos y

$Ps = Cs - G_0$, $Pt = Ct - G_0$ son los coeficientes de progresividad de los subsidios e impuestos.

Es decir, los cambios en los coeficientes Gini pueden descomponerse en términos de las fluctuaciones en la progresividad de los diferentes subsidios e impuestos (medidos por los coeficientes de concentración o por los de progresividad) y de los cambios en la magnitud cuantitativa de tales subsidios e impuestos.

Entre 1975 y 1995 el gasto público en educación y salud se tornó más progresivo en Colombia. Los coeficientes de concentración del gasto en educación y salud²⁹ se hicieron más negativos, lo que indica que él llegó en mayor proporción a los estratos más pobres (cuadro 4). Donde hubo un progreso espectacular fue en la educación: en el período Colombia pasó de uno de los índices más regresivos de América Latina a uno que supera al de los países del cono sur del continente.³⁰ En los gastos de salud la progresividad fue mayor, aunque su incremento fue más lento en el período 1970-1992.³¹

²⁷ Derivada por Vélez y Medina (1995) sobre la base de Kakwani, 1977.

²⁸ G_0 = Coeficiente Gini antes de los subsidios

Gf = Coeficiente Gini después de los subsidios

C = Coeficiente de concentración

P = Coeficiente de progresividad

s = subsidios

t = impuestos.

²⁹ No hay información que permita realizar un análisis similar para las transferencias implícitas en el sistema de pensiones.

³⁰ Según CEPAL (1995), el coeficiente Gini del gasto en educación de Colombia en 1992 fue de -0.17. El mismo coeficiente en Argentina era de -0.10, en Chile de -0.12 y en Uruguay de -0.18, de modo que el de Colombia se compara favorablemente con ellos.

³¹ Una vez que se implemente completamente el régimen subsidiado de la ley 100 y funcione a cabalidad el régimen de contribuciones, el sistema de salud podría resultar mucho más progresivo que la educación primaria. Cálculos preliminares indican que la reforma de salud podría contribuir en sus primeros cinco años de funcionamiento por lo menos con 2 puntos adicionales de reducción del coeficiente Gini.

CUADRO 4

Colombia: Progresividad del gasto social
(Coeficientes de concentración)^a

	1974	1992
Educación	0.006	-0.081
Primaria	-0.256	-0.347
Secundaria	0.001	-0.124
Universitaria	0.551	0.325
Salud	-0.143	-0.159
Ministerio de Salud	-0.143	-0.66
Seguridad Social	0.156	0.218
<i>Total</i>	<i>-0.013</i>	<i>-0.096</i>

Fuente: Selowsky (1979) y Vélez (1996).

^a El coeficiente de concentración varía entre -1 y +1. Si es positivo, es regresivo.

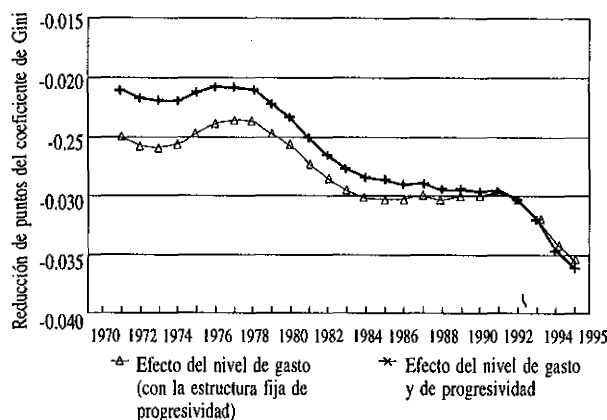
El impacto del gasto público en educación y salud sobre la distribución del ingreso de los hogares depende de la magnitud relativa de las transferencias por gasto social y de la evolución de su progresividad. En el marco de los parámetros de la sociedad colombiana, resultó ser de enorme importancia. Para evaluarlo entre 1970 y 1995 se realizaron dos simulaciones. En la primera se evaluó el efecto del esfuerzo de gasto social en los diferentes sectores, considerando fijos los coeficientes de progresividad de sus servicios.³² En la segunda se evaluó el efecto de la progresividad del gasto en los diferentes servicios sociales, de acuerdo con la evolución observada en el período.³³

El ejercicio dio dos resultados importantes (gráfico 9). Gracias a la redistribución del ingreso genera-

da por el gasto social, el coeficiente Gini se redujo 3.7 puntos, lo que es el equivalente a muchas décadas de crecimiento económico. El efecto redistributivo fue de 2.1 puntos del Gini en 1970 y de 3.7 en 1995, por lo que puede decirse que la evolución del gasto social en esos 25 años contribuyó a reducir en 1.6 puntos el coeficiente Gini. Como se observa en el gráfico, la mitad de este efecto provino de los cambios en la magnitud y composición del gasto social entre los distintos servicios. La otra mitad del efecto (la diferencia entre las dos líneas en el gráfico) se logró por la mejor focalización del gasto social en cada uno de los sectores, especialmente durante los últimos dos gobiernos.

GRAFICO 9

Colombia: Efecto distributivo del gasto social



V

La evaluación global de las tendencias distributivas

Como se ha visto en las secciones anteriores, la distribución del ingreso final de los individuos puede modificarse si cambia la distribución del ingreso primario de la economía, o si la acción pública la afecta,

a través de transferencias³⁴ e impuestos. La importancia de cada uno de estos mecanismos distributivos se ha ilustrado en las dos secciones anteriores. Esta sección se propone integrar los resultados de ambas para

³² Se utilizaron los coeficientes de 1992 presentados en Vélez (1996).

³³ Ante la falta de información más detallada, los coeficientes se extrapolaron linealmente entre 1974 y 1992.

³⁴ En este artículo sólo se consideran los efectos distributivos del gasto público social. Vélez (1996) realiza el análisis completo del impacto del resto del gasto público -especialmente en las empresas de servicios públicos- y de los impuestos.

observar en conjunto las tendencias distributivas entre 1970 y 1995.

Como vimos en la sección III, en esos 25 años la distribución primaria del ingreso tuvo dos fases: progreso rápido hasta comienzos de los ochenta, y desde entonces progreso más lento, con alguna aceleración en los noventa. Entre 1971 y 1993, el coeficiente Gini se redujo en 5.3 puntos, es decir a una tasa media de 0.21 puntos por año; la tasa aproximada de reducción anual fue de 0.47 puntos anuales en los años setenta, de 0.05 puntos en los ochenta y de 0.10 puntos en los noventa. Por su parte, la redistribución secundaria del ingreso a través del gasto social tuvo una dinámica temporal bastante diferente. En los años setenta ese gasto creció con más lentitud que el ingreso de las familias y no hubo ningún efecto distributivo neto. A comienzos del decenio de 1980 se incrementó, generando mejoras redistributivas, pero dejó de hacerlo a partir de 1984 y por lo menos hasta 1991. En 1992-1995 aumentó más rápido que el ingreso de las familias, y como a la vez mejoró la focalización de los recursos hacia los más pobres, el efecto distributivo se aceleró notoriamente.

La conjunción de tales cambios en la distribución primaria y secundaria define dos fases distintas en las tendencias distributivas de 1970-1995 (gráfico 10). La distribución final del ingreso mejoró más rápidamente en los años setenta, sobre todo merced a la dinámica de los mercados laborales; pero luego el ritmo del avance bajó a menos de la mitad del anterior, porque a pesar de que la redistribución fiscal se aceleró, las fuentes de cambio distributivo primario perdieron su dinamismo.

¿Cómo se compara entonces la trayectoria de la distribución del ingreso efectivo en Colombia con los patrones internacionales durante los 25 años considerados? Un ejercicio empírico indica que, gracias al efecto del rápido progreso en la distribución del ingreso monetario en los años setenta, y al enorme impacto distributivo del gasto social en los noventa, el grado de desigualdad del ingreso efectivo en Colombia ya no es mayor que lo que cabría esperar conforme a los patrones internacionales (gráfico 11). En efecto, el descenso de la desigualdad del ingreso primario en el decenio de 1970 fue rápido, pero no alcanzó a eliminar el exceso de desigualdad que había acumulado Colombia hasta los años sesenta. En seguida el avance se hizo lento, y a tal ritmo la convergencia a los niveles de desigualdad predichos por Kuznets para

GRAFICO 10

Colombia: Fuentes de progreso distributivo

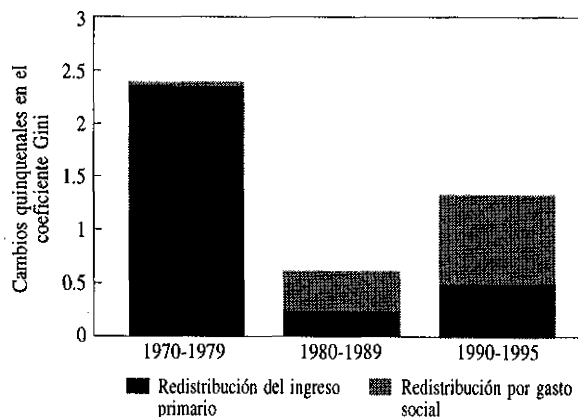
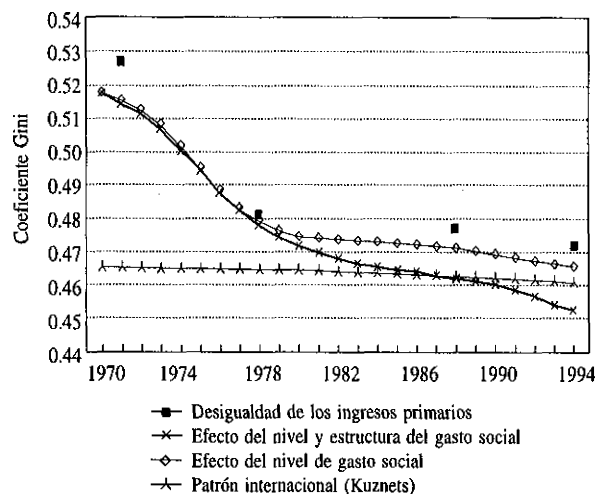


GRAFICO 11

Colombia: Patrones distributivos y gasto social^a

^a Todos los datos tienen promedios móviles de 5 años centrados.

países de desarrollo similar habría de tomar varias décadas más. Pero el gasto social se dinamizó en los años siguientes. Si la expansión de ese gasto se hubiera dado sin cambiar la estructura del sector público que había en los años setenta, no habría alcanzado a eliminar el exceso de desigualdad. Pero la creciente equidad del gasto público social desde los años ochenta, unida a su crecimiento dinámico en los noventa, aceleró la disminución de la desigualdad que Colombia había mantenido por 50 años.

VI

Tendencias de la pobreza y los indicadores de desarrollo humano

Los índices de desigualdad en Colombia son aún altos para cualquier observador. Pero como vimos en las secciones anteriores, la desigualdad disminuyó persistentemente en 1970-1995, y gracias a la expansión y focalización del gasto social ya no se encuentra por encima de los patrones internacionales. Sin embargo, los cambios lentos en los niveles de desigualdad podrían ir paralelos con un ritmo también muy lento de superación de la pobreza o de mejora de los indicadores de bienestar. ¿Habrá sido éste el caso colombiano? En esta sección se describen las tendencias de la pobreza y de los indicadores básicos de salud y educación en el período indicado.

1. Las tendencias de la pobreza

Las mediciones de la pobreza a lo largo del tiempo han suscitado tantos debates metodológicos como las mediciones de la distribución del ingreso. La metodología preferida determina el porcentaje de la población que por su ingreso monetario insuficiente se encontraría por debajo de una línea de pobreza. Desde el punto de vista del bienestar, sin embargo, no es evidente que la falta de ingreso monetario exprese todas las carencias de la población (Sen, 1992), especialmente cuando un componente importante del consumo no pasa por el mercado (como ocurre con la producción para el autoconsumo o el consumo de bienes provistos por el sector público). Tampoco está fuera de debate la construcción precisa de los umbrales a partir de los cuales la gente pueda o no ser considerada pobre.³⁵ En los últimos años se ha generalizado en América Latina otro criterio para medir la pobreza: el de las necesidades básicas insatisfechas, como las de empleo, educación, vivienda y servicios básicos (PNUD, 1989). También se ha debatido largamente cuáles bienes deben incluirse en la canasta de bienes básicos, y aún dista de haber consenso al respecto entre los analistas. En lo que sí hay un creciente acuerdo es en que ambos indicadores sólo captan parcialmente la

compleja dimensión del problema de la pobreza.³⁶ (Gráfico 12).

La información disponible en Colombia permite cuantificar la evolución de la pobreza en períodos relativamente largos de tiempo. Si se examina la dinámica de la población bajo la línea de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas entre 1970 y 1995, vemos que en los años setenta disminuyó más rápidamente la población considerada pobre por este último criterio, y que en los años ochenta esa disminución se desaceleró (las personas que anualmente dejaban de ser pobres por este concepto bajaron de 200 000 en la década anterior a 180 000, es decir, del 2.0 al 1.2% de la población). La tasa de pobreza por insuficiente ingreso monetario (línea de pobreza) prácticamente no cambió, con lo cual el número absoluto de personas con ingreso insuficiente aumentó considerablemente. En la primera mitad de los años noventa la reducción de la pobreza se aceleró, tanto en términos absolutos como relativos, conforme a uno u otro criterio. Medida por las necesidades básicas insatisfechas, la pobreza se redujo entre 1990 y 1994 en 900 000 personas por año (3.1% de la población), más que triplicando lo logrado en los años ochenta.³⁷ Medida por el ingreso monetario insuficiente, se redujo a ritmo más lento, pero en todo caso cuatro veces más rápido que en los años ochenta (0.8% contra 0.2% anual). Esto permi-

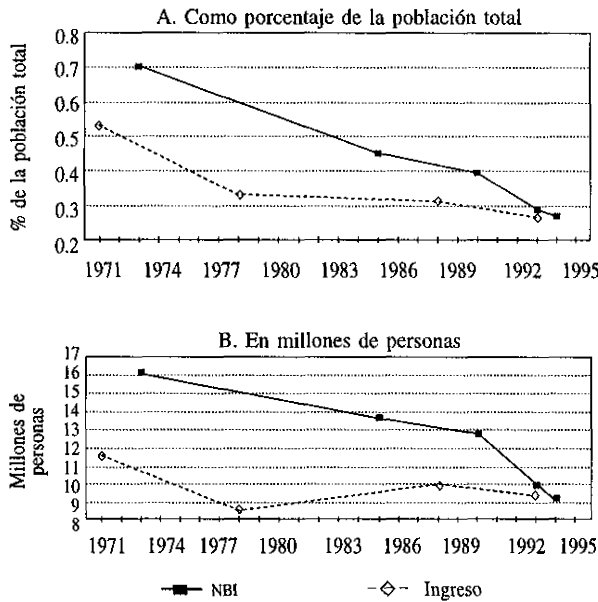
³⁶ Existen interesantes estudios analíticos y empíricos que proponen mediciones alternativas. Boltvinik (1992) ha propuesto, basándose en Katzman (1989), una medición integrada de la pobreza (MIP), combinando en una matriz las poblaciones clasificadas como pobres bajo una u otra metodología. Castañeda (1992) ha desarrollado un sistema de identificación de población pobre (SISBEN) basado en un conjunto más amplio de indicadores de ingreso y consumo de bienes privados y públicos.

³⁷ La Revolución Pacífica —el plan de desarrollo del gobierno de Gaviria— se propuso como meta reducir la pobreza, medida por las necesidades básicas insatisfechas, del 39.5% al 27.3% de la población entre 1990 y 1994, con sus estrategias de aumento del empleo a través de la aceleración del crecimiento económico, la vivienda, el agua potable y la educación (Colombia, DNP, 1991, p. XX). La Encuesta Nacional de Hogares de septiembre de 1994 encontró que el 27.1% de la población se hallaba en la pobreza por necesidades básicas insatisfechas de modo que, contrario a la percepción de muchos críticos, la principal meta de La Revolución Pacífica se logró más que satisfactoriamente.

³⁵ Véase en CEPAL (1991) un buen análisis de los problemas empíricos que surgen en la construcción de estas líneas de pobreza.

GRAFICO 12

Colombia: Población pobre definida según su ingreso y sus necesidades básicas insatisfechas (NBI)



Fuente: Cálculos del autor, basados en datos del DANE.

tió revertir el aumento del número de personas con ingreso monetario insuficiente registrado en la década anterior.³⁸

Así, la pobreza en Colombia tendió a disminuir rápidamente entre 1970 y 1995, con mayor velocidad en los noventa. Si el grado de desigualdad del ingreso en Colombia ya no resulta sorprendente en términos internacionales, el nivel de pobreza por falta de ingreso monetario tampoco parece estar por encima de lo que se esperaría de acuerdo con la experiencia de otros países de nivel similar. Esto contrasta marcadamente con la situación del resto de América Latina, donde la proporción de personas pobres aumentó sostenidamente en el decenio de 1980, y el número de pobres por ingreso monetario insuficiente pasó de 120 millones a 168 millones entre 1980 y en 1995.³⁹

2. Las tendencias de los indicadores de desarrollo humano

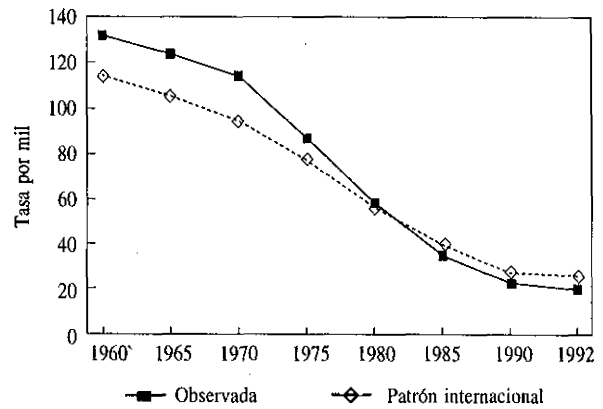
Los análisis recientes del desarrollo humano (PNUD, 1995) han privilegiado la medición del bienestar hu-

³⁸ Los datos más recientes indican que la desaceleración de la economía a partir del segundo semestre de 1995 habría estado acompañada por aumentos en la tasa de pobreza y el número de pobres.

³⁹ Véase un análisis de estas tendencias en Londoño, 1996b.

GRAFICO 13

Colombia: La evolución de la mortalidad infantil^a



^a Menores de cinco años.

mano por un conjunto básico de indicadores de la salud y la educación de la población: la mortalidad infantil,⁴⁰ las esperanzas de vida al nacer y la escolaridad media de la población en edad de trabajar. Para completar el examen del bienestar humano y su evolución en Colombia compararemos la trayectoria de cada indicador con la que cabría esperar para el país por su grado de desarrollo y las tendencias internacionales.⁴¹

La mortalidad infantil en Colombia se ha reducido con particular rapidez en las últimas décadas (gráfico 13). En los años sesenta era 15% más alta que los patrones internacionales, y la diferencia tendió a ampliarse hasta comienzos de los setenta; de allí en adelante se redujo más rápidamente que en el promedio de países con similar desarrollo, y desde mediados de los ochenta ha sido casi 25% menor que la esperada internacionalmente para tales países. La evolución de la desigualdad y del gasto en salud pública

⁴⁰ Se refiere a la mortalidad antes del quinto año, medida por encuestas directas (Hill y Pande 1996).

⁴¹ El análisis comparativo parte de la base de datos del Banco Mundial sobre ingreso per cápita (a poder adquisitivo internacional), expectativas de vida, mortalidad en la niñez y educación de la fuerza de trabajo para más de 100 países durante el período 1950-1992. El cálculo del patrón internacional se hizo mediante la siguiente regresión:

$$\ln(IDH) = a + b \ln(y) + c \ln^2(y) + d \text{ Region.i} + e \text{ Time.t}$$

donde el logaritmo natural de cada indicador de desarrollo humano (IDH) se regresó en función del ingreso per cápita y su cuadrado, y variables ficticias que captan cada una de las nueve regiones del mundo y cada uno de los quinquenios de la posguerra.

GRAFICO 14

Colombia: Evolución observada y esperada de las esperanzas de vida y de la educación, 1950-1990

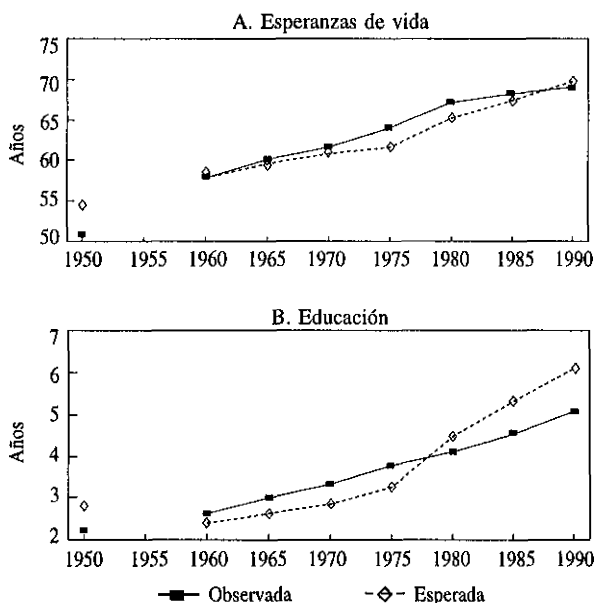
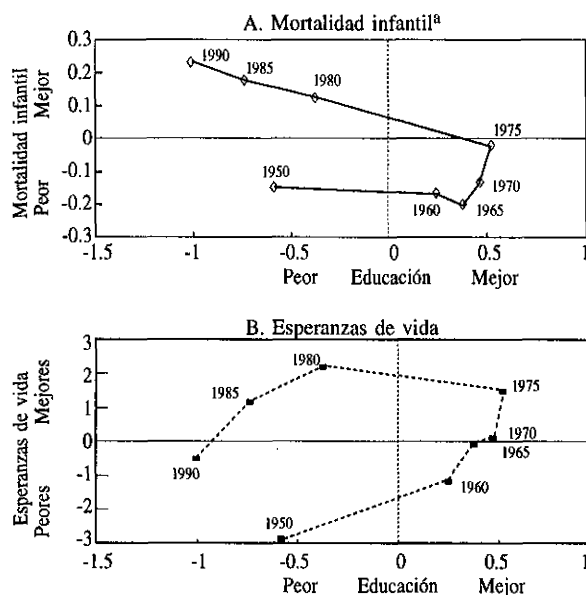


GRAFICO 15

Colombia: Evolución de la mortalidad infantil^a y las esperanzas de vida, 1950-1990^b



^a Menores de cinco años.

^b Las diferencias se miden en años.

durante los diferentes períodos vividos por Colombia podría explicar este resultado.

De otro lado, la comparación de las esperanzas de vida y la escolaridad de la fuerza de trabajo de Colombia con los patrones internacionales genera otras sorpresas.

Según varios estudios recientes, las esperanzas de vida resultan bastante elásticas al ingreso y a la difusión de la tecnología médica (Banco Mundial, 1993). Tienden a elevarse aceleradamente en países con ingresos medios como los que tuvo Colombia en los años cincuenta y sesenta; pero cuando se acercan a los 70 años tienden a ascender más lentamente. Las esperanzas de vida en Colombia (gráfico 14, sección A) eran anómalamente bajas en los años cincuenta, pero en los decenios de 1960 y 1970 se elevaron con más rapidez que en el promedio de países de similar desarrollo; a partir de 1985 ascendieron muy lentamente, pese a que se aceleró la reducción de la mortalidad infantil. La explicación parece simple: el aumento de la tasa de homicidios en la población joven habría conducido a que las esperanzas de vida de la población masculina no crecieran en los últimos diez años.⁴²

⁴² Esta situación ha sido debidamente analizada en Galvis (1989) y Colombia, Ministerio de Salud (1994).

La educación de la fuerza de trabajo colombiana era particularmente baja para el nivel de desarrollo que tenía el país en los años cincuenta (gráfico 14, sección B). Pero la rápida expansión de la enseñanza primaria desde finales de los años cincuenta hasta mediados de los setenta permitió que Colombia alcanzara niveles de educación superiores a los esperados. Sin embargo, desde fines de los años setenta coincidieron una baja del ritmo de acumulación de capital humano y una aceleración esperada en las expectativas de educación vinculadas al desarrollo logrado. Así, en la década de 1980 Colombia exhibió un rezago educativo creciente frente a los patrones internacionales, que no da señal de reducirse en la década de 1990.⁴³

El análisis combinado de los tres indicadores de desarrollo humano señalados nos permite describir la evolución de las brechas sociales en Colombia en 1950-1990 (gráfico 15). En los años cincuenta, el país mostraba menores logros en salud infantil y educación

⁴³ En 1990-1994 el gobierno de Gaviria buscó acelerar la expansión de la matrícula en educación secundaria. La cobertura se elevó del 50% al 56% de la población en la edad pertinente (Calderón, 1996). Este resultado, aunque positivo, no alcanzó a contrarrestar las crecientes demandas de educación impulsadas por el patrón de desarrollo colombiano en el nuevo contexto internacional.

de los jóvenes que países similares. En los años sesenta se mantuvo la insatisfactoria situación en salud infantil, pero el esfuerzo educativo resultó muy exitoso. A partir de los años ochenta la salud infantil progresó más que satisfactoriamente, en tanto que la educación se rezagó notablemente en comparación con lo esperado en el resto del mundo. Los logros en materia de mortalidad infantil fueron contrarrestados en ocasiones por el impacto de la violencia (gráfico 15, sección B). En los años sesenta y setenta la aminoración de la violen-

cia permitió que las esperanzas de vida mejoraran más rápidamente que lo que decreció la mortalidad infantil. Pero en la década de 1980 ocurrió lo contrario, con lo cual se habría dado toda la vuelta al círculo. Colombia, después de haber sobresalido internacionalmente por su nivel educativo en los años setenta y por sus esperanzas de vida al comienzo de los ochenta, se encontraría a mediados de los noventa, una vez más, en condiciones de educación y de expectativas de vida por debajo de las esperadas para su nivel de desarrollo.

VII

Las perspectivas sociales en Colombia: algunas reflexiones

Las secciones anteriores brindan una descripción simple pero coherente de la evolución de los principales problemas sociales que enfrenta Colombia. Como se vio, y contrario a las expectativas de muchos críticos, la sociedad colombiana de los años noventa no presenta creciente desigualdad ni mayor pobreza debidas a la combinación de supuestas tendencias estructurales inevitables o al efecto de políticas neoliberales. Las reformas comerciales y laborales, en medio de una política de gasto social expansiva pero sanamente financiada y crecientemente focalizada en la población más pobre, permitieron acelerar el progreso en la distribución del ingreso efectivo en la población. El grado de desigualdad y pobreza en Colombia, aunque es alto y constituye un problema social doloroso, ha dejado de sorprender en comparaciones internacionales.

No obstante, el avance reciente, aunque es un hecho positivo, no parece necesariamente sostenible en el futuro. El avance distributivo en el decenio de 1980 se logró en gran medida con gasto social que compensaba a la población más pobre por lo que los mercados laborales le negaban en forma espontánea, y con la reducción de la desigualdad de los ingresos no laborales. Los factores que en el pasado contribuyeron en mayor medida a impulsar la equidad, y que podrían hacerlo hoy, continúan debilitándose.

Particularmente preocupante es el lento desarrollo del capital humano colombiano. El país sigue quedándose innecesariamente corto en la prioridad que concede a la educación y la formación para el trabajo, y va cada vez más a la zaga de los patrones internacionales. Los acontecimientos de los últimos años in-

dican que la restricción de capital humano podría ser más importante que lo que pensaron la mayor parte de los analistas y políticos colombianos.

El ritmo de crecimiento de la inversión agrícola, especialmente en mejoramiento de tierras, también está siendo muy lento. Si no se refuerzan las bases para asegurar un crecimiento anual muy superior al de 1980-1995 el avance económico puede no estar a la altura de las expectativas de la población.

De otra parte, han comenzado a ganar importancia fuentes de ingresos que podrían contrarrestar las tendencias recientes a mejorar la equidad. Las rentas cada vez mayores del narcotráfico han terminado por tener efectos considerables sobre la propiedad de los activos urbanos y rurales (Pardo, 1996), que tarde o temprano podrían generar mayor desigualdad. Las rentas provenientes de las actividades criminales —la guerrilla y la violencia común— son una forma de redistribución cada vez más regresiva. Y la ascendente concentración del excedente en las rentas mineras puede terminar manifestándose en una creciente desigualdad de los ingresos de los hogares.

A la vez, la posibilidad de prolongar en el tiempo la expansión del gasto social como factor distributivo compensatorio puede enfrentar pronto restricciones de orden fiscal e institucional. El aumento de los gastos fiscales por concepto de pensiones es —como se vio más atrás en el gráfico 8— la principal presión fiscal, y podría terminar manifestándose en contra del resto del gasto social. El hecho de que en 1995 y 1996 la educación básica haya absorbido menos del 5% de la expansión marginal del gasto social debería ser una

campanada de alerta. De otra parte, las vacilaciones y dificultades del gobierno para avanzar en la modernización de la gestión social a través de una mayor descentralización, la competencia de los productores, la

libertad de los usuarios y el uso de mecanismos racionales y predecibles de asignación de recursos, podrían revertir los logros en materia de equidad exhibidos por el gasto social en los últimos años.

ANEXO 1

Indicadores distributivos en Colombia, 1938-1993

A. Empleo (miles de personas/años)

	1938	1951	1964	1971	1978	1988	1993
Agricultura							
Jornaleros	888	847	995	1 002	1 385	1 750	1 746
Campeños	700	869	1 063	1 178	1 311	1 632	1 207
Rentistas	459	336	400	380	401	426	464
Total	1 588	1 716	2 058	2 180	2 696	3 382	2 953
Actividad urbana							
Asalariados	750	1 348	2 073	2 574	3 499	4 760	6 666
Por cuenta propia	225	362	494	926	1 531	1 792	3 090
Capitalistas	210	300	333	370	480	500	435
Total	975	1 710	2 567	3 500	5 030	6 552	9 756
Total	2 563	3 426	4 625	5 680	7 726	9 934	12 709

B. Ingresos reales (miles de pesos de 1995)

	1938	1951	1964	1971	1978	1988	1993
Agricultura							
Jornaleros	733	876	974	1 286	2 047	1 931	1 927
Campeños	916	1 250	1 559	1 837	2 375	2 119	1 633
Rentistas	1 018	4 521	6 209	5 898	5 465	6 115	5 631
Actividad urbana							
Asalariados	1 414	1 438	2 280	2 948	3 299	3 342	3 534
Por cuenta propia	1 960	1 368	1 407	1 799	2 587	2 561	3 143
Capitalistas	3 883	5 810	7 989	8 593	9 022	9 348	9 018

C. Participaciones en el ingreso de los hogares

	1938	1951	1964	1971	1978	1988	1993
Agricultura	0.432	0.445	0.387	0.314	0.291	0.273	0.176
Jornaleros	0.160	0.099	0.073	0.071	0.101	0.098	0.075
Campeños	0.157	0.144	0.126	0.119	0.111	0.100	0.044
Rentistas	0.115	0.202	0.188	0.124	0.078	0.075	0.058
Actividad urbana	0.568	0.555	0.613	0.686	0.709	0.727	0.824
Asalariados	0.260	0.258	0.358	0.419	0.413	0.460	0.522
Por cuenta propia	0.108	0.066	0.053	0.092	0.142	0.133	0.215
Capitalistas	0.200	0.232	0.202	0.175	0.155	0.135	0.087
Total	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Salarios	0.420	0.356	0.432	0.490	0.514	0.557	0.596
Trabajo	0.685	0.566	0.610	0.701	0.767	0.790	0.855

(Continúa en la página siguiente)

ANEXO I (continuación)

D. Coeficientes Gini de desigualdad

	1938	1951	1964	1971	1978	1988	1993
Agricultura							
Jornaleros	0.2630	0.3491	0.3410	0.3105	0.3058	0.2833	0.3048
Campesinos	0.4545	0.4241	0.4545	0.4490	0.5205	0.5357	0.5325
Rentistas	0.5117	0.5139	0.5618	0.5612	0.5790	0.5991	0.5377
Actividad urbana							
Asalariados	0.2922	0.3754	0.4300	0.4404	0.3819	0.3517	0.3845
Por cuenta propia	0.3415	0.4413	0.4801	0.501	0.5117	0.5452	0.5511
Capitalistas	0.3893	0.5310	0.5790	0.5443	0.5435	0.5373	0.4768
Agregación factorial							
Laboral	0.3553	0.3932	0.4586	0.4390	0.4111	0.4020	0.4491
No laboral	0.5446	0.5217	0.5679	0.5540	0.5643	0.5713	0.5139
Agregación sectorial							
Agrícola	0.3910	0.5304	0.5701	0.5235	0.4826	0.4952	0.4846
No agrícola	0.3900	0.5140	0.5332	0.5186	0.4703	0.4544	0.4553
Total	0.4537	0.5251	0.5550	0.5268	0.4814	0.4765	0.4721

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).
- _____ (1996): Economic development and social equity: A Latin American perspective, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 38, N° 2-3, Miami, Florida, University of Miami.
- Banco Mundial (1991): *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, Washington, D.C.
- _____ (1993): *Informe sobre el desarrollo mundial 1993*, Washington, D.C.
- _____ (1994): *Poverty in Colombia*, Washington, D.C.
- Berry, A. (1995a): *The Social Challenge of the New Economic Era in Latin America*, Working paper, University of Toronto, Center for International Studies.
- _____ (1995b): The macroeconomic context for policies, projects and programmes to promote social development and combat poverty in Latin America and the Caribbean, (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (PNUD), *Alleviation and Social Development Project*, Working paper, N° 1, Nueva York, PNUD.
- Berry, A. y J. Tenjo (1995): Estimación de las tasas de retorno a la educación en los años noventa, Santafé de Bogotá, Universidad de los Andes, mimeo.
- Boltvinik, J. (1992): Conceptos y mediciones de la pobreza en América Latina: evaluación crítica en L. Beccaria y otros, *América Latina: el reto de la pobreza*, Santafé de Bogotá, PNUD.
- Calderón, A. (1996): *The Use of Vouchers for Secondary Schooling in Colombia: An Evaluation*, Washington, D.C., FMI (Fondo Monetario Internacional).
- Cardoso, E. y A. Helwege (1992): Below the line: Poverty in Latin America, *World Development*, vol. 20, N° 1, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press plc.
- Caro, B. y L. A. Rodríguez (1993): *Evolución del sector informal en Colombia 1984-1992*, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- Carrisoza, M. y A. Urdinola (1990): The political economy of poverty, equity and growth in Colombia, Washington D.C., Banco Mundial, mimeo.
- Castañeda, T. (1992): *El sistema de identificación de beneficiarios para el desarrollo de las políticas sociales*, Santafé de Bogotá, Misión Social.
- CEPAL (1991): *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 81, LC/G. 1683-P, Santiago de Chile.
- _____ (1995): *Panorama social de América Latina*, 1995, LC/G.1886-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N°. de venta S.95.II.G.17.
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación (1991): La revolución pacífica. Plan de desarrollo económico y social: 1990-1994, Santafé de Bogotá (FONADE).
- _____ (1995a): *El salto social: bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*, Santafé de Bogotá.
- _____ (1995b): Los costos económicos del conflicto armado en Colombia 1990-1994, Santafé de Bogotá, Unidad de Justicia y Seguridad, 7 de diciembre, mimeo.
- Colombia, Ministerio de Salud (1994): Estimación de la carga de la enfermedad en Colombia, Santafé de Bogotá.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (1994a): *Cuentas nacionales de Colombia*, Santafé de Bogotá.
- _____ (1994b): Indicadores sociales en Colombia, Santafé de Bogotá.
- Eastman, J. M. (1979): *La distribución del ingreso en Colombia*, Santafé de Bogotá, Cámara de Representantes.
- Gálviz, T. (1989): *Efectos de la violencia sobre las expectativas de vida en Colombia*, Santafé de Bogotá, Instituto Nacional de Salud.
- Hill, K. y A. Pande (1996): *Trends in Child Mortality, 1960-1992: Estimates for 96 Developing Countries*, Baltimore,

- Kakwani, N. C. (1997): Measurement of tax progressivity: An international comparison, *The Economic Journal*, vol. 87, N° 345, Oxford, Reino Unido, Royal Economic Society.
- Kaztmann, R. (1989): La heterogeneidad de la pobreza: el caso de Montevideo. *Revista de la Cepal*, N° 37, LC/G.1547-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Londoño, J. L. (1989): La distribución del ingreso en 1988: una estimación con perspectiva histórica. *Coyuntura social*, N° 1, Santafé de Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO).
- _____ (1995a): *Distribución del ingreso y desarrollo económico: Colombia en el siglo XX*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- _____ (1995b): 25 años de cambios distributivos en Colombia, *Coyuntura económica*, vol. XXV N° 4, Santafé de Bogotá, FEDESARROLLO.
- _____ (1995c): La distribución factorial y personal del ingreso en Colombia en los años noventa, Washington, D.C., mimeo.
- _____ (1995d): *Desigualdad, pobreza, democracia y política social*, Washington, D.C., Banco Mundial, Departamento Técnico del Banco Mundial para América Latina.
- _____ (1996a): Los pobres podrían beneficiarse más de un gasto público más eficaz. *Coyuntura económica*, vol. XXVI, N° 1, Santafé de Bogotá, FEDESARROLLO.
- _____ (1996b): *Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Puntos de vista, Washington, D.C., Banco Mundial.
- López, H. (1995): *Mercado laboral urbano en Colombia: logros y desafíos para el empleo y la productividad*, Medellín, Colombia, Corporación de Desarrollo para la Investigación y la Docencia Económica.
- Lora, E. y M. L. Henao (1995): Efectos económicos y sociales de la legislación laboral, *Coyuntura social*, N° 13, Santafé de Bogotá, FEDESARROLLO.
- Lora, Eduardo y R. Steiner (1995): Efectos distributivos de las políticas del gobierno de Gaviria: una estimación de equilibrio general, Santafé de Bogotá, FEDESARROLLO, mimeo.
- Naciones Unidas (1995): *Fourth Survey of Crime Trends and Operation of Criminal Justice Systems 1970-1995*, Nueva York.
- Okun, A. (1975): *Efficiency and Equity: a tradeoff*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Palacios, M. (1995): *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*, Santafé de Bogotá, Editorial Norma.
- Pardo, R. (1996): *De primera mano. Sobre violencia y conflicto regional en Colombia*, Santafé de Bogotá, Editorial Norma.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (1989): *Medición de la pobreza: el enfoque de necesidades básicas insatisfechas*, Nueva York.
- _____ (1995): *Informe sobre desarrollo humano 1995*, Nueva York.
- Reyes A. (1995): Series de empleo a nivel nacional 1976-1994, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, junio, mimeo.
- Robbins (1995): Trade, trade liberalization and inequality in Latin America and East Asia. Synthesis of Seven Country Studies. Cambridge, Harvard University, 1995 (mimeo).
- Samper, E. (ed). (1976): *La distribución del ingreso en Colombia*, Santafé de Bogotá, (ANIF).
- Sánchez, M. (1996): *La evolución del gasto social en Colombia 1990-1995*. Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación/UDS, abril.
- Sarmiento E. (1993): Distribución del ingreso se deteriora: beneficios del crecimiento recaen sobre los ricos, *El Espectador*, Santafé de Bogotá, 21 de noviembre.
- _____ (1995): ¿Se hizo el milagro de la distribución del ingreso?, *Coyuntura social*, N° 12, Santafé de Bogotá, FEDESARROLLO.
- Sarmiento L. (1993): Política social y gasto público en los noventa: ¿qué tan significativos son los cambios?, *Coyuntura social*, N° 8, Santafé de Bogotá, FEDESARROLLO.
- _____ (1995): La cuestión social en Colombia: una propuesta estratégica, Santafé de Bogotá, Fundación Friederich Ebert, noviembre mimeo.
- Selowsky, M. (1979): *Who Benefits from Public Government? A Case Study of Colombia*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Sen, A. (1992): *Inequality Reexamined*, Cambridge, Massachussets, Harvard University Press.
- Tenjo, J. (1993): Evolución de los retornos a la inversión en educación 1976-1989, *Revista de Planeación y Desarrollo*, vol. XXIV Edición especial, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- Urrutia, M. (1985): *Winners and Losers in Colombia's Economic Growth of the 1970's*, Nueva York, Oxford University Press.
- Urrutia, M. y A. Berry (1975): *La distribución del ingreso en Colombia*, Medellín, Colombia, La Carreta.
- Urrutia M. y M. T. Ramírez (1993): Distribución del ingreso y la pobreza en Colombia: evolución reciente, *Revista del Banco de la República*, vol. LXVI, N° 790, Santafé de Bogotá, Banco de la República (BRC).
- Urrutia M., M. Misas, M. T. Ramírez y N. Rodríguez (1994): Distribución del ingreso en Colombia: una nueva estimación, *Revista del Banco de la República*, vol. LXVII, N° 795, Santafé de Bogotá, BRC.
- Vélez, C. E. (1996): *Gasto social y desigualdad: logros y extravíos*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Vélez, C. E. y C. A. Medina (1995): Desigualdad, impuestos y subsidios: un esquema de descomposición, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, mimeo.
- Williamson, J. (1985): *Did British Capitalism Breed Inequality?*, Londres, Allen & Unwin.

Los Estados Unidos

al rescate: la asistencia

financiera a México

en 1982 y 1995

Nora Lustig

*Investigadora,
Brookings Institution.
Investigadora Asociada,
El Diálogo Interamericano.*

Este artículo analiza las medidas de rescate financiero puestas en práctica por los Estados Unidos durante las crisis de pagos de México en agosto de 1982 y enero de 1995. En ambas ocasiones México estuvo al borde de suspender los pagos de su deuda externa y en ambas las medidas de rescate lo evitaron. No obstante, las implicaciones de los programas de rescate financiero fueron muy diferentes. Las medidas de agosto de 1982 fueron seguidas de muchos años durante los cuales México quedó prácticamente marginado de los mercados de crédito privados. En cambio el programa de rescate de 1995 fue seguido de un rápido acceso por parte de México a los mercados de capital privados. ¿A qué debe atribuirse la diferencia en la reacción de los mercados? Una parte importante se explica por el monto de los recursos involucrados en 1995 y el hecho de que no fueran de corto plazo, como lo habían sido en 1982. Si bien la asistencia financiera de 1982 permitió a México evitar la suspensión de pagos, no fue suficiente para eliminar el sobreendeudamiento de dicho país. Durante los seis años siguientes el país tuvo que ir de una reestructuración de la deuda a otra, lo que creó gran incertidumbre y afectó la capacidad de la economía para tener una recuperación sostenida. El éxito del programa de rescate de 1995 también se debió a otros factores: por una parte, las condiciones externas eran mucho menos adversas y, por otra, la economía mexicana —después de varios años de reestructuración— estaba en mucho mejores condiciones de responder con un auge exportador a las modificaciones del tipo de cambio que se dieron en el contexto de la crisis de pagos.

I

Introducción

En enero de 1995, como en agosto de 1982, México estuvo a punto de suspender el pago de sus compromisos internacionales. En ambas oportunidades, el Gobierno de los Estados Unidos dispuso un conjunto de medidas de asistencia financiera para evitarlo. Sin embargo, la ayuda que prestó en 1995 fue muy diferente a la del caso anterior. En el presente trabajo se reseñan y comparan ambos conjuntos de medidas de rescate y se procura explicar a qué se debieron algunas de las principales diferencias de la respuesta estadounidense. Aunque en ambas oportunidades hubo otros participantes claves, en especial el Fondo Monetario Internacional (FMI), el trabajo se centrará en el papel que desempeñaron los Estados Unidos.

Las medidas de rescate financiero que se aplicaron en 1995 fueron mucho más amplias y sus objetivos en algunos sentidos más ambiciosos que los de 1982. Medida en dólares de valor constante, la ayuda financiera por valor de 48 800 millones de dólares que se otorgó en febrero de 1995 fue casi siete veces superior a la proporcionada en agosto de 1982, cuando ascendió a 4 550 millones de dólares (7 200 millones en dólares de valor constante de 1995)¹ y la contribución de los Estados Unidos, por valor de 20 mil millones de dólares, triplicó con creces la de 1982, que ascendió a 3 625 millones de dólares (5 700 millones en dólares constantes de 1995), aunque los desembolsos reales se elevaron a 13 500 millones de dólares (en valores reales, más del doble de la contribución de 1982). Además, mientras que los préstamos otorgados por los Estados Unidos en 1982 eran pagaderos a un

año, el grueso de los créditos otorgados en 1995, esto es, 10 500 millones de dólares de un total de 13 500 millones, deberán pagarse entre junio de 1997 y junio del 2000. Junto con su magnitud, el hecho de que los créditos estadounidenses de 1995 hayan sido a mediano plazo constituye la diferencia más importante entre los dos programas de emergencia.² Y esto es así aunque en la práctica México haya tardado apenas dos años en pagar el total de los préstamos estadounidenses.

Hay dos indicadores del éxito avasallador de las medidas de rescate de 1995. Primero, si los resultados se miden en función de lo que tardó México en recuperar el acceso a los mercados internacionales de capital, la ayuda proporcionada en 1995 fue incomparablemente más fructífera. Las medidas de emergencia que se negociaron en agosto de 1982 con el Departamento del Tesoro, el Banco de la Reserva Federal y otros bancos centrales de países industrializados tuvieron por objeto proporcionar financiamiento provisional. En definitiva, ellas estuvieron destinadas a evitar una crisis bancaria a nivel internacional y a dar tiempo al Gobierno mexicano para renegociar la deuda con sus acreedores y llegar a un acuerdo con el FMI. Sin embargo, los préstamos de emergencia de 1982 no pretendieron resolver, y no resolvieron, el problema más de fondo de México, el sobreendeudamiento, que perseguiría a ese país, al igual que a muchos otros, el resto del decenio. De hecho, entre 1982 y 1989 México quedó prácticamente marginado de los mercados de créditos privados.

En cambio, las medidas de rescate de 1995, encabezadas por los Estados Unidos y el FMI, fueron concebidas a fin de resolver cabalmente la crisis de liquidez del país y fueron lo suficientemente amplias como para hacer posible la conversión de una parte sustancial de la deuda pública de corto plazo con el sector privado extranjero en una deuda a mediano plazo, contraída principalmente con el Departamento del Tesoro y el FMI. El éxito de estas medidas se observa en el rápido acceso que tuvo México a los mercados de capital privados. Ya en abril de 1995, uno de los

□ Las conversaciones sostenidas con Jesús Silva Herzog y con funcionarios de los gobiernos y de instituciones financieras multilaterales fueron de gran utilidad. La autora agradece sus valiosas observaciones e ideas. También agradece de manera muy especial a Paul Volcker sus comentarios a una versión anterior de este trabajo. La autora expresa asimismo su reconocimiento a Albert Fishlow, Peter Hakim, Steve Kamin, Daniel Marx, Darryl McLeod y Sidney Weintraub, por sus útiles comentarios, correcciones y sugerencias a versiones anteriores del trabajo. También agradece la colaboración de Shihua Lu, Janet Herrlinger, Christianne Hall y Rachel Cohen. Las opiniones vertidas en este artículo y cualesquiera errores son de exclusiva responsabilidad de la autora.

¹ Este cálculo no incluye el servicio ampliado del Fondo (SAF) por valor de 3 700 millones de dólares negociado por el Gobierno de México y el FMI a fines de 1982, debido a que no formó parte de los préstamos de emergencia acordados el mes de agosto. De incluirse, la asistencia prestada en 1995 prácticamente cuadruplicaría la otorgada en 1982.

² La asistencia financiera que habían proporcionado previamente los Estados Unidos a México había adoptado la forma de créditos recíprocos, por lo general pagaderos a seis meses, con excepción de los de agosto de 1982 (GAO, 1996, p. 150).

bancos de desarrollo del Gobierno mexicano pudo reincorporarse a los mercados internacionales de capital, y entre mediados de 1995 y febrero de 1996 el Gobierno logró reunir más de 8 mil millones de dólares, en condiciones y plazos más favorables.³ Más aún, el acceso a los mercados de capital permitió que México prepagara el total de los créditos a los Estados Unidos mucho antes del plazo estipulado.

A fines de enero de 1997 esa deuda quedó pagada totalmente, aunque según el programa de pagos original los créditos recíprocos de mediano plazo por 10 500 millones de dólares vencían entre junio de 1997 y junio del 2000.

Los datos disponibles revelan que las medidas de emergencia también parecen haber logrado restablecer la estabilidad financiera del país, como lo demuestran la evolución del peso frente al dólar sobre todo desde noviembre de 1995, la disminución de las tasas de interés del mercado interno y la baja de la prima de riesgo de los valores mexicanos cotizados en dólares. Lo que no pudieron evitar fue que se produjera una contracción económica importante, la más grave registrada desde los años treinta, ya que en 1995 el producto cayó cerca de un 7% y los salarios reales más de 20%. Pero a pesar de la brutal recesión en 1995, a partir de 1996 hay claras señales de repunte: el crecimiento económico fue de más de 5% en 1996. Pese a todos los méritos de las medidas de rescate, sin embargo, el éxito de la recuperación no debería atribuirse exclusivamente al programa de rescate financiero. A mediados de los años noventa, la economía mexicana no presentaba el gran desequilibrio fiscal y las rigideces productivas de 1982.⁴ Además, en el decenio de 1980 el medio económico internacional era bastante más adverso, ya que las tasas de interés en los Estados Unidos se elevaron a niveles sin precedentes y los precios del petróleo registraron una fuerte baja.

El presente trabajo no se ocupará de analizar si en 1982 el mundo industrializado y los organismos multilaterales podrían haber organizado un programa lo suficientemente amplio de asistencia financiera para México y si éste habría permitido evitar la crisis de la deuda de los años ochenta. No obstante, mirando hacia atrás, parece evidente que la estrategia elegida en los años ochenta por la comunidad internacional y los Estados Unidos en particular tuvo un elevado costo para los países deudores. En el caso de México, al comienzo, en 1982, el Departamento del Tesoro reaccio-

nó con notable falta de perspicacia y, en parte por las presiones del Departamento de Energía, terminó por obtener que ese país aceptara otorgarle ventajas a cambio de un anticipo con cargo a ventas futuras de petróleo, arreglo que produjo gran fricción entre ambos países. Sin embargo, no todas las dependencias del Gobierno de los Estados Unidos actuaron en forma tan poco diplomática. En agosto de 1982, el Banco de la Reserva Federal, consciente del peligro que entrañaba para el sistema que México dejara de cumplir sus obligaciones financieras, no sólo se hizo cargo de casi la mitad del préstamo de empalme (con la colaboración de otros bancos centrales del mundo industrializado), sino que puso en marcha y orientó el proceso de negociaciones sucesivas sobre la deuda entre México y los bancos comerciales privados.

En contraste, el Departamento del Tesoro, en estrecha colaboración con el Banco de la Reserva, fue el gestor principal de las medidas de emergencia que se adoptaron en febrero de 1995 y, tal vez debido a la experiencia de 1982, en ellas no intervinieron otros organismos estadounidenses. La asistencia financiera se otorgó en condiciones estrictamente comerciales y no se intentó extraer concesiones pecuniarias de parte de México. Pero ello no significa que las negociaciones con el Departamento del Tesoro se desarrollaran sin tropiezos. En especial, éste insistió en que se adoptara una política macroeconómica que, al menos al comienzo, no fue la que el Gobierno mexicano habría preferido. A juicio del Departamento del Tesoro, para estabilizar el peso era indispensable aplicar tasas de interés de corto plazo elevadas, mientras que las autoridades financieras mexicanas, temiendo efectos catastróficos en el ya debilitado sistema bancario, se inclinaban por una combinación de políticas que se tradujera en tasas de interés más bajas, a expensas de un peso más débil, es decir, de menor valor.

No obstante que en 1982 las autoridades estadounidenses reconocieron que había que introducir cambios fundamentales en la política económica mexicana, no intervinieron directamente. Los préstamos de emergencia de los Estados Unidos fueron otorgados a condición de que el Gobierno mexicano tratara de llegar a un acuerdo con el FMI. A la sazón, México tenía un enorme déficit fiscal dentro de una economía protegida por barreras comerciales elevadas e incluso después de que en agosto se adoptaron las medidas de rescate, el Gobierno mexicano aplicó medidas contrarias a los dictados del FMI. Por ejemplo, en septiembre de 1982 nacionalizó el sistema bancario y puso en práctica estrictos controles de cambio. A decir verdad, estas decisiones no alarmaron al Gobierno estadouni-

³ Estados Unidos, Departamento del Tesoro (1996, p. 15) y GAO (1996, pp. 140 y 141).

⁴ Véase por ejemplo Lustig (1992).

dense ni al FMI porque si bien el presidente saliente era muy contrario a un acuerdo con el FMI y a las recomendaciones de política que éste había formulado, se sabía que las autoridades que asumirían el 1° de diciembre de 1982 adoptarían un rumbo totalmente diferente. En especial, que aplicarían las medidas estándares de estabilización recomendadas por el FMI e introducirían gradualmente un programa de reformas estructurales. Sin embargo, el acuerdo con el FMI no se pudo suscribir hasta unos dos o tres meses más tarde. En cambio, cuando se negociaron los préstamos de emergencia de 1995, el Gobierno mexicano y el FMI no discreparon acerca de la política económica en lo fundamental. Las autoridades mexicanas tenían plena confianza en las reformas centradas en el mercado, como la habían tenido desde 1983, y sabían que para estabilizar los mercados había que adoptar medidas de austeridad adicionales. Este consenso básico les permitió suscribir rápidamente un acuerdo de compromiso contingente con el FMI por una suma sin precedentes.

Además, había gran diferencia entre los acreedores de 1982 y de 1995. En 1982 se trataba entonces de bancos comerciales privados que poseían el 70% de la deuda externa mexicana y las sumas a que alegaban derecho los nueve principales bancos comerciales estadounidenses representaban un 50% de su capital. El incumplimiento de sus compromisos por parte de México habría sido un peligro demasiado real para la supervivencia de esos bancos. En 1995, los tenedores de gran parte de los instrumentos de la deuda pública a corto plazo cotizados en dólares (los Tesobonos) eran más que nada inversionistas extranjeros de cartera.⁵ Esta diferencia explicaría por qué en 1982, y posteriormente, fue posible negociar arreglos en forma directa con los acreedores, mientras que en 1995 esto no pudo hacerse. En el caso de los bancos comerciales, el Ban-

co de la Reserva Federal podía actuar como árbitro y valerse de su influencia para convencerlos de que participaran en el proceso de renegociación de la deuda. En cambio, en el caso de los bancos de inversión o de los inversionistas institucionales, no existe un organismo análogo. Las diferencias de origen de las corrientes de capital también podrían explicar por qué en 1995 los bancos centrales —prestamistas de último recurso de la banca comercial— de otros países industrializados, no se mostraron tan cordiales como en 1982, según lo demuestran las características bastante estrictas de la contribución de 10 000 millones de dólares del Banco de Pagos Internacionales a los préstamos de emergencia de 1995. De allí la necesidad de un liderazgo firme en el Departamento del Tesoro y el FMI para armar el programa de rescate.

Finalmente, en 1995 ya se habían sentado las bases institucionales de un mecanismo de apoyo cambiario entre los tres países del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN), que habían firmado un acuerdo marco para el apoyo recíproco de sus monedas en abril de 1994. Aunque a partir de su firma el mecanismo se tradujo en una vigilancia más estrecha de la economía mexicana por parte del Departamento del Tesoro y del Banco de la Reserva Federal, así como en la posibilidad de disponer de cerca de 7 mil millones de dólares para respaldar al peso, ambas resultaron insuficientes. La vigilancia no ayudó ni a prevenir la crisis ni a prever su magnitud. Los recursos de los créditos recíprocos no impidieron los ataques al peso ni fueron lo bastante grandes como para resolver la ulterior crisis de liquidez mexicana. Una de las labores pendientes que tiene el Gobierno de México y el de los Estados Unidos es encontrar mecanismos más eficaces para reducir el peligro de que en México vuelvan a producirse crisis similares.

II

Los Estados Unidos al rescate: 1982

El 13 de agosto de 1982, el Ministro de Hacienda de México, Jesús Silva Herzog, se trasladó a Washington para confirmar personalmente que las reservas del país se habían agotado y que, de no encontrarse una solu-

ción durante el fin de semana, el lunes por la mañana el Gobierno se vería obligado a anunciar públicamente que México no podría cumplir sus compromisos de pago. Frente al hecho de que el país se encontraba a punto de incurrir en el incumplimiento de sus compromisos externos, en el transcurso del fin de semana el Departamento del Tesoro dispuso una serie de medidas de emergencia por valor de dos mil millones de

⁵ A fines de 1994, las sumas cobradas a México por el mismo grupo de bancos que en 1982 habían estado en una situación tan vulnerable representaban sólo 15% de su capital (Truman, 1996, p. 12).

dólares.⁶ Por su parte, bajo la dirección de Paul Volcker, el Banco de la Reserva Federal dispuso que se otorgara un crédito de 1 850 millones de dólares, que estuvo disponible pocos días después, con aportes del Banco de la Reserva Federal, del Fondo de Estabilización Cambiaria del Departamento del Tesoro⁷ y de los bancos centrales de otros países desarrollados por conducto del Banco de Pagos Internacionales.⁸ Se suponía que ambos créditos cubrirían las necesidades financieras mientras se negociaba un acuerdo con el FMI, el que se suscribió a fines de 1982 en forma de un crédito del servicio ampliado por 3 700 millones de dólares.

Los préstamos de emergencia encabezados por los Estados Unidos que se otorgaron en agosto de 1982 ascendieron a un total de 4 550 millones de dólares (cuadro 1), de los cuales ese país aportó 3 625 millones. La contribución estadounidense comprendió un préstamo de 2 mil millones de dólares gestionado por el Departamento del Tesoro (mil millones por conducto de la Credit Commodity Corporation para el pago de futuras compras de maíz a los Estados Unidos y mil millones como anticipo por ventas de petróleo mexicano a la U.S. Strategic Petroleum Reserve), una contribución a los préstamos de emergencia organizada por el Banco de la Reserva Federal en la forma de un crédito de 600 millones de dólares a un año plazo con cargo al Fondo de estabilización cambiaria y uno de 325 millones a un año plazo otorgado por el Banco de la Reserva Federal, y los 700 millones en créditos recíprocos de este último concedidos el 4 de agosto de 1982, pocos días antes del famoso fin de semana del 13 de agosto. Otros países desarrollados aportaron 925 millones de dólares por conducto del Banco de Pagos Internacionales. Los créditos se otorgaron a un año plazo y el 23 de agosto de 1983 —un año después— estaban íntegramente pagados.

Sin embargo, los 4 550 millones de dólares incluyen sólo la contribución de fuentes oficiales al progra-

CUADRO 1

**Medidas de asistencia financiera
a México, 1982^a**
(En millones de dólares)

Créditos de emergencia otorgados en agosto de 1982 (total)	4 550
De los Estados Unidos	3 625
Banco de la Reserva Federal	1 025 ^b
Departamento del Tesoro	600 ^c
Departamento de Agricultura	1 000 ^d
Departamento de Energía	1 000 ^e
Del Banco de Pagos Internacionales	925
Partidas pro memoria	
Del Fondo Monetario Internacional	3 700 ^f
De bancos comerciales	Acordaron conceder moratoria sobre el capital adeudado ^g

Fuente: Banco de la Reserva Federal y Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

^a Las cifras corresponden a las sumas disponibles (no necesariamente giradas) en dólares corrientes. Las cifras relativas a los Estados Unidos y el Banco de Pagos Internacionales corresponden a los créditos de emergencia gestionados en agosto de 1982. El convenio con el FMI fue suscrito más adelante ese mismo año.

^b Crédito recíproco de corto plazo, prácticamente la totalidad del cual vencía dentro de un año. Comprende el crédito recíproco de 700 millones de dólares concedido el 4 de agosto de 1982.

^c Con cargo al Fondo de estabilización cambiaria. Crédito recíproco a un año plazo.

^d Otorgado por la Credit Commodity Corporation. Crédito concedido para cubrir compras futuras de maíz estadounidense.

^e Para cubrir compras futuras de petróleo mexicano destinado a la Strategic Petroleum Reserve.

^f Con cargo al servicio ampliado del Fondo. La carta de intención se firmó en noviembre de 1982.

^g Acordada en reunión celebrada el 20 de agosto de 1982.

ma de rescate. En reunión celebrada el 20 de agosto de 1982, el Gobierno mexicano, con la ayuda del Banco de la Reserva Federal y del FMI, logró convencer a algunos bancos comerciales —no faltó un banquero que dijera obligó— a que aceptaran una suspensión por 90 días del pago de las cuotas de capital. Esta reunión fue la primera de varias rondas de negociaciones celebradas con los banqueros con el fin de renegociar la deuda, hasta que en febrero de 1990 se firmó el acuerdo Brady de reducción de la deuda.⁹

Pese a que, en definitiva, en 1982 los Estados Unidos contribuyeron de manera importante al rescate financiero de México, evitando así una suspensión de los pagos externos mexicanos, a nivel del Ejecutivo las relaciones entre ambos países se tornaron bastante tensas. Desde luego, el Gobierno mexicano, no sin razón, se formó la impresión de que el Departamento del Tesoro había tardado en reaccionar no obstante

⁶ El préstamo de emergencia fue organizado principalmente por el Subsecretario del Tesoro, Tim McNamar.

⁷ El Fondo de Estabilización Cambiaria fue creado en virtud de la sección 20 de la Ley de reservas de oro, de 30 de enero de 1934, y tiene por objeto promover un sistema cambiario estable. Las autoridades monetarias estadounidenses han utilizado estos recursos para ayudar a México en varias ocasiones, en el entendimiento de que a los Estados Unidos le conviene promover un sistema cambiario estable (GAO, 1996, p. 148).

⁸ Los créditos internacionales se organizaron ese mismo fin de semana, pero se tardó algunos días en resolver algunas cuestiones difíciles, como la de proporcionar a los bancos una fuente de pago segura.

⁹ Para mayores detalles acerca de esta ronda de negociaciones véase Gurría (1988) y Devlin (1989).

las reiteradas advertencias de las autoridades mexicanas. Al parecer, varios meses antes de agosto de 1982, el Departamento del Tesoro consideraba que las crecientes dificultades con que tropezaba México para obtener créditos de los bancos comerciales eran de su propia responsabilidad y no prestaron atención a las consecuencias que tendría una cesación de pagos de México para el sistema bancario internacional y en especial para los bancos estadounidenses. A juicio del Departamento del Tesoro, el Gobierno mexicano había procedido mal e incurrido en grandes déficit fiscales financiados con créditos externos y lo primero que tenía que hacer era aplicar una política económica prudente y tratar de llegar a un acuerdo con el FMI. Aunque efectivamente México tenía que reducir su déficit fiscal, ello por sí solo no habría bastado para resolver la crisis cambiaria que se veía venir. Además, durante las negociaciones del crédito de corto plazo por dos mil millones de dólares organizado por el Departamento del Tesoro, cuando los Estados Unidos trataron de llegar a un arreglo respecto del precio de venta del petróleo mexicano como parte de las condiciones del rescate, las tensiones se agudizaron. La negociación del llamado acuerdo del petróleo provocó molestia entre los funcionarios del Gobierno mexicano y, como se verá, con toda razón.

1. La disyuntiva de México: incumplir o no incumplir

Aproximadamente a principios de 1982, el Gobierno mexicano, y en especial el Ministerio de Hacienda, contempló de partida dos opciones, sobre todo después de que en junio el Bank of America tuvo grandes dificultades para reunir inversionistas que estuvieran dispuestos a suscribir un préstamo gigante por 2 500 millones de dólares. La primera de ellas era suspender los pagos sin aviso previo y, según recomendaban algunos, sin formular una declaración pública. La segunda era desarrollar una solución técnica con los bancos privados, el FMI y los gobiernos de los países acreedores.¹⁰

La primera opción se descartó, por ser una medida de último recurso y porque habría provocado el aislamiento de México. En especial, según declaraciones del entonces Secretario de Hacienda Silva Herzog, como México importaba de 40 a 50% de sus necesi-

dades de maíz, una moratoria unilateral podía acarrear una escasez de un componente básico de la dieta alimenticia mexicana (la tortilla), exponiéndose a provocar descontento social y político. La segunda opción llevaría tiempo. En efecto, llegar a un acuerdo con el FMI tardaría varios meses y no se podría disponer de los fondos hasta que se hubiese elaborado y aprobado un plan de ajuste. Además, no era seguro que el Presidente López Portillo, que debía abandonar el cargo el 30 de noviembre de 1982, aceptara un programa del FMI. Al parecer, casi por cuestión de principio era contrario a esa posibilidad, puesto que había iniciado su mandato bajo un programa del FMI y no estaba dispuesto a dejar la presidencia con políticas sujetas a los dictados del Fondo. Además, como se dijo, entre febrero y junio de ese año el Departamento del Tesoro no parecía haberse percatado de la gravedad de la situación y no estaba dispuesto a intervenir (Kraft, 1984, p. 11). Lo más probable es que esta reacción se debiera a que el Departamento del Tesoro no se daba cuenta de las repercusiones que tendría el incumplimiento de México para el sistema bancario estadounidense y al deseo de ejercer presión para que el Gobierno mexicano modificara su política económica.

Al respecto, quizá valga la pena transcribir las impresiones de Volcker acerca de la opinión del Gobierno de los Estados Unidos en ese momento (Volcker y Gyohten, 1992, pp. 198-199):

“La crisis que se venía encima no era difícil de prever... La pregunta que cabía hacerse no era si en México la crisis era inminente, sino qué hacer al respecto. Un Gobierno populista se había negado reiteradamente a enmendar el rumbo de la economía... López Portillo, atacado tanto por motivos personales como por sus errores de política, se encontraba en el último año de su mandato de seis y obviamente no quería reconocer que se había equivocado. En febrero de 1982, el mercado dio una clara voz de alarma en la forma de una corrida del peso, que dio lugar a una devaluación y a un programa de austeridad de alcance limitado. Ninguna de estas medidas resultó convincente... Silva Herzog y Mancera comenzaron a viajar a Washington casi todos los meses para informar al FMI, al Banco Mundial, al Departamento del Tesoro y a mí [Volcker] sobre el deterioro de la situación... Como era de esperar, aconsejamos que solicitaran un crédito al Fondo, aplicaran un programa realmente eficaz de reforma económica del país y, sobre esta base, redujeran la salida de capital... Su respuesta fue... sencilla... El Presidente no lo aceptaría... Cualquier posibilidad tendría que esperar hasta que se eligiera el nuevo Presidente...” (...) “Así pues, era cuestión de dilatar las cosas,

¹⁰ Esta información aparece en una crónica de Kraft (1984) y fue confirmada por el Embajador Jesús Silva Herzog, a la sazón Secretario de Hacienda de México.

En un esfuerzo por dominar psicológicamente la situación, una o dos veces accedimos con bastantes vacilaciones a otorgar créditos recíprocos de un día para otro al Banco de México... Nuestras vacilaciones no se debían al temor de una pérdida pecuniaria, sino a que las medidas cosméticas ocultaban hasta qué punto los bancos acreedores y los propios mexicanos ejercían presión sobre México. [La medida se justificó] basándose en que Silva Herzog¹¹ estaba dispuesto a garantizar que México gestionaría un arreglo con el FMI tan pronto el nuevo Presidente tuviera libertad de acción para hacerlo".¹²

Al parecer sin divisar otra solución, el Ministerio de Hacienda mexicano optó por un tercer curso de acción: acudir al Departamento del Tesoro cuando se acabara el dinero y presentar los hechos consumados a las autoridades de Washington encargadas de elaborar las políticas. Sólo entonces quedaría en claro que si México no recibía ayuda de la comunidad internacional de países acreedores, ésta, y en especial los Estados Unidos, tendrían que enfrentar la posibilidad de una crisis bancaria de alcances internacionales.

2. México agota sus reservas

Después de las elecciones presidenciales, cuando finalmente no hubo más créditos, el Banco de la Reserva Federal acordó reactivar el acuerdo de crédito recíproco que había existido durante mucho tiempo entre ambos países.¹³ El 4 de agosto le otorgó a México el primer crédito real, en contraposición a los créditos de un día, por valor de 700 millones de dólares, con el fin de sacar

¹¹ Se sabía que el nuevo Presidente Miguel de la Madrid nombraría Secretario de Hacienda a Silva Herzog.

¹² Otro relato posiblemente revele lo que pensaban las autoridades estadounidenses de la época: "Además, existía la impresión de que mientras no se produjera realmente la crisis, las autoridades [estadounidenses] simplemente no prestarían atención al problema. Mientras que algunos se quejaron de que meses antes de que se produjera la crisis el Ministro Regan había hecho la vista gorda ante la situación mexicana, otros fueron de opinión de que era típico y lógico que no se adoptaran medidas... Además, la experiencia previa en materia de gestión de situaciones de crisis también convenció a algunos de que antes que los actores principales estuviesen dispuestos a adoptar las medidas extraordinarias que se necesitaban debía existir una sensación de apremio" (Leeds y Thompson, 1986, p. 25).

¹³ Los canjes cambiarios de emergencia por 24 horas con el Banco de la Reserva Federal se hicieron efectivos el 30 de abril y posteriormente en junio y julio, pero el primer préstamo real, en contraposición a los créditos recíprocos de un día, se otorgó el 4 de agosto de 1982. México era el único país del tercer mundo que había establecido una línea de créditos recíprocos con el Banco de la Reserva Federal ya en 1967, cuando tuvo lugar la primera de estas operaciones entre dicho Banco y el Banco de México (Leeds y Thompson, 1986, p. 16 y GAO, 1996, p. 151).

de apuros al país durante los meses de verano, mientras las autoridades negociaban con el Fondo. Sin embargo, para espanto de todos, como se había perdido la confianza, el dinero que supuestamente debía durar uno o dos meses desapareció prácticamente de la noche a la mañana (Volcker y Gyohten, 1992, p. 200).

La semana del 9 de agosto las autoridades mexicanas informaron a sus contrapartes estadounidenses que a México se le habían agotado las reservas, incluidos los 700 millones de dólares obtenidos en préstamo cuatro días antes. Las campanillas de alarma comenzaron a sonar, interrumpiendo más de un tranquilo veraneo. En realidad, si México dejaba de pagar el sistema bancario de los países desarrollados se vería en peligro. Una vez más citando a Paul Volcker, la crisis de la deuda latinoamericana "también era un problema para el primer mundo, cuyo sistema bancario se vio de pronto amenazado con el colapso" (*Ibid.*, p. 189). Los créditos externos de todos los bancos a los países en desarrollo habían aumentado de 44 mil millones de dólares en 1974 a más de 360 mil millones en 1982, aproximadamente 60 mil millones de los cuales correspondían a México. La participación de los bancos estadounidenses en estos créditos era cercana al tercio del total, y la suma adeudada por México a los nueve principales bancos de los Estados Unidos equivalía a un 50% de su capital (Truman, 1996). De acuerdo con una estimación, si México dejaba de pagar intereses durante un año, los ingresos de esos bancos podían reducirse en un tercio.¹⁴ México y Brasil en conjunto adeudaban lo suficiente como para poner en aprietos al Citibank y al Bank of America, los dos principales bancos estadounidenses.¹⁵

3. Las medidas de emergencia del fin de semana

Así pues, cuando Silva Herzog viajó a Washington el viernes 13 de agosto la situación quedó en claro. Primero, había que otorgar a México un crédito de emergencia de corto plazo. Este debería concretarse literalmente durante el fin de semana, para evitar que el lunes siguiente se produjera una situación de pánico.

¹⁴ Al respecto Leeds y Thompson (1986, p. 13) citan a Lissakers. Véase también Lissakers (1991).

¹⁵ Cabe destacar que ciudadanos mexicanos mantenían en los Estados Unidos una suma similar a la de la deuda del Gobierno de México (con todos los bancos y no sólo con los estadounidenses). De acuerdo con una estimación, los mexicanos tenían depositados 14 mil millones de dólares en bancos de los Estados Unidos y poseían propiedades en ese país por un valor cercano a los 30 mil millones de dólares.

Según Gurría, Director de Financiamiento Externo del Ministerio de Hacienda, las reservas internacionales no alcanzaban a los cien millones de dólares, en circunstancia de que los pagos por concepto de amortización que debían efectuarse durante la semana ascenderían a 700 millones (Leeds y Thompson, 1986, p. 27). Para garantizar a la comunidad financiera internacional que el país no sólo estaba dispuesto a cumplir con sus compromisos inmediatos, sino que estaba en condiciones de hacerlo, había que reponer las reservas. Se estimó que para cubrir las necesidades inmediatas de liquidez se requerían 3 500 millones de dólares.¹⁶ Se acordó que el Departamento del Tesoro gestionaría un préstamo de corto plazo de dos mil o más millones de dólares con recursos del Gobierno estadounidense, mientras que el Banco de la Reserva Federal reuniría contribuciones de los bancos centrales del mundo para otorgar un préstamo de emergencia por 1 500 millones. Los 2 mil millones de dólares tuvieron que reunirse durante el fin de semana. Funcionarios del Departamento del Tesoro, en especial el Subsecretario Tim McNamar, comenzaron de inmediato a buscar posibles fuentes de financiamiento.

A medida que se desarrollaron las negociaciones y “se definieron y analizaron las distintas opciones, se formó un grupo de trabajo *ad hoc* compuesto de funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos, al que con el tiempo se incorporarían representantes de diversas dependencias de la burocracia federal, a saber, el Departamento de Agricultura, el Consejo de Seguridad Nacional, la Oficina de Gestión y Presupuesto, el Departamento de Estado y el Departamento de Energía”.¹⁷ La idea de que participaran varios organismos estatales tenía por objeto aumentar el número de opciones y calmar las inquietudes de diversos sectores del Gobierno estadounidense. Sin embargo, como los intereses de los organismos suelen ser contrapuestos a la larga el Departamento del Tesoro tuvo que negociar tanto con el Gobierno mexicano como con los distintos organismos del Gobierno estadounidense.

a) *La parte fácil: el acuerdo sobre el maíz*

Tras examinar las distintas alternativas, finalmente se definieron dos.¹⁸ La primera provino del Departamento

de Agricultura y adoptó la forma de un crédito en condiciones de favor por mil millones de dólares de la Commodity Credit Corporation, en virtud del cual, a cambio del préstamo México se comprometía a comprar maíz estadounidense, del que había excedente a raíz de la política agrícola aplicada en los Estados Unidos. Este mecanismo que se había utilizado en 1976, resultó fácil, ya que no tardó más de medio día, y no fue mayormente controvertido.

b) *La parte difícil: el acuerdo del petróleo*

Otros mil millones de dólares se otorgaron como anticipo por concepto de ventas de petróleo a la U.S. Strategic Petroleum Reserve. No obstante, esta parte de los préstamos resultó muy controvertible, al punto que casi hizo fracasar las negociaciones. También se consideró el Fondo de Estabilización Cambiaria, la fuente principal de los créditos de emergencia de los Estados Unidos en 1995.¹⁹ Por indicaciones de su Asesor Jurídico, McNamar llegó a la conclusión de que los recursos de ese Fondo podían utilizarse “pero únicamente si eran garantizados por una fuente de pago ‘segura’”. (Leeds y Thompson, 1986, p. 29). Sin embargo, en vez de utilizarlos para otorgar el crédito y avalarlo con lo obtenido de las compras de petróleo, el Departamento del Tesoro optó por utilizarlos como préstamo de empalme que debería pagarse dentro de unos días, de tal modo que el dinero tendría que proporcionarlo una entidad del Gobierno de los Estados Unidos que estuviera en condiciones de comprar el petróleo utilizado en garantía. Como lo más probable era que los créditos que se otorgaran a México fueran superiores a los recursos provenientes de un acuerdo con el FMI, y como el acuerdo del petróleo no podía concretarse de inmediato, se estimó que este crédito con cargo a recursos del Fondo de estabilización cambiaria no podía utilizarse por un plazo más largo, en especial porque ya se había estipulado que los recursos de este Fondo se aplicarían a la otra parte del arreglo, cuyas condiciones estaba gestionando el Banco de la Reserva Federal.

Una vez que se decidió utilizar los recursos del Fondo de estabilización cambiaria únicamente por unos días, había que encontrar un organismo del Gobierno estadounidense que estuviera en condiciones de comprar mil millones de dólares en petróleo, y convenir un precio que fuera aceptable para ambas partes. Como

¹⁶ La estimación de las necesidades de liquidez se basó en el supuesto de que México no negociaría un acuerdo con el FMI hasta que asumiera su cargo el nuevo Presidente, en diciembre de 1982.

¹⁷ Leeds y Thompson, 1986, p. 27. Según un funcionario estadounidense no hubo tal grupo de trabajo. El encargado de organizar el acuerdo fue Tim McNamar, del Departamento del Tesoro.

¹⁸ Para mayores detalles, véase Leeds y Thompson (1986).

¹⁹ Véase la nota 7. La primera línea de crédito permanente entre México y los Estados Unidos se estableció en 1940 (GAO, 1996, p. 150).

primera medida, se recurrió al Departamento de Defensa, pero por razones legales éste no podía comprar petróleo crudo. La segunda alternativa obvia era el Departamento de Energía, organismo al que podría interesarle comprar petróleo para la Strategic Petroleum Reserve, creada después de la crisis del petróleo de 1973-1974 y cuya función consistía en acumular existencias reguladoras para el caso de que en el futuro se produjera una escasez de petróleo. Pese a que ésta resultó ser la única alternativa factible, por desgracia PEMEX y la Strategic Petroleum Reserve habían suscrito antes un acuerdo que había dejado insatisfechas a ambas partes.²⁰ En consecuencia, el Departamento de Energía inició las negociaciones del llamado acuerdo del petróleo deseoso de "no cometer los mismos errores del año anterior" (Leeds y Thompson, 1986, p. 33).

La negociación del acuerdo del petróleo comprendió varios aspectos delicados, tales como el precio, la fecha y calendario de entrega, y la combinación de tipos de petróleo. La primera propuesta sustantiva de McNamar fue un contrato a plazo fijo renovable para la compra de crudo del Istmo, junto con una sugerencia en cuanto a fecha de entrega, volumen y precio de favor. Este último era particularmente decisivo para la parte estadounidense, que deseaba que se le compensara bien por comprometerse a comprar una gran cantidad, pagando por adelantado en un mercado inestable como el del petróleo (Leeds y Thompson, 1986, p. 35). De acuerdo con algunas informaciones, el precio de favor se fijó en 28 dólares por barril, en circunstancias que en los mercados internacionales se cotizaba a razón de 32 dólares por barril (Kraft, 1984, p. 14).

A la delegación mexicana "le impresionó darse cuenta de que tendría que iniciar un duro regateo" (Leeds y Thompson, 1986, p. 36). Entre otras cosas, los mexicanos respondieron, con razón, que conceder a los Estados Unidos un precio de favor perturbaría el mercado del petróleo mexicano y otros clientes podían exigir un tratamiento similar. Las negociaciones llegaron a un punto muerto y estuvieron a punto de fracasar. Ninguna de las partes quería tener que dar explicaciones a sus mandantes políticos por haber negociado un "mal" precio por las ventas de petróleo. A manera de alternativa, los Estados Unidos propusieron que en vez de dar un descuento sobre el precio del petróleo, los mexicanos "solventaran parte de la diferencia

pagándoles a los Estados Unidos una comisión inicial por gestionar la transacción".²¹

Las negociaciones tuvieron varios altibajos, pero las condiciones del acuerdo final siguen manteniéndose en reserva. No obstante, según Angel Gurría,²² "México pagó este préstamo a un interés implícito cercano al 38%, es decir, más del doble de la tasa de interés de mercado" (Gurría, 1993, p. 31). Al respecto, Volcker observa que la tasa de interés implícita fue escandalosamente elevada, lo que demuestra que había que satisfacer el instinto comercial yanqui de los funcionarios de la Oficina de Presupuesto y del Departamento de Energía, que distaban mucho de comprender las verdaderas cuestiones en juego y que eran muy susceptibles a la posibilidad de una ulterior censura política. Como puede comprenderse, los funcionarios petroleros mexicanos, que tendrían que pagar, se pusieron furiosos.²³

Dada la forma en que evolucionaron posteriormente los precios del petróleo, mirando atrás, es posible que el precio que ofrecieron los Estados Unidos no haya sido tan malo. En 1982, el precio anual medio del barril de petróleo, correspondiente al promedio ponderado del petróleo de exportación mexicano, fue de 28.7 dólares. Este valor se asemeja al de 28 dólares por barril que proponían los Estados Unidos (Kraft, 1984, p. 14). Sin embargo, cuando se realizaron las negociaciones ese precio era inferior al de mercado.²⁴ En definitiva, las negociaciones del acuerdo del petróleo dejaron muy resentidos a los funcionarios mexicanos. En su opinión, los Estados Unidos trataron de obtener ventajas pecuniarias injustificadas de un país acorralado por problemas financieros.²⁵ En todo caso, pese

²⁰ El origen de esta insatisfacción continúa siendo información confidencial.

²¹ Leeds y Thompson, 1986, p. 39. De acuerdo con informaciones, al comienzo se propuso "...que los Estados Unidos prestaran a México mil millones de dólares pagaderos en petróleo, en el entendimiento de que el préstamo devengaría intereses. El sábado a última hora, los estadounidenses propusieron que, a cambio de los mil millones que habían prestado el lunes, México pagara en petróleo, en un plazo de quince meses, el equivalente de 1 300 millones de dólares. Ello significaba cobrar un interés de 35%. Luego de una conversación telefónica con López Portillo, Oteyza expresó que eso era el colmo y que no pagarían más de 20% de interés. Según algunos, López Portillo había puesto el grito en el cielo y ordenado suspender las negociaciones. Algunos estadounidenses estuvieron de acuerdo con los mexicanos..." (Kraft, 1984, p. 15).

²² Como se dijo, a la sazón Angel Gurría era alto funcionario del Ministerio de Hacienda y miembro destacado de la delegación mexicana.

²³ Volcker y Gyohten, 1992, p. 201. Véanse también los comentarios de Kraft acerca de Regan y la conversación con Reagan (Kraft, 1984, p. 16).

²⁴ No sólo inferior al precio corriente, sino también al precio a futuro.

²⁵ Véanse, por ejemplo, los cáusticos comentarios de Gurría sobre este episodio (Gurría, 1993, pp. 31-32).

a las tensiones, la parte de las medidas de emergencia que correspondió al Departamento del Tesoro, esto es, los préstamos por dos mil millones de dólares, se concretó antes de que terminara el fin de semana.

Como se verá más adelante, en 1995 los Estados Unidos no intentaron sacarle ventajas a México, pero el plan de emergencia de ese año se acompañó de condiciones mucho más severas en materia de política económica. En 1982, el Gobierno de los Estados Unidos delegó básicamente en el FMI la responsabilidad de fijar las condiciones de la política económica, y se dio por satisfecho con que el Secretario de Hacienda mexicano, que debía integrar el próximo gabinete, se comprometiera personalmente a que el nuevo Gobierno buscara llegar a un acuerdo con el FMI.²⁶

4. El Banco de la Reserva Federal toma la batuta

Al mismo tiempo, el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos, bajo la conducción de Paul Volcker, logró que los bancos centrales y las autoridades monetarias se comprometieran a otorgar créditos por valor de 1 850 millones de dólares, de los cuales 325 millones serían aportados por el propio Banco de la Reserva Federal (cuadro 1).²⁷ Sin embargo, los créditos organizados por éste tenían otro componente de fuente estadounidense: 600 millones de dólares del Fondo de estabilización cambiaria, respecto de los cuales el Presidente tuvo que pedir al Congreso de los Estados Unidos que autorizara su utilización por un plazo superior a seis meses. La mitad de esta suma fue proporcionada por los Estados Unidos y el resto por los bancos centrales de otros países del Grupo de los Diez. En su calidad de prestamistas de último recurso, los bancos centrales de los países acreedores comprendieron que había que actuar con rapidez. Aunque los bancos de los Estados Unidos eran los más vulnerables respecto de México, los demás cooperaron ya sea porque tenían intereses importantes en el sistema bancario internacional en su conjunto o porque pensaron que algún día podían necesitar ayuda de los Estados Unidos si tenían problemas similares, por ejemplo, en Europa oriental. El mero hecho de que los bancos centrales no fueran prestamistas de último recurso de los inversionistas de cartera explicaría, al menos en parte,

por qué en 1995 los bancos centrales, aparte del estadounidense, respondieron de manera tan diferente.

5. El FMI y los bancos comerciales

Se suponía que las medidas de emergencia proporcionarían financiamiento mientras México llegaba a un acuerdo con sus acreedores privados y con el Fondo Monetario Internacional. A diferencia de 1995, negociar el monto y las condiciones de un programa del FMI tardaría varios meses. Una vez acordados en principio el préstamo de empalme y otros créditos, el paso siguiente era comprometer la participación de los bancos comerciales. Se estima que entre septiembre y diciembre de 1982 el Gobierno mexicano tuvo que pagar 8 700 millones de dólares por concepto de amortización y 2 600 millones en intereses, esto es, un total de 11 300 millones de dólares (Gurría, 1993, p. 30). Las autoridades de los Estados Unidos, de México y del FMI resolvieron que había que pedirles a los bancos que aceptaran celebrar un acuerdo de moratoria sobre los pagos de la deuda externa mexicana (Volcker y Gyohten, 1992, p. 202). En reunión celebrada el 20 de agosto en las oficinas del Banco de la Reserva Federal en Nueva York, los bancos comerciales accedieron a otorgar una prórroga de 90 días sobre el pago del capital.²⁸

Entretanto, México gestionó un servicio ampliado del Fondo por valor de 3 700 millones de dólares, cuya carta de intención se firmó el 10 de noviembre de 1982. Sin embargo, el financiamiento otorgado por el Fondo no bastaría para cubrir los pagos de la deuda que vencían en los meses siguientes. "Para proteger sus propios intereses, los bancos tendrían que proporcionar el resto; de lo contrario, las posibilidades de percibir los intereses de los préstamos pendientes y, con mayor razón, de recibir el pago, serían remotas" (Volcker y Gyohten, 1992, p. 205).

²⁶ El presidente electo debía asumir sus funciones el 1° de diciembre de 1982.

²⁷ El préstamo fue otorgado el 26 de agosto de 1982.

²⁸ En cambio, el sector privado no intervino en las medidas de rescate de 1995. En esta oportunidad no se abordará la cuestión de si en 1995 habría sido posible convencer a los inversionistas extranjeros que tenían valores mexicanos (en especial Tesobonos) de que aceptaran una solución concertada. Algunos analistas sostienen que la deuda mexicana era una fracción demasiado pequeña del total de la cartera de los inversionistas extranjeros y que, en consecuencia, en 1995 no hubo incentivo manifiesto para actuar concertadamente (véase por ejemplo Truman, 1996). Sin embargo, al parecer algunos de los principales bancos de inversión estadounidenses eran tenedores potenciales de gran cantidad de Tesobonos que les habían sido entregados en garantía por algunos de sus deudores. Cabe suponer, entonces, que para algunos de esos bancos de inversión, una suspensión de los pagos por parte de México habría resultado bastante perturbadora.

6. ¿Tuvieron éxito las medidas de asistencia financiera de 1982?

Para México, las medidas de emergencia adoptadas en 1982 resultarían ser tan sólo el comienzo de un largo y dilatado proceso de gestión de la deuda pendiente, que incluyó varias renegociaciones, un acuerdo de recompra y, finalmente, el acuerdo de reducción de la deuda de 1990, negociado con arreglo al llamado Plan Brady.²⁹ Tras las medidas de rescate de emergencia de 1982, el Banco de la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro prestaron apoyo a México en otras tres oportunidades, pero siempre en forma de financiamiento provisional, mientras se concretaban otros convenios.³⁰

Así pues, aunque las medidas de rescate financiero

de 1982 evitaron la suspensión unilateral del pago de los compromisos externos de México y la posible quiebra de bancos importantes, sobre todo de los Estados Unidos, así como una crisis bancaria de alcance internacional, fracasaron en otro aspecto fundamental. En efecto, durante casi un decenio México, al igual que muchos países en desarrollo, quedaría prácticamente marginado de los créditos voluntarios de los mercados internacionales de capital. En los años ochenta, México y otros países muy endeudados no tuvieron crecimiento y debieron hacer frente periódicamente a brotes de inflación aguda y al aumento de la pobreza y la desigualdad. En 1995, la comunidad internacional, o al menos parte de ella, reaccionó en forma diferente, quizá como resultado del trauma de los años ochenta.

III

Los Estados Unidos al rescate: 1995

1. La devaluación del peso provoca pánico en el mercado

El 16 de diciembre de 1994, las reservas internacionales de México cayeron a cerca de 11 mil millones de dólares (Banco de México, 1995). Ante esta situación, el Gobierno citó a una reunión extraordinaria del Pacto, mecanismo para el análisis de la política económica integrado por representantes del sector privado y de los trabajadores, para la tarde del 19 de diciembre. A la mañana siguiente, el Secretario de Hacienda anunció un aumento inmediato del techo de la banda de fluctuación del dólar, fijándolo en 4 pesos por dólar, lo que representaba un incremento cercano al 15%.³¹

²⁹ Para mayores detalles, véase por ejemplo Gurría (1988) y Devlin (1989). El acuerdo Brady se reseña en Lustig (1992, anexo).

³⁰ Uno de los créditos de corto plazo se otorgó en 1986 cuando, después de la marcada caída de los precios del petróleo, los Estados Unidos y el Banco de Pagos Internacionales concedieron a México un préstamo a seis meses por más de mil millones de dólares. Posteriormente, en septiembre de 1989 y marzo de 1990, México recibió préstamos provisionales por 2 000 millones de dólares y 1 300 millones, respectivamente, durante las negociaciones con los bancos comerciales para llegar a un acuerdo de reducción de la deuda.

³¹ Las consultas tuvieron lugar en una reunión del Pacto. Este, que comenzó a operar en diciembre de 1987, era un mecanismo para fijar la política macroeconómica en conjunto con representantes de los trabajadores, de los productores agrícolas y del sector empresarial, y con su aprobación. Para un análisis más detallado de los orígenes y características del Pacto, véase Aspe (1993) y Lustig (1992).

El dólar se situó rápidamente en el nuevo techo, estimándose que en dos días se perdieron cerca de 5 mil millones de dólares en reservas internacionales. Los mercados enviaban una señal clara: el nuevo tope del tipo de cambio carecía de credibilidad. El 22 de diciembre de 1994, las autoridades monetarias no tuvieron más remedio que adoptar un tipo de cambio flotante. En otras palabras, el Banco de México dejaría de intervenir para mantener el dólar dentro de una banda de precios predeterminada.

Días después, el Gobierno se vio en dificultades para renovar los Tesobonos, instrumentos de la deuda a corto plazo emitidos en dólares, que vencían el martes siguiente a la devaluación. Esto era una señal peligrosa. Contrariamente a lo previsto, y esperado, por muchos analistas, la devaluación no trajo la calma a los mercados. Por el contrario, en la práctica provocó una importante pérdida de confianza entre los inversionistas extranjeros que tenían valores mexicanos, que "se dieron cuenta de que habían basado sus estrategias de inversión en una o más premisas erradas acerca de la naturaleza del sistema cambiario mexicano, o en la probabilidad de poder liquidar su cartera antes de que sobreviniera una crisis" (Truman, 1996, p. 8). Comprendieron que el gobierno no podría cumplir con sus compromisos de corto plazo a menos que realizara una devaluación masiva y que, en consecuencia, el peligro de una suspensión de pagos seguía estando latente.

La elevada concentración de la deuda pública en valores de corto plazo emitidos en dólares (Tesobo-

nos),³² gran parte de los cuales (17 mil millones de dólares) estaba en manos de extranjeros, unida al bajo nivel a que llegaron las reservas internacionales poco después de la devaluación (alrededor de 6 mil millones de dólares), hizo temer a los inversionistas de cartera que al gobierno no le quedaría más alternativa que establecer controles cambiarios y suspender el pago de los Tesobonos. La amenaza de una suspensión de pagos causó pánico en los mercados y llevó al peso al borde del colapso. La única forma de evitar el desastre financiero total era gestionar un conjunto de medidas de asistencia lo suficientemente amplio como para convencer a los mercados de que el Gobierno *no* se vería obligado a dejar de cumplir sus obligaciones financieras. Como se verá, las medidas de rescate financiero resultaron muy superiores a lo que hubiera podido preverse, ya sea en los gobiernos de Estados Unidos o de México, o en los organismos multilaterales.

2. La ayuda de los Estados Unidos: en marcha pero insuficiente

Contrariamente a lo sucedido en 1982, cuando se devaluó el peso en 1994 el apoyo de los Estados Unidos ya se había formalizado con arreglo al acuerdo marco de América del Norte, suscrito por los tres países del TLCN en abril de ese año. De hecho, a principios de noviembre de 1993, cuando se votó el TLCN, los Estados Unidos, Canadá y algunos bancos centrales europeos habían apoyado discretamente un posible conjunto de medidas de ayuda financiera. A la sazón, se temía que si el Congreso de los Estados Unidos no aprobaba el TLCN, el peso mexicano sería objeto de grandes presiones. Por esta razón, los gobiernos de los países industrializados acordaron abrir una línea de créditos recíprocos por 12 mil millones de dólares, a la cual los Estados Unidos contribuirían con la mitad. Estos acuerdos tuvieron carácter reservado y vencieron el 31 de diciembre de 1993. México no realizó giros con cargo a estos fondos (Wertman, 1995a, p. 6).

Luego, el 24 de marzo de 1994, inmediatamente después del asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato a la Presidencia de la República del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Secretario del Tesoro, Lloyd Bentsen, y el Presidente del Banco de la Reserva Federal, Alan Greenspan, abrieron una línea de crédito recíproco por 6 mil millones de dólares, a

la cual ambos organismos contribuyeron por partes iguales.³³ Esta línea de crédito se mantendría durante un par de meses, hasta que cedieran las presiones sobre el peso. Sin embargo, el 26 de abril, los tres países suscribieron el acuerdo marco de América del Norte, en virtud del cual se hizo permanente la contribución de los Estados Unidos por 6 mil millones de dólares para una línea de crédito recíproco con México y Canadá. Conforme a este convenio, el Bank of Canada y el Banco de México también ampliaron de 200 millones a mil millones de dólares canadienses (cerca de 723 millones estadounidenses de la época) su línea de crédito recíproco, mientras que el Banco de la Reserva Federal y el Banco Central del Canadá reafirmaron la suya por 2 mil millones de dólares.³⁴ Una de las consecuencias importantes de este acuerdo fue que, al hacerlo efectivo, los Estados Unidos (y Canadá) apoyaron tácitamente la decisión del Gobierno mexicano de mantener inalterable su política cambiaria después del asesinato de Colosio.

Cuando se reconoció que el clima de incertidumbre generado por ese asesinato no era propicio para efectuar una reforma de la política cambiaria, se pidió una vez más la ayuda de fuentes no estadounidenses para respaldar el peso hasta las elecciones presidenciales de agosto de 1994. Europa y el Japón, con el apoyo del Banco de la Reserva Federal, reunieron discretamente 6 mil millones de dólares adicionales. Con esta línea de créditos contingentes recíprocos por 12 mil millones de dólares, la mitad de los cuales serían aportados por los Estados Unidos, México "podría efectuar giros por un plazo de 90 días hasta el 30 de septiembre y [todos] los giros deberían pagarse antes del 30 de diciembre" (GAO, 1996, p. 88). México no efectuó giros con cargo a ninguno de estos servicios. Esto demuestra que al menos hasta agosto de 1994 los países industrializados respaldaban implícitamente la política cambiaria mexicana y en términos más generales su política económica.

a) *El peso inquieta a los Estados Unidos*

El incremento del posible compromiso de recursos financieros para favorecer a México se acompañó de una vigilancia más estrecha de la economía mexicana-

³² No se trataba de deuda nueva, sino de la deuda pasada acumulada, que había que renegociar.

³³ GAO, 1996, p. 82. Esta línea de crédito recíproco se revisa anualmente.

³⁴ Wertman, 1995b, p. 3. En virtud del acuerdo marco, México podía efectuar giros multilaterales o bilaterales. Los giros bilaterales contra el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos se registrarían por el Acuerdo de Estabilización Cambiaria suscrito ese mismo día (Wertman, 1995a, p. 7).

na por parte del Departamento del Tesoro y del Banco de la Reserva Federal. Al darse a conocer una serie de documentos que se habían mantenido confidenciales se supo que, en especial en 1994, las autoridades estadounidenses vigilaban de cerca la economía mexicana y particularmente la evolución del tipo de cambio.³⁵ Tanto en el Departamento del Tesoro como en el Banco de la Reserva Federal existía la impresión de que el peso estaba sobrevaluado, pero no había consenso sobre el alcance de la sobrevaluación. Por otra parte, la estrategia recomendada no fue realizar cambios repentinos sino una reforma gradual, emprendida "más bien como parte de una política concertada y no como una respuesta de emergencia ante la crisis".³⁶

La decisión de las autoridades mexicanas de mantener la política cambiaria acentuó la inquietud del Gobierno de los Estados Unidos cuando, tras las elecciones presidenciales de agosto de 1994, y pese a la tranquilidad que las rodeó, no se produjo una afluencia de capital. En septiembre, para infundir confianza en los mercados externos, el Gobierno mexicano anunció la renovación del Pacto, y éste ratificó la política cambiaria. Para acentuar la fe en este acuerdo, el presidente electo Ernesto Zedillo lo respaldó expresamente. Sin embargo, las autoridades financieras estadounidenses siguieron mostrándose escépticas.

Al respecto, el entonces Subsecretario para Asuntos Internacionales del Departamento del Tesoro, Larry Summers, comentó en un informe interno:

"El sábado pasado, el Gobierno mexicano sorprendió a los mercados financieros con el anuncio de un nuevo Pacto con el sector privado y los trabajadores. Para nosotros, lo más importante es que el acuerdo mantiene el actual ritmo de depreciación del piso de la banda del tipo de cambio en un 4% anual."

"El anuncio del Gobierno nos plantea dos problemas. El primero es la cuestión de fondo de si la decisión relativa al tipo de cambio fue o no adecuada. Para muchos analistas independientes dignos de crédito, el peso sigue estando bastante sobrevaluado. El déficit de

cuenta corriente es muy elevado, pues alcanza a un 7% del PIB..."³⁷

Las observaciones de otro funcionario del Departamento del Tesoro también revelan lo que inquietaba a los Estados Unidos:

"La incertidumbre acerca de la situación económica de México es motivo de profundo interés y alguna preocupación para los Estados Unidos. Es posible, aunque poco probable, que México pida la reactivación del crédito recíproco antes de que el Presidente Salinas pronuncie su discurso ante la Nación el 1º de noviembre."

"La esperanza de estabilidad en el período posteleccionario y de que se reanudara la afluencia de capital no se ha materializado. El anuncio de un nuevo Pacto no logró fortalecer el peso y muy pronto pasó a segundo plano por la renovada preocupación respecto de la estabilidad política a raíz del asesinato de Ruiz [Massieu]..."

"Si bien es cierto que la situación financiera inmediata podría mejorar, nos sigue preocupando que el actual sistema cambiario pueda frenar el crecimiento económico y aumentar el ya sustancial déficit de la cuenta corriente..."³⁸

A medida que aumentaba la incertidumbre respecto de la economía mexicana y de la sustentabilidad del tipo de cambio, el Gobierno de los Estados Unidos comenzó a inquietarse por la posibilidad de que México pidiera efectuar giros con cargo al compromiso de créditos cambiarios recíprocos suscrito con arreglo al acuerdo marco de América del Norte, a fin de respaldar lo que era considerado como una política insostenible. En vista de las circunstancias, las autoridades del Departamento del Tesoro recomendaron que se desalentara cualquier solicitud en este sentido.³⁹ En un memorando dirigido al presidente del Banco de la Reserva Federal, Alan Greenspan, en octubre de 1994, antes de que se reuniera con funcionarios mexicanos, se expresa lo siguiente:⁴⁰

³⁵ Estos documentos, que hasta entonces eran reservados, fueron dados a conocer a solicitud del Senador D'Amato, y se les conoce como los "D'Amato's Annexes". El Senador D'Amato es un encarnado crítico de las medidas de rescate de los Estados Unidos y de la política de la administración Clinton respecto de México. Véase GAO, 1996, capítulo 3.

³⁶ Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal, memorando interno de distribución restringida titulado "Mexican Exchange Options" (Opciones para el tipo de cambio en México), 17 de agosto de 1994.

³⁷ Departamento del Tesoro, memorando interno de Lawrence H. Summers al Secretario Lloyd Bentsen titulado "Mexico maintains current exchange rate policy in renewal of 'Pacto'" (Al renovar el Pacto México mantiene su actual política cambiaria), 27 de septiembre de 1994 (D'Amato's Annexes, p. 364).

³⁸ Departamento del Tesoro, memorando interno de Timothy Geithner al Secretario del Tesoro Lloyd Bentsen, 2 de octubre de 1994 (D'Amato's Annexes, p. 335).

³⁹ Véase, por ejemplo, el memorando de Summer a Bentsen del 14 de octubre de 1994 (D'Amato's Annexes, p. 301).

⁴⁰ Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal, memorando interno de Charles J. Siegman al presidente Greenspan titulado "Background material for October 20 visit by Luis Téllez, President-elect Zedillo's Adviser" (Antecedentes para la visita del asesor del presidente electo Zedillo, Luis Téllez, el 20 de octubre), 19 de octubre de 1994 (D'Amato's Annexes, pp. 383-384).

“...Usted podría señalar que si bien comprendemos las razones por las cuales las autoridades mexicanas prefieren operar con un tipo de cambio relativamente fijo (en relación con el dólar), nos preocupan los riesgos y el costo que entraña defender un tipo de cambio insostenible. Ello podría dificultar el logro de los objetivos de crecimiento económico de México, perturbar los mercados financieros mexicanos y afectar las relaciones financieras y comerciales entre los Estados Unidos y México. Los funcionarios mexicanos deben tener conciencia de que no pueden contar con que los Estados Unidos presten apoyo financiero mediante las líneas de crédito del Banco de la Reserva Federal y del Departamento del Tesoro para mantener un tipo de cambio inadecuado. Las líneas de crédito recíproco tienen por objeto resolver lo que se considera alteraciones transitorias del mercado, y no apoyar un régimen cambiario insostenible.”

La lectura de los documentos disponibles deja la impresión de que los funcionarios del Departamento del Tesoro y del Banco de la Reserva Federal vigilaban de cerca la evolución de los mercados y de la política mexicana y que no estaban de acuerdo con la decisión de las autoridades mexicanas de mantener la política cambiaria después de las elecciones presidenciales. Sin embargo, también revelan que los Estados Unidos no estaban seguros de si México se vería obligado a devaluar⁴¹ o, lo que es más importante, que no tenían conciencia de los efectos devastadores que podría tener una devaluación sorpresiva en la confianza de los mercados. Cabe destacar que, al parecer, no se tuvieron en cuenta los peligros que llevaba envuelta, primero, la conversión acelerada de los valores en pesos (CETES) a Tesobonos, que se cotizaban en dólares; segundo, el hecho de que gran parte de éstos estaban en poder de inversionistas extranjeros; y tercero, la creciente tendencia a la baja de la relación entre las reservas internacionales y los Tesobonos. Al parecer, estas cuestiones también escaparon a la vigilancia del FMI y del Banco Mundial. Esto es tanto más notable cuanto que una de las principales causas de la hecatombe financiera fueron los Tesobonos pendientes en poder de extranjeros. Al igual que el FMI y el Banco Mundial, las autoridades estadounidenses no estaban

⁴¹ Por ejemplo, en un memorando preparado para Summers se observa que “...en el futuro inmediato nada indica que puedan concentrarse las presiones u obligar a tomar la decisión [de devaluar]...” (Departamento del Tesoro, 5 de diciembre de 1994).

realmente preparadas para el caso de que sucediera lo peor.

b) Los Estados Unidos no fueron advertidos acerca de la inminente modificación de la política cambiaria

No obstante que las autoridades estadounidenses sabían que el peso era objeto de grandes presiones y que en el pasado habían discutido en diversas oportunidades una serie de alternativas políticas con los mexicanos, cuando finalmente el Gobierno tomó la decisión de modificar la política cambiaria, nadie se los advirtió. El 19 de diciembre, el día antes de la modificación de la banda cambiaria, un memorando del Departamento del Tesoro expresaba su preocupación por la noticia recibida desde México en el sentido de que el peso era objeto de presiones y su inquietud acerca de la posibilidad de que “...los mexicanos pudiesen resolver ‘retirarse del mercado’ antes de Navidad, o inmediatamente después, sin consultarnos”.⁴²

Los temores expresados de buena fe por el funcionario estadounidense eran bien fundados. La misma tarde en que escribió el memorando, el Gobierno mexicano convocaba a una reunión de emergencia del Pacto y al día siguiente, 20 de diciembre, el Ministro Serra anunciaba que el techo de la banda de fluctuación del dólar se elevaría en un 15%. Tanto al Gobierno mexicano como al Departamento del Tesoro se les había acabado el tiempo: la modificación de la política cambiaria se producía cuando las reservas se encontraban en un nivel demasiado bajo y no había margen para preparar un plan económico ni para que los Estados Unidos organizaran el apoyo financiero para amortiguar los efectos de la devaluación. En realidad, la prevención no había dado resultados, de modo que el paso siguiente era controlar los daños.

⁴² El autor del memorando agrega: “No quedaremos bien puestos si México realiza una movida sin consultarnos... Me temo que una devaluación afectará negativamente el apoyo del Congreso a nuestras iniciativas de políticas comerciales, especialmente si se lleva a cabo en forma unilateral. El inconveniente de iniciar los contactos es que podrían llevar a que se solicite reactivar el crédito recíproco, lo que no parece adecuado en este momento. No se divisa la salida. Al parecer, a los inversionistas no les preocupa el tamaño del déficit en cuenta corriente o la devaluación. [!] Lo que les preocupa es Chiapas y que cunda el descontento político. Por lo tanto, es posible que una devaluación no reanude la afluencia de capital”. (Departamento del Tesoro, memorando a Tim Geithner, “Contact with Mexicans before they do something” (Tomar contacto con los mexicanos antes de que hagan algo), 19 de diciembre de 1994. En D’Amato’s Annexes, p. 428.

c) *La hecatombe financiera se produjo en forma inesperada*

Aunque los funcionarios del Departamento del Tesoro y del Banco de la Reserva Federal se dieron cuenta de que los mercados no habían recibido bien la modificación de la política cambiaria, ni el Gobierno mexicano ni el estadounidense previeron el colapso que ella provocaría en los mercados financieros. A manera de ejemplo, inmediatamente después de la devaluación un funcionario del Departamento del Tesoro destacado en México escribió lo siguiente:

“...En nuestra opinión, los mercados habían estado esperando que el Gobierno adoptara una decisión respecto del tipo de cambio... Lo más probable es que, por un tiempo, el mercado cambiario se muestre bastante inestable, y que posteriormente se produzca algún fortalecimiento del peso... Cuando se disipen las nubes, tal vez a principios del próximo año, el peso debería estabilizarse de un 8 a un 12% por debajo del valor en que se transaba antes de la nueva política. (...) Nuestro cálculo es que la devaluación no afectará el rumbo macroeconómico básico de México, ni alterará de manera fundamental las perspectivas económicas del país para 1995. Además, cabe señalar que la devaluación no ha tomado realmente por sorpresa a los inversionistas más experimentados. Aunque en los próximos días muchos mexicanos dirán que nos advirtieron lo que sucedería y que es historia repetida, lo más probable es que la nueva política produzca efectos saludables, contrariamente a lo sucedido con devaluaciones pasadas”.⁴³

No tardó mucho en demostrarse que la impresión de las autoridades mexicanas y estadounidenses acerca de los posibles efectos de la modificación del techo de la banda cambiaria había sido errada. Al día siguiente de la devaluación, las reservas disminuyeron en cerca de 5 mil millones de dólares y el 22 de diciembre las autoridades mexicanas no tuvieron más remedio que permitir la flotación del tipo de cambio.

A partir del 21 de diciembre, el Departamento del Tesoro se involucró a fondo. En un memorando preparado para el futuro Secretario del Tesoro Rubin, Larry Summers menciona que el Secretario saliente, Lloyd Bentsen, había autorizado la reactivación de la línea de crédito recíproco, que el Departamento del

Tesoro estaba asesorando a los mexicanos para que hicieran frente a la situación, que el Banco de la Reserva Federal en Nueva York estaba concertando una reunión del Ministro Serra con importantes instituciones financieras para la mañana del 22 de diciembre, y que Summers prestaría apoyo de prensa. También se reactivó la línea de crédito recíproco de México con Canadá.

Sin embargo, ninguna de las medidas señaladas tranquilizó a los mercados. El Secretario Serra no fue bien recibido en la reunión de Nueva York y renunció pocos días después. El 29 de diciembre fue reemplazado por Guillermo Ortiz. Dos días antes, el peso se cotizó en su valor más bajo del año, 5.7 pesos nuevos por dólar, y el Gobierno tuvo que dejar sin efecto la subasta de Tesobonos porque no habría compradores a tasas de interés razonables. El mismo día, el Gobierno anunció que estaba preparando un nuevo plan económico que se daría a conocer el 2 de enero de 1995.

Es evidente que ni las autoridades mexicanas, ni el Gobierno estadounidense, ni el FMI u otras instituciones financieras previeron lo que iba a suceder: esto es, que los inversionistas extranjeros, en especial los tenedores de Tesobonos, no estarían dispuestos a renovar los valores del Gobierno que tenían en su poder. Querían cobrarlos y convertirlos en dólares tan pronto se hicieran efectivos. Como las reservas, unidas a las líneas de crédito recíproco, eran muy inferiores a los valores que vencían en 1995, el fantasma de la no convertibilidad empezó a vagar por los corredores de Wall Street.

La falta de un plan económico claro y bien definido cuando se devaluó el peso aumentó la incertidumbre. Sin embargo, como ha quedado más de manifiesto al volver atrás la mirada, el problema de credibilidad resultante no se debió únicamente a la indecisión de las autoridades mexicanas. De no ser por los 17 mil millones de dólares en Tesobonos en manos de extranjeros (cerca de 10 mil millones en los primeros meses del año) y por los 18 mil millones de dólares en obligaciones en moneda extranjera de los bancos comerciales mexicanos, todos los cuales vencían en 1995, lo más probable es que la devaluación no hubiese producido una hecatombe financiera.

3. Aumentan los préstamos de emergencia

a) *El incremento de los fondos proporcionados con arreglo al acuerdo marco*

Transcurrieron varios días antes de que se tomara conciencia de que lo que había provocado la ines-

⁴³ Departamento del Tesoro, “Bi-weekly report on Mexico”, 21 de diciembre de 1994 (D’Amato’s Annexes, pp. 432 y 434).

tabilidad monetaria era la deuda pública de corto plazo en la forma de Tesobonos y, lo que es más importante, de que se reaccionara. Al principio, las autoridades mexicanas y estadounidenses se dieron cuenta de que las medidas de rescate financiero previstas de conformidad con el acuerdo marco de América del Norte serían insuficientes. Esto dio lugar a que se gestionaran los créditos por 18 mil millones de dólares que se anunciaron el 2 de enero de 1995. Los créditos comprendieron una ampliación de la línea de créditos recíprocos establecida con arreglo al acuerdo marco, de 6 mil a 9 mil millones de dólares;⁴⁴ 5 mil millones de dólares aportados por otros gobiernos a través del Banco de Pagos Internacionales; 1 500 millones de dólares canadienses (entonces unos 1 100 millones de dólares de los Estados Unidos) aportados por Canadá, que también aumentó su contribución más allá de lo previsto en virtud de los compromisos contraídos con arreglo al acuerdo marco, y un posible compromiso por 3 mil millones de dólares de bancos internacionales.

Al momento de anunciarse las medidas, se creyó que los 18 mil millones de dólares apaciguarían a los agentes comerciales, puesto que la suma cubría los Tesobonos en poder de extranjeros que vencían en 1995. Sin embargo, con esto no se arreglaba el problema de los certificados de depósito en bancos locales ni otras obligaciones de corto plazo que se hacían efectivas en 1995. Se suponía, o esperaba, que gran parte de ellos fueran renovados. Sin embargo, los acreedores de México no fueron de la misma opinión, y las presiones sobre el peso no cesaron. Mediante simples cálculos aritméticos, los inversionistas estimaron que los pagos que debían hacerse en 1995 (unos 50 mil millones de dólares, en el supuesto de que no se renovara la mayor parte de la deuda pública y privada, con excepción de los préstamos interbancarios) eran muy superiores a los recursos estimados: las reservas internacionales del Banco de México ascendían a 6 mil millones de dólares y los primeros créditos internacionales de emergencia eran por 18 mil millones. Por lo tanto, los créditos de emergencia más las reservas internacionales apenas alcanzarían para hacer frente a la mitad de las obligaciones financieras que tenía México en 1995, estimadas en 50 mil millones de dólares.⁴⁵

⁴⁴ La mitad de los 3 mil millones de dólares adicionales fue proporcionada por el Departamento del Tesoro, de conformidad con el Acuerdo temporal de estabilización cambiaria, suscrito el 4 de enero de 1995, que vencería el 3 de abril de 1995. El Banco de la Reserva Federal aportó los 1 500 millones restantes.

⁴⁵ La estimación del valor total de las obligaciones de corto plazo en dólares que vencían en 1995 incluye: 6 300 millones de dólares para amortización de la deuda pública de corto plazo; mil millones

Al finalizar la primera semana de enero, el Ministro de Hacienda, Guillermo Ortiz, se había dado cuenta de que el problema era mucho más complicado de lo previsto. La noticia dada a conocer el 6 de enero, de que algunos bancos mexicanos no estaban en condiciones de renovar los certificados de depósito en manos de extranjeros, desató una nueva fuga desde el peso. Quedó de manifiesto que sería muy difícil renovar las deudas de corto plazo del gobierno que vencieran el primer semestre de 1995. A estas alturas, las autoridades mexicanas comenzaron a negociar las condiciones de un convenio con el FMI y a estudiar otras posibilidades de recibir el apoyo del Departamento del Tesoro.

La percepción de los mercados se revela muy bien en la anécdota relatada por un alto funcionario del FMI, quien recuerda que el administrador de un fondo se mostró perplejo cuando le dijo que los mexicanos se habían comprometido a equilibrar el presupuesto en 1995, y formuló una pregunta inquietante: ¿se habrían acordado los mexicanos de incluir en el pasivo del presupuesto todos los pagos correspondientes a los Tesobonos que vencían en 1995?

4. Los 40 mil millones de dólares en garantía de préstamos

El 9 de enero de 1995 el Gobierno mexicano giró 500 millones de dólares de la línea de crédito recíproco con los Estados Unidos y 83 millones de dólares canadienses de la línea con Canadá. El Banco de México utilizó estos recursos para intervenir en el mercado cambiario y detener la corrida del peso. Sin embargo, el valor del peso siguió bajando. El 10 de enero, el dólar cerró a 5.75 pesos y la Bolsa de Valores de México y de otros lugares del mundo registró una acentuada baja.⁴⁶ El hecho de que otros mercados reaccionaran de manera similar al de México queda de manifiesto en la evolución de los rendimientos de los bonos Brady de valor a la par en Argentina, Brasil, Bulga-

para el pago de amortización al FMI; aproximadamente 6 mil millones para amortizar la deuda pública de largo plazo; 6 100 millones debidos a los bancos por el sector privado no bancario; 2 100 millones adeudados por el sector privado no bancario a instituciones no bancarias, y 29 mil millones en Tesobonos (que no se clasifican como deuda externa, aunque se cotizan en dólares). La suma de todo esto da un total de 50 500 millones de dólares que debían pagarse en 1995, en el supuesto de que los 24 100 millones de dólares en préstamos interbancarios fueran renovados.

⁴⁶ El 10 de enero de 1995 la Bolsa de Valores de México cerró con una baja de 6.26% (*Newsday Marketline*).

ria, Filipinas, Marruecos, Nigeria y Polonia (Truman, 1996, gráficos 1 y 2).

Al respecto, el Director de la División de Finanzas Internacionales del Banco de la Reserva Federal, Ted Truman, señala:

“Cuando sobrevino la crisis los inversionistas se alarmaron, no sólo los que habían invertido en la Bolsa y en valores de la deuda mexicana, sino también los que habían adquirido valores similares emitidos por prestatarios de otros países, en especial países de la misma región o que, según se creía, estaban en situación parecida. Estas ventas de activos fueron provocadas al menos por dos tipos de fuerzas. Primero, a medida que aumentaron los riesgos y disminuyó la rentabilidad esperada, los inversionistas privados se vieron inducidos a desinvertir. Segundo, la posibilidad real o eventual de rescate hizo que las instituciones que poseían activos, como los fondos mutuos, liquidaran sus haberes, no sólo de valores mexicanos sino también de títulos de otros países, en especial si podían hacerlo limitando sus pérdidas de capital...” (Truman, 1996, p. 10).

El que éste haya o no sido el preludio de una hecatombe financiera que abarcara todo el mundo en desarrollo no puede, por cierto, demostrarse. En todo caso, había indicios de que ello podía ocurrir. Esta posibilidad y la certidumbre de que México se encontraba al borde del colapso financiero impulsaron al Presidente Clinton⁴⁷ a anunciar el 11 de enero que “...los Estados Unidos se comprometen a hacer lo posible por ayudar a México a superar lo que es y debería ser una crisis de corto plazo”.⁴⁸ Los efectos de las declaraciones de Clinton se sintieron casi instantáneamente en los mercados financieros mexicanos: por ejemplo, el índice accionario invirtió su tendencia a la baja literalmente un minuto después de este discurso.

La tarde siguiente, Clinton informó que se proponía pedir al Congreso autorización para conceder a México garantías de crédito por 40 mil millones de dólares, una medida inspirada en los 10 mil millones que se otorgaron a Israel en 1992 por el mismo concepto.⁴⁹ El Presidente obtuvo el apoyo de los líderes de ambos partidos en el Congreso y, al menos en principio, pareció posible lograr que se votara rápida y afirmativamente. El supuesto resultó errado. Los parlamentarios de ambos partidos se sintieron muy incómo-

dos, por decir lo menos, ante la petición de aprobar un conjunto importante de créditos de emergencia para México cuando al mismo tiempo estaban propugnando medidas de austeridad en los Estados Unidos. Además, muchos de los nuevos miembros republicanos del Congreso eran aislacionistas y no miraban con simpatía ni al TLCN ni a México. Las condiciones que habrían de imponerse a este país comenzaron a aumentar y con el tiempo abarcaron toda la gama de cuestiones bilaterales, a saber, las migraciones, las relaciones con Cuba, las prácticas de extradición, el tráfico de estupefacientes, etc. Finalmente, quedó claro que no sería posible lograr que el Congreso aprobara un proyecto de ley que también fuera aceptable para el Gobierno mexicano, al menos en el futuro previsible.⁵⁰

5. Interviene el FMI

Tal vez resulte sorprendente que el FMI no participara en los créditos de emergencia por 18 mil millones de dólares otorgados en virtud del acuerdo marco de América del Norte, que se anunciaron a principios de enero. De hecho, funcionarios del FMI visitaron México a fines de diciembre, pero las autoridades mexicanas se mostraron renuentes a negociar un acuerdo, porque pensaban que al hacerlo revelarían debilidad. No es que las autoridades mexicanas estuvieran en desacuerdo con los dictados del FMI, como ocurrió con López Portillo en 1982. El problema era el mensaje: los países que acudían al FMI eran los que se habían comportado mal. En el caso de México a principios de 1995, por los menos a juicio de los funcionarios mexicanos, el mensaje que había que emitir era que el Gobierno había sido y continuaría siendo confiable. Se pensaba que la crisis de confianza se basaba en percepciones equivocadas y que un acuerdo con el FMI podría fortalecerlas. La resistencia al FMI probablemente obedecía a la impresión, que demostró ser equivocada, de que la reacción del mercado sería transitoria y que las cosas pronto volverían a la normalidad, es decir, que las obligaciones de corto plazo que vencían en 1995 serían renegociadas.⁵¹

Cuando las autoridades mexicanas se dieron cuenta de que el pánico en los mercados iba en aumento, desapareció su renuencia a acudir al FMI. En especial,

⁴⁷ Tras consultas preliminares con los líderes del Congreso, en la tarde del 10 de enero de 1995.

⁴⁸ *Washington Post*, 12 de enero de 1995, sección A, p. 19.

⁴⁹ *Washington Post*, 14 de enero de 1995, sección D, p. 1.

⁵⁰ Para mayores detalles, véase Montaña, 1996.

⁵¹ Muchos analistas mexicanos compartían esta impresión. Recuerdo claramente que a fines de enero discutí varias veces con diversos colegas, tratando de convencerlos de que México enfrentaba una grave crisis económica, quizás la más grave de toda la época posrevolucionaria.

se convencieron de la necesidad de un acuerdo luego de los incidentes ocurridos a fines de la primera semana de enero de 1995, a raíz de la no renovación de los certificados de depósito que se mantenían en un banco mexicano. Más o menos en esa época y poco después de que se dio a conocer el nuevo plan económico, el director ejecutivo del FMI, Michel Camdessus, dijo que el Fondo iniciaría negociaciones con las autoridades mexicanas. Sin embargo, la noticia de un acuerdo inminente con el FMI no contribuyó mucho a restablecer la confianza en el mercado.

El 26 de enero de 1995, el FMI informó que México había solicitado un crédito contingente por 7 800 millones de dólares a 18 meses (equivalente al 300% de la cuota mexicana). El acuerdo se redactó, y las metas cuantitativas se fijaron, en el supuesto de que se aprobaran los créditos de garantía de los Estados Unidos por 40 mil millones de dólares. El acuerdo incluía básicamente las mismas metas cuantitativas del plan económico anunciado el 2 de enero en cuanto a reducción del gasto fiscal, pero el Gobierno mexicano aceptó restringirse aún más en el futuro, si así lo exigían la evolución del tipo de cambio y el déficit en cuenta corriente.

El problema del acuerdo con el FMI fue que los agentes del mercado no se convencieron, y con razón, de que las metas del programa económico de comienzos de enero eran factibles.⁵² Hacia fines de enero, parecía poco realista suponer que en 1995 el tipo de cambio pudiera llegar a 4.5 nuevos pesos por dólar y la inflación anual prevista a 19%. Es probable que apoyar esas metas en ese momento haya dañado la credibilidad del FMI más que ayudado a México.

6. Los créditos de emergencia de febrero de 1995

Como se dijo, hacia fines de enero se hizo cada vez más evidente que los préstamos de garantía ofrecidos por los Estados Unidos no contaban con el apoyo del Congreso y que el proyecto sería rechazado si era sometido pronto a votación. A raíz de esto se produjo otra ronda de salida de capitales. Una vez más, el peso comenzó a venirse abajo al parecer en forma incontrolable, lo que llevó a adoptar las dos decisiones más dramáticas de este episodio. El 31 de enero de 1995,

el Presidente Clinton anunció que se valdría de sus atribuciones exclusivas para proporcionar a México hasta 20 mil millones de dólares en créditos y préstamos de garantía por conducto del Fondo de estabilización cambiaria, una suma nunca antes otorgada a través de este mecanismo, que en términos reales triplicaba con creces la asistencia financiera otorgada a mediados de 1982. Al mismo tiempo, Michel Camdessus informó que el FMI elevaría a 17 800 millones de dólares el acuerdo de crédito contingente por 18 meses, el más grande otorgado hasta entonces por el FMI, tanto en valor como en porcentaje de la cuota del país.⁵³

Además de las contribuciones sin precedentes del Gobierno estadounidense y del FMI, los créditos incluirían 10 mil millones de dólares de otros países industrializados otorgados por conducto del Banco de Pagos Internacionales; mil millones por Canadá; mil millones en créditos recíprocos con Argentina, Brasil y Chile, que no se materializaron; y 3 mil millones en créditos nuevos de bancos comerciales, que tampoco se materializaron. El total se aproximaba a los 53 mil millones de dólares. Sin embargo, sólo se concretaron los 20 mil millones de los Estados Unidos, los 17 800 millones del FMI y los mil millones de Canadá (cuadro 2), además de créditos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo por valor de tres mil millones. Aunque el préstamo del Banco de Pagos Internacionales estaba teóricamente disponible, no fue demasiado útil debido a las severas restricciones que entrañaba su utilización. A decir verdad, los demás países industrializados consideraban que las dificultades financieras mexicanas eran problema de los Estados Unidos, de modo que no se mostraron entusiastas y al parecer algunos incluso se molestaron cuando se les pidió ayuda.

Del conjunto de créditos de emergencia, los 17 800 millones del acuerdo de crédito contingente del FMI estuvieron disponibles de inmediato. Una de las limitaciones del resto de los fondos era que no podían girarse inmediatamente, sino en etapas, y que su disponibilidad dependía del estricto cumplimiento de una serie de condiciones y metas económicas por parte de México. La disponibilidad de los créditos del Fondo de estabilización cambiaria también se vería afectada

⁵² En realidad, el acuerdo con el FMI incluía disposiciones contingentes para acelerar el ajuste fiscal si, por ejemplo, no se lograba estabilizar el peso y la tasa de inflación. Sin embargo, las condiciones de estos acuerdos siempre son secretas y, en este caso, dada la crisis de confianza, no se consideró apropiado que el FMI partiera poniendo en duda el programa mexicano.

⁵³ De acuerdo con las normas actuales, un miembro del FMI puede obtener en préstamo una suma igual al 100% de su cuota anual, con un límite acumulativo de 300%. El crédito del 1° de febrero de 1995 representaba un valor sin precedentes de 688.4% de la cuota mexicana.

CUADRO 2

**Medidas de asistencia financiera
a México 1995^a**
(Crédito en millones de dólares)

<i>Total</i>	48 800
Estados Unidos	20 000 ^b
(Desembolsos a febrero de 1996)	(13 500)
(Deuda pendiente a febrero de 1996)	(10 500) ^c
(Deuda pendiente a agosto de 1996)	(3 500)
(Deuda pendiente a enero de 1997)	Ninguna ^d
Fondo Monetario Internacional	17 800 ^e
(Desembolsos a febrero de 1996)	(13 000)
(Deuda pendiente a diciembre de 1996)	(11 500) ^f
Canadá	1 000 ^g
(Desembolsos; máximo)	(350)
(Deuda pendiente a febrero de 1996)	Ninguna
Banco de Pagos Internacionales	10 000 ^h
(Desembolsos)	Ninguno

Fuente: Departamento del Tesoro y Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos.

^a Medidas de rescate anunciadas el 31 de enero de 1995. No incluyen las contribuciones iniciales que no se concretaron.

^b Con cargo al Fondo de Estabilización Cambiaria. Máximo potencialmente disponible. Los fondos podían usarse en créditos cambiarios recíprocos de corto plazo, préstamos de mediano plazo y garantía de valores. Para mayores detalles véase GAO, 1996.

^c Los créditos cambiarios recíprocos de corto plazo fueron pagados íntegramente por México.

^d Los créditos recíprocos por 10 500 millones a mediano plazo venían originalmente entre junio de 1997 y junio del 2000 y fueron prepagados en su totalidad.

^e Acuerdo de crédito contingente por 18 meses anunciado el 1 de febrero de 1995. Del total, 7 800 millones estuvieron disponibles de inmediato.

^f Préstamo a cinco años con un período de gracia de 3/4 años.

^g Créditos recíprocos de corto plazo.

^h Los plazos eran demasiado cortos y las condiciones restrictivas. México no efectuó giros.

por factores políticos internos de los Estados Unidos; dada la vehemencia de las críticas expresadas en el Congreso estadounidense en torno a los créditos de emergencia, el Gobierno se fue poniendo cada vez más cauteloso en el uso de dicho Fondo,⁵⁴ especialmente cuando en general se logró de resolver el problema de falta de liquidez a corto plazo.

7. Las condiciones de la ayuda prestada por los Estados Unidos

Las condiciones del crédito de 20 mil millones de dólares con cargo al Fondo de estabilización cambiaria

⁵⁴ Los ataques al Gobierno fueron encabezados por el senador Alfonse D'Amato, presidente del Comité Bancario del Senado e implacable enemigo de otorgar los préstamos de emergencia, quien organizó varias audiencias en el curso de las cuales la mayoría de los testigos no gubernamentales se expresaron en forma muy negativa acerca de los préstamos y de México. También lanzó varias rondas de ataques por la prensa a los principales actores de la parte estadounidense.

se formalizaron en el Acuerdo marco entre los Estados Unidos y México para la estabilización de la economía mexicana, suscrito el 21 de febrero de 1995, que rigió los créditos y los préstamos de garantía otorgados por los Estados Unidos a México. El acuerdo específica que los desembolsos pueden efectuarse a lo largo de un año y el plazo puede renovarse una sola vez por seis meses.⁵⁵ Como parte del acuerdo y dado que la utilización del dinero del Fondo de estabilización cambiaria exige que haya una fuente de pago segura, el Gobierno mexicano aceptó depositar el ingreso generado por las exportaciones de petróleo de PEMEX y de sus dos filiales en una cuenta rotatoria⁵⁶ del Banco de la Reserva Federal en Nueva York.⁵⁷

El Acuerdo marco de 1995 también señaló que correspondía a México pagar todas las costas, honorarios y gastos; así como los estudios, informes y asesorías necesarios, y en el caso de los créditos recíprocos de mediano plazo, intereses suficientes para cubrir los costos por concepto de riesgo del crédito del Gobierno estadounidense. Y lo que es más importante, el Gobierno mexicano se comprometió a cumplir con el programa del FMI y con los demás requisitos fijados por el Departamento del Tesoro en su memorando sobre política económica (Anexo C del acuerdo marco). En lo sustancial, éstos fortalecieron los compromisos de política contraídos por México en virtud del convenio con el FMI. En especial, el Gobierno de México aceptó dar a conocer periódicamente, en forma sistemática y transparente, información sobre una serie de variables y decisiones de política, y avanzar con las reformas estructurales.

El anuncio de las nuevas medidas de rescate a fines de enero detuvo la caída en picada del peso. No obstante, los mercados siguieron mostrándose inquietos hasta que el 9 de marzo de 1995 el Gobierno mexicano dio a conocer un nuevo programa económico con metas más realistas y factibles, y tuvo lugar el primer giro con cargo al Fondo de estabilización cambiaria.⁵⁸

⁵⁵ La prórroga de seis meses se otorgó al finalizar el primer año. El acuerdo expiró el 21 de agosto de 1996.

⁵⁶ Como se trata de una cuenta rotatoria, los depósitos no se acumulan como reserva. Para mayores detalles sobre las condiciones véase GAO, 1996, cap. 4.

⁵⁷ Véase "Oil Proceeds Facility Agreement", anexo A del acuerdo marco de 1995.

⁵⁸ El nuevo programa no se pudo dar a conocer al mismo tiempo que el acuerdo marco, porque el Gobierno quería que lo aprobaran los miembros del antiguo Pacto. Naturalmente, esto no contribuyó a crear confianza. En definitiva, el Gobierno no logró obtener el respaldo de los miembros del Pacto, porque no estaban de acuerdo con las medidas de austeridad, y el Gobierno anunció el programa en forma unilateral.

Las condiciones de política económica que exigieron las autoridades financieras estadounidenses como requisito para otorgar los créditos de emergencia son un elemento importante, al que la opinión pública ha dedicado relativamente poco interés. En especial los funcionarios del Departamento del Tesoro estaban convencidos de que, para estabilizar el peso, las autoridades mexicanas tendrían que elevar las tasas de interés internas al punto de generar utilidades, incluso a muy corto plazo. En cambio el Gobierno mexicano era partidario de seguir el camino de la estabilización, como lo había hecho en 1983, es decir, de una mayor devaluación del peso y de tasas de interés reales internas más bajas, pues sostenía que mantener las tasas de interés en un nivel elevado asestaría un golpe mortal al ya muy vulnerable sistema bancario. Las autoridades estadounidenses temían que una mayor devaluación del peso continuara mermando la confianza del mercado, provocara nuevas caídas de esta moneda y posiblemente condujera a una hiperinflación. Su peor pesadilla era que los préstamos con cargo al Fondo de estabilización cambiaria se esfumaran en la forma de fugas de capital y que el valor del peso siguiera bajando. Al final, prevaleció el punto de vista del Departamento del Tesoro, pero las negociaciones distaron mucho de ser fáciles.⁵⁹

Después de la firma del Acuerdo y durante todo el período en que México era deudor de los Estados Unidos, el Departamento del Tesoro llevó a cabo labores de seguimiento y fiscalización que en el pasado habrían sido de exclusiva responsabilidad del FMI. Por ejemplo, en febrero de 1995 el Departamento del Tesoro creó un grupo de trabajo para México, cuya función ha sido seguir de cerca la evolución de la economía mexicana y la formulación de la política económica. Esto no debería provocar extrañeza. En 1982 los Estados Unidos prestaron 5 700 millones de dólares de 1995 a un año plazo. En 1995 su ayuda financiera ascendió a un total de 13 500 millones que se desembolsaron en la práctica; 10 500 millones correspondieron a créditos recíprocos a mediano plazo con vencimiento entre junio de 1997 y junio del 2000.⁶⁰ Dado el monto y el plazo del programa de créditos, era comprensible que los Estados Unidos quisieran vigilar mucho más de cerca la economía mexicana.

8. ¿Tuvieron éxito las medidas de asistencia financiera?

El éxito de las medidas de rescate de 1995 se ve confirmado por dos claros indicadores. El primero es la rapidez con que el gobierno mexicano ha logrado reincorporarse en los mercados internacionales de capital. Como se dijo, ya en abril de 1995 un banco mexicano de desarrollo obtuvo créditos en el mercado internacional y entre mediados de 1995 y principios de 1996, México pudo reunir cerca de 8 mil millones de dólares en condiciones y plazos que fueron mejorando a lo largo del período.⁶¹ Además, aunque hubo algunos brotes adicionales de inestabilidad del mercado, a partir de marzo de 1995 y particularmente desde noviembre de ese año, el peso alcanzó un nivel razonable de estabilidad.⁶² De hecho, podría decirse que las medidas de rescate restablecieron con tanto éxito la confianza del mercado, que México pudo pagar a fines de enero de 1997 la totalidad de los 13 500 millones de dólares adeudados a los Estados Unidos, aunque el programa de pagos original fijaba como plazo entre junio de 1997 y junio del 2000. Y por último, el programa de rescate puso fin a la posibilidad de que la crisis se extendiera a otros países de la región y también a otras regiones.⁶³ A diferencia de lo sucedido en 1982, la crisis de liquidez y de confianza se limitó a un solo país: México (Eichengreen y Fishlow, 1996).

Con todo, pese a sus logros, el conjunto de medidas financieras de emergencia no pudo evitar que en México se produjera una contracción económica importante, la más grande desde la crisis de los años treinta. En 1995, el producto disminuyó en aproximadamente 7%, el desempleo se duplicó hasta alcanzar una cifra cercana al 7%, y los salarios reales se redujeron en 22%. Aunque indudablemente la situación habría sido mucho peor sin la ayuda financiera, resulta notable que un programa tan amplio de apoyo financiero no se tradujera en una recuperación más armónica de la economía mexicana. Sin embargo, explicar por qué fue así escapa a los propósitos del presente trabajo. Lo más importante es que la recuperación económica de México avanza a buen paso, como lo demuestra el incremento de la producción de más de 5% en 1996.

⁵⁹ Si éste fue o no el camino menos costoso hacia la estabilización es un tema que rebasa los objetivos del presente trabajo.

⁶⁰ Véanse en el cuadro 2 todos los detalles del programa de pagos de los créditos recíprocos a mediano plazo.

⁶¹ GAO, 1996, p. 140 y Estados Unidos, Departamento del Tesoro, 1996.

⁶² La continuación de la estabilidad cambiaria dependerá de una serie de factores, algunos económicos y otros políticos.

⁶³ Aunque la Argentina sufrió una aguda depresión en 1995, fue capaz de evitar una crisis de confianza de gran envergadura.

III

Observaciones finales

Nuestra reseña permite definir una de las diferencias fundamentales entre la asistencia financiera de 1982 y la de 1995. Mientras que tras la primera México tuvo diez años de "exilio" de los mercados internacionales de capital, la segunda logró restablecer rápidamente el acceso del país a los mercados. Los mejores resultados de las medidas de rescate de 1995 deben atribuirse a la magnitud de los créditos involucrados y al hecho de que se otorgara a mediano plazo. Como se dijo, las medidas de rescate financiero de 1995 se proyectaron de manera de poder resolver la crisis de liquidez del país; en cambio, los créditos otorgados en 1982 fueron lo bastante cuantiosos como para evitar que México incurriera en una suspensión de pagos, pero durante los seis años siguientes el país debió renegociar la deuda una y otra vez, sin jamás saber a ciencia cierta si podría o no cumplir con sus compromisos. Con todo, el éxito de los préstamos de emergencia concedidos en 1995 también debe atribuirse a otros dos factores. Primero, pese al desequilibrio interno de los años anteriores a la crisis, en 1995 la economía mexicana era mucho más dinámica que en 1982. Y segundo, el medio externo había sido mucho más adverso en 1982, año en el cual las tasas de interés mundiales habían llegado a niveles sin precedentes y caían los precios del petróleo, producto que representaba el 80% de las exportaciones mexicanas.

Las diferencias en los resultados obedecen en gran medida a la forma diferente en que reaccionaron los Estados Unidos. En 1982, pese a las reiteradas advertencias del Ministerio de Hacienda mexicano, el Departamento del Tesoro sólo vino a gestionar un crédito a corto plazo por dos mil millones de dólares cuando las reservas de México prácticamente se habían agotado. Además, demostrando no sólo falta de sentido político sino poca conciencia de la importancia que tenía para los Estados Unidos evitar que México suspendiera el pago de sus compromisos, el Departamento del Tesoro puso en aprietos al país tratando de obtener que le vendiera petróleo a precios de favor y cobrándole comisiones desmesuradas. Si bien el Banco de la Reserva Federal demostró ser mucho más comprensivo y entender mejor el peligro que una suspensión de pagos entrañaba para el sistema, la estrate-

gia elegida no resolvió el problema principal del país, que consistía en el sobreendeudamiento.

En 1995, en cambio, el apoyo de los Estados Unidos se hizo presente incluso antes de que sobreviniera la crisis: ya en el otoño boreal de 1993, cuando se puso a votación en el Congreso el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN), el Gobierno del Presidente Clinton gestionó un arreglo de crédito recíproco por valor de 6 mil millones de dólares, con lo cual dio muestras de su compromiso de ayudar a detener el asedio del peso. En abril de 1994, después del asesinato de Luis Donaldo Colosio y previendo las presiones sobre el peso, la administración Clinton, en cooperación con el Gobierno del Canadá, convirtió la línea de crédito recíproco en un mecanismo de carácter permanente. Y en diciembre, cuando tras la devaluación del peso México estuvo al borde del colapso, el Gobierno estadounidense respondió con una serie de iniciativas que culminaron con las medidas de rescate financiero por el monto sin precedentes de 48 800 millones de dólares, suma a la cual en la práctica sólo contribuyeron el Gobierno de los Estados Unidos con 20 mil millones, el FMI con 17 800 millones y Canadá con mil millones.⁶⁴

Además, contrariamente a lo sucedido en 1982, en esta oportunidad el Gobierno de los Estados Unidos no trató de sacar partido de la situación obteniendo que México le otorgara concesiones que la situación del mercado no justificaba, como ser que le vendiera crudo a un precio que entonces habría sido demasiado bajo. Por otra parte, al acudir al rescate de México, el Ejecutivo estadounidense incurrió en un gran riesgo político. Con un Congreso hostil e hipercrítico, que en enero tácitamente había rechazado las medidas de emergencia, el Gobierno se vio urgido a elaborar un programa que estabilizara rápidamente el peso y garantizara que el dinero de los contribuyentes estadounidenses estaría protegido.

¿Por qué razones en 1995 el Gobierno de los Estados Unidos y el FMI reaccionaron de manera tan di-

⁶⁴ El cuadro 2 muestra en qué forma se utilizaron estos créditos en la práctica.

ferente a como lo habían hecho en 1982? Cabe señalar varias de ellas. Ante todo, al apoyar con energía el TLCN, el gobierno de Clinton había invertido en México un importante capital político. El colapso del peso hubiera rondado al Presidente Clinton a lo largo de su campaña para la reelección y convertido la aprobación del TLCN, para muchos un logro significativo, en un estorbo político que seguramente hubiera acarreado consecuencias adversas para el proyecto de ampliarlo y establecer una zona de libre comercio en las Américas. Además, desde el punto de vista institucional, la negociación del TLCN acercó más que nunca a los Estados Unidos y México. A partir de la presidencia de Bush y luego bajo la de Clinton, la relación entre ambos países evolucionó de la desconfianza y el rencor a una vinculación más constructiva y de cooperación.

Segundo, desde la presidencia de De la Madrid, y particularmente durante la de Salinas, México se había ganado la confianza y los elogios del Gobierno de los Estados Unidos y de la comunidad internacional en general por su empeño en promover reformas económicas de fondo. México se había convertido en el deudor y reformador modelo y permanentemente era citado como ejemplo ante otros países. En la práctica, abandonarlo a su suerte habría significado que los defensores de las reformas económicas reconocieran que, pese a todos sus esfuerzos y sacrificios, los países y gobiernos que las adoptan no tienen recompensa, con lo que se habría abierto el camino para volver a las políticas populistas. En cambio, en 1982 México estaba aplicando todas las políticas que se consideraba condenables: un gran déficit fiscal, intervención estatal generalizada en la economía y regímenes de comercio e inversión cerrados.

Tercero, la diferencia de reacción se explica en parte por las diferencias en las causas y la naturaleza de una y otra crisis. Pese a los errores políticos, la severidad con que reaccionaron los mercados después de la devaluación de diciembre de 1994 fue totalmente desproporcionada. Esta opinión no sólo era compartida sino activamente propalada por los principales miembros del gabinete de los Estados Unidos y por los funcionarios de mayor jerarquía de las instituciones multilaterales. En cambio, pese a que la hecatombe de 1982 fue provocada por circunstancias externas adversas, no hay duda de que obedeció a errores fundamentales en materia de política económica. Paradójicamente, en 1982 los mercados se mostraron más tolerantes que en 1994 con los errores de gestión.

Cuarto, el recuerdo de la "década perdida" que siguió a la suspensión de pagos de 1982 estaba en la memoria de la mayoría de los encargados del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos, del Departamento del Tesoro y de las instituciones financieras multilaterales. El comportamiento de otros mercados latinoamericanos e incluso no latinoamericanos a comienzos de enero de 1995 hizo temer otra crisis de alcances sistémicos, cosa que los funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos y de los organismos multilaterales no estaban dispuestos a arriesgar. Los principales actores del Gobierno de este país y del FMI resolvieron que más valía ser acusados de adoptar medidas sin precedentes que ser luego acusados de no haber actuado a tiempo.

Sin embargo, por lo que respecta a la reacción de los Estados Unidos en 1982 y en 1995, hay otros factores igualmente importantes que explican las diferencias. Señalaremos dos de ellos. Primero, la administración Clinton actuó con la convicción de que el gobierno puede y debe desempeñar un papel activo cuando es necesario corregir fallas del mercado, o cuando la inacción del gobierno puede resultar muy costosa; esta actitud se contraponía a la ideología liberal que predominó en el gabinete de Reagan. Y segundo, el colapso financiero de México podía aumentar las tensiones entre ambos países, en especial por los efectos de la crisis económica en las corrientes migratorias.

Para terminar, si bien es cierto que los créditos de emergencia otorgados a México en 1995 lograron resolver la crisis de liquidez de corto plazo, es poco probable que en el futuro pueda aplicarse un programa análogo. Además, aunque pudiera hacerse, una reacción apresurada y políticamente difícil no es la mejor opción para manejar otra crisis como la de México. Dadas las características de los mercados de capital actuales, existe la posibilidad de que se produzcan situaciones similares. Por esta razón, la necesidad de que los organismos multilaterales apliquen mecanismos de prevención y de gestión de las crisis parece ser corolario natural de las enseñanzas que dejó la experiencia mexicana. Además, en el caso concreto de México, es posible que la prevención o la gestión de las crisis futuras exija ahondar las consultas en materia de políticas, particularmente entre ese país y los Estados Unidos, y tal vez aplicar mecanismos institucionales diferentes de los que existían antes de la crisis del peso de 1995.

Traducido del inglés

Bibliografía

- Aspe, P. (1993): *Economic Transformation. The Mexican Way*, Lionel Robbins Lectures, Cambridge, Massachusetts, the MIT Press.
- Banco de México (1995): *The Mexican Economy, 1995: Economic and Financial Developments in 1994*, México, D.F., julio.
- D'Amato's Annexes (1995): Report on the Mexican economic crisis, y Chronology of the Mexican Economic crisis, presentados por el Senador D'Amato el 29 de junio.
- Devlin, R. (1989): *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Eichengreen, B. y A. Fishlow (1996): *Contending with Capital Flows. What is Different About the 1990's?*, Nueva York, Council of Foreign Relations.
- Estados Unidos, Departamento del Tesoro (1996): Monthly report by the Secretary of the Treasury, Washington, D.C., mimeo, febrero.
- GAO (U.S. Government Accounting Office) (1996): *Mexico's Financial Crisis. Origins, Awareness, Assistance, and Initial Efforts to Recover*, Washington, D.C., febrero.
- Gurría, J. (1988): La reestructuración de la deuda: el caso de México, S. Griffith-Jones (comp.), *Deuda externa, renegociación y ajuste en la América Latina*, Lecturas, N° 61, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- _____ (1993): *La política de la deuda externa*, México, D.F., FCE.
- Kraft, J. (1984): *The Mexican Rescue*, Nueva York, Grupo de los Treinta.
- Leeds, R. y G. Thompson (1986): The 1982 Mexican debt negotiations: Response to a financial crisis, Washington, D.C., mimeo.
- Lissakers, K. (1991): *Banks, Borrowers, and Establishment*, Nueva York, Basic Books.
- Lustig, N. (1992): *Mexico. The Remaking of an Economy*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Montaño, J. (1996): El Congreso de los Estados Unidos y su política hacia México, México, D.F., diciembre, mimeo.
- Truman, E.M. (1996): *The Risks and Implications of External Financial Shocks: Lessons from Mexico*, International finance discussion paper, N° 535, Washington, D.C., Estados Unidos, sistema de la Reserva Federal.
- Volcker, P. y T. Gyohten (1992): *Changing Fortunes: the World's Money and the Threat to American Leadership*, Nueva York, Times Books.
- Wertman, P. (1995a): The Mexican support package: A survey and analysis, *CRS Report for Congress*, N° 1006 E, Washington, D.C.
- _____ (1995b): Mexico: Chronology of a financial crisis, *CRS Report for Congress*, N° 1007 E, Washington, D.C.

El régimen de *convertibilidad y el sistema* bancario en la Argentina

Alfredo F. Calcagno

*Economista,
División de Estadística
y Proyecciones Económicas,
CEPAL*

El sistema de convertibilidad monetaria mostró su eficacia para dominar la inflación en la Argentina, pero su capacidad para apoyar un proceso estable de crecimiento y para constituir un régimen monetario y cambiario que no signifique intervenciones y altos costos para el Estado es hoy materia de debate. Este trabajo recoge esa indagación sobre la base del análisis del período 1991-1995 e identifica algunos aspectos claves en el funcionamiento de ese sistema: cuáles son sus respuestas ante los movimientos de los capitales externos; cuáles son sus interrelaciones con el sistema bancario interno; en qué medida es capaz de funcionar automáticamente, como enseña la teoría que lo respalda, prescindiendo de un prestamista de última instancia; y en qué grado la moneda emitida cuenta con un respaldo efectivo para lograr la convertibilidad.

I

Introducción

Durante el primer quinquenio de los años noventa se produjeron cambios radicales en las reglas del juego de la economía argentina. Estos cambios tuvieron por objeto controlar la inflación, en lo inmediato, pero también buscaban erigir un nuevo marco para el desarrollo económico. Con ese fin, se procuró introducir transformaciones duraderas en el grado de apertura de la economía, en las funciones del Estado, en la relación laboral y en el ordenamiento monetario y financiero. Se abordaron a un mismo tiempo problemas de corto y de largo plazo, y parecía que las principales medidas tendrían que operar en ambos planos. Así, en el caso de la apertura comercial, estuvieron presentes la voluntad de frenar el alza de los precios internos con la competencia externa y la de promover una mayor eficiencia en el uso de los recursos productivos. Por su parte, las privatizaciones tuvieron por objeto cubrir los desequilibrios de caja, y se inscribieron también en una reforma del Estado que debía reorientar la acción estatal desde la producción de bienes y servicios hacia sus "funciones específicas". Asimismo, en las reformas monetaria y cambiaria (cuyo núcleo es la Ley de Convertibilidad) parecían coexistir las dos determinaciones: la de corto plazo que buscaba establecer un ancla cambiaria para frenar el proceso inflacionario; y la de largo plazo que apuntaba a establecer un régimen monetario en que se impondría una determinada regla de emisión en vez de la arbitrariedad de las autoridades monetarias, con lo que se haría realidad una antigua utopía de la escuela monetarista, invocada reiteradamente en este siglo desde la crisis del sistema del patrón oro.¹

Este último aspecto del sistema de convertibilidad ha suscitado considerable interés tanto dentro como fuera de América Latina. La región había conocido otras experiencias de regímenes parecidos al de la convertibilidad, con libertad cambiaria y fijación del tipo de cambio, que no consiguieron estabilizar los precios y desembocaron en devaluaciones y crisis de balanza de pagos. El actual sistema argentino, en cambio, ha durado más tiempo que los anteriores, ha abatido la inflación y fue compatible con altas tasas de crecimiento económico entre 1991 y 1994. Más aún, sobrevivió a la crisis mexicana y, por lo tanto, podría ganar renovado prestigio e incluso constituirse en modelo de sistema monetario para otros países, si la economía argentina consiguiera retomar un sendero de crecimiento.

El funcionamiento del régimen de convertibilidad durante la crisis de 1995 reviste particular interés. La historia monetaria muestra cómo el sistema del patrón oro no enfrenta mayores dificultades cuando oro y divisas convertibles entran al país; las virtudes o inconvenientes del sistema se dan a conocer cuando se registra la situación contraria. El éxodo de capitales que tuvo lugar en Argentina durante el primer semestre de 1995, al que se asocian la pérdida de reservas y la disminución de los depósitos bancarios, tuvo ese efecto revelador. Interesa, pues, examinar cuál fue la respuesta del sistema monetario y bancario, en qué medida se pudieron mantener los principios de la convertibilidad y, en particular, si funcionó el ajuste automático que se esperaba en teoría, que excluía el recurso a un prestamista de última instancia.

El régimen de convertibilidad instituyó un nuevo funcionamiento del sistema bancario, cuya fuente principal de liquidez dejaba de ser el Banco Central y pasaba a ser el flujo de capitales externos. Al mismo tiempo, lo que ocurría en el sistema bancario tenía una importancia crucial para el mantenimiento de la convertibilidad. En lo que sigue exploraremos las relaciones recíprocas entre el nuevo marco monetario y cambiario y el funcionamiento del sistema bancario, considerando la cambiante coyuntura de los mercados de capital internacionales.

□ Este artículo está basado en el documento LCR 1682 de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL, cuyas principales hipótesis fueron discutidas con Pedro Sáinz. El autor agradece los comentarios de Oscar Altimir, Gunter Held, Daniel Heymann, Luis Claudio Marinho, Juan Martín, Edgardo Noya, Arturo O'Connell y Alejandro Ramos.

¹ Entre los trabajos que plantean este tema pueden citarse el de Simons, 1936, y desde una óptica liberal no monetarista, el de Hayek, 1931.

II

La reforma monetaria

1. Principales medidas

Al asumir el gobierno justicialista en 1989, el país llevaba quince años de retroceso económico y se hallaba en medio de una crisis inflacionaria. Tras algunos meses sin una estrategia definida, la política económica encaró el problema de la inflación procurando romper la especulación cambiaria. La liquidez disponible presionaba sobre el mercado de divisas y la desvalorización de la moneda se transmitía a todos los precios, incluso a los de bienes y servicios no transables internacionalmente. El principal instrumento utilizado para controlar la inflación fue el llamado Plan Bonex, decretado a principios de 1990. Este comprimía la liquidez reemplazando gran parte de los depósitos bancarios (concentrados en el corto plazo) por títulos de deuda pública a mediano plazo, denominados en dólares (Bonex serie 1989).² Complementariamente, el sector público adoptó una dura regla de caja que, al diferir algunos pagos corrientes, equivalía a un financiamiento forzado por parte de sus proveedores y contratistas.

La iliquidez resultante de estas medidas obligó a muchos agentes residentes a repatriar capitales. Esto permitió detener progresivamente la subida del dólar y acumular unos 3 400 millones de dólares en las reservas internacionales, hasta alcanzar un saldo de 6 200 millones de dólares a fines de 1990. Tras una fuerte aceleración inflacionaria entre diciembre de 1989 y marzo de 1990, el alza de los precios se moderó durante el resto del año, con una elevación de un solo dígito mensual durante el último trimestre. La estabilización del tipo de cambio estaba frenando la inflación, pero lo hacía con un retraso considerable: el índice de precios al consumidor subió entre diciembre de 1989 y diciembre de 1990 en 1 344%, y el tipo de

cambio nominal sólo lo hizo un 287%. La percepción de un creciente atraso cambiario y de problemas en el frente fiscal, así como la remonetización que había experimentado la economía, ocasionaron una nueva ola de especulación contra la moneda con pérdida de reservas y recrudescimiento de la inflación en enero y febrero de 1991. En esas circunstancias, fue reemplazado el equipo económico.

Las nuevas autoridades económicas recurrieron explícitamente a la fijación del tipo de cambio con el objeto de estabilizar el nivel general de precios. En virtud de la Ley de Convertibilidad que rigió desde el 1° de abril de 1991, el Banco Central quedaba obligado a vender las divisas que el mercado requería al tipo de cambio de 10 000 australes por dólar, y a retirar de la circulación los australes adquiridos; en ningún momento las reservas internacionales podían ser inferiores a la totalidad de la base monetaria, definida en la ley como "la circulación monetaria más los depósitos a la vista de las entidades financieras en el Banco Central, en cuenta corriente o cuentas especiales"; por último, se prohibía toda actualización monetaria basada en la variación de precios o costos. La idea general de esta ley era aprovechar la indización de los precios sobre el dólar, que se había generalizado después de tres lustros de muy alta inflación y evitar la inercia inflacionaria que pudiera introducir la indización de los contratos (incluyendo los salariales) sobre la inflación pasada. Por otra parte, se sometía a los sectores productores de bienes transables a la competencia de las importaciones, la que era particularmente exigente, pues se combinaba la renuncia al recurso de la devaluación con la reducción de las barreras arancelarias y paraarancelarias.

Las disposiciones resultaban novedosas, no tanto por la institución de un tipo de cambio fijo preanunciado con libre acceso al mercado cambiario (ya lo había ensayado entre diciembre de 1978 y abril de 1981 el ex Ministro de Economía Martínez de Hoz), sino por las limitaciones a la emisión monetaria y por la forma legal que adoptaron las medidas. Se procuraba dar credibilidad al sistema cambiario por dos vías. Una era su rigidez: el tipo de cambio quedó fijado por ley, cuando una resolución del Banco Central hubiera bastado; sólo otra ley lo podía modificar. La otra fue el

² En los primeros días de 1990, el Poder Ejecutivo sancionó el decreto 36/90, que establece que las entidades financieras deben honrar a sus titulares sus obligaciones en moneda nacional —plazo fijo, ajustables o no, caja de ahorro especiales, aceptaciones, pases pasivos y garantías de préstamos— vigentes al 28 de diciembre de 1989, por el valor del capital, intereses y ajustes, mediante la entrega de Bonos Externos Serie 1989 (BONEX 89). Se admitía la restitución en efectivo hasta determinada suma; se devolvían sumas superiores sólo para el pago de sueldos, cargas sociales y obligaciones previsionales. Véase Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1994, p. 19.

anuncio de un respaldo para la moneda emitida en la forma de reservas internacionales: si el público así lo deseaba, se afirmó, podría canjear la totalidad de sus saldos en moneda nacional por dólares. La posibilidad de esa conversión estaría asegurada por la regla monetaria: el Banco Central sólo emitiría base monetaria contra aumentos de sus reservas externas.³ El nivel escogido para el tipo de cambio no debía generar expectativas de nuevas devaluaciones, ya que el criterio aducido para determinarlo fue el de su sustentabilidad: con el dólar fijado a 10 000 australes, la base monetaria existente en marzo de 1991 equivalía aproximadamente a las reservas internacionales del Banco Central.⁴ Ante las opiniones que sugerían llevar a cabo una última devaluación antes de congelar la tasa cambiaria, las autoridades económicas argumentaron que ese reajuste sería inútil, pues se trasladaría íntegramente y casi de inmediato a los precios. De este modo, se arrojó el ancla cambiaria con una cotización del dólar relativamente baja, en comparación con el nivel real que tuvo en promedio entre 1983 y 1988.

A partir del 1° de enero de 1992, el austral fue reemplazado por el peso (con un peso = 10 000 australes). De ese mismo año data la ley que modifica la carta orgánica del Banco Central, medida que completa la reforma monetaria. Esa ley instituye la independencia del Banco Central respecto de los demás poderes del Estado; le prohíbe emitir títulos o certificados de colocación compulsiva, así como remunerar reservas bancarias; prohíbe “otorgar garantías (...) que cubran obligaciones de las entidades financieras, incluso las originadas en la captación de depósitos”; limita severamente su capacidad de otorgar descuentos y adelantos transitorios a las entidades financieras (su plazo no puede exceder los treinta días corridos ni su monto superar el del patrimonio de la entidad); y res-

tringe, tanto en sus montos como en su modalidad, la posibilidad de financiar al gobierno.⁵ Estas disposiciones procuran prevenir una emisión descontrolada, como la que podría sobrevenir por el financiamiento monetario de un desequilibrio fiscal o cuasi fiscal, o por un rescate masivo del sistema financiero.

2. Alcance de la reforma

Con estas medidas, la función emisora del Banco Central se acercaba a la de una caja de conversión, que emitiría o absorbería moneda en función de las variaciones de las reservas de divisas. Aún podía influir sobre la masa monetaria y sobre la liquidez de los bancos, a través de la fijación de los encajes bancarios, y nada le impedía, en principio, realizar operaciones de contracción de la base monetaria. Por otro lado, la inclusión, entre las reservas externas destinadas a respaldar a la base monetaria, de una proporción de títulos del gobierno denominados en dólares daba algún margen a la expansión de la base monetaria más allá de la acumulación de las reservas internacionales genuinas. Pero, en lo sustancial, este conjunto de reformas tendía a quitarle al Banco Central la función de prestamista de última instancia del sistema bancario y a limitar severamente el financiamiento monetario de un desequilibrio fiscal.

La adopción de esta serie de normas supone renunciar a importantes instrumentos de política económica en las áreas cambiaria, monetaria y financiera. La decisión obedeció a una necesidad de corto plazo: era imperativo dar credibilidad a un programa antiinflacionario que venía después de otros muchos que no habían podido mantenerse. La convertibilidad, la relación legal por la cual “un peso es igual a un dólar”, el compromiso del respaldo en divisas de la moneda emitida, apuntaban a trasladar a la moneda nacional las cualidades monetarias que había adquirido el dólar en la economía argentina (ya era unidad de cuenta y reserva de valor y había ganado algún terreno como medio de pago, sobre todo durante las aceleraciones inflacionarias). Esas garantías podían ser vulneradas: siempre podría devaluarse mediante un decreto “de

³ Entre las reservas internacionales computadas como respaldo de la base monetaria, el gobierno incluye el oro, las divisas, las colocaciones realizables, la posición neta con Aladi y también los títulos públicos argentinos denominados en dólares, valuados a su precio de mercado, en posesión del Banco Central. En rigor, esos últimos no debieran ser considerados como un componente de las reservas internacionales, independientemente de la moneda en que están denominados, ya que no constituyen activos sobre el extranjero. La particularidad de este componente de las reservas está implícitamente reconocida al disponerse que su participación no puede ir más allá de 20% de las reservas totales.

⁴ En rigor, ese criterio sólo sirve para determinar un valor mínimo para la cotización del dólar; cualquier valor superior hubiera sido, *a fortiori*, aún más sustentable. Otros criterios eran posibles para definir un tipo de cambio sustentable: por ejemplo, los referidos a la capacidad de lograr un determinado saldo en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

⁵ El Banco Central ya no podía otorgar préstamos directos ni garantizar obligaciones de los gobiernos en la esfera nacional, provincial o municipal. Únicamente podía financiar al gobierno mediante la compra, a precios de mercado, de títulos de la Tesorería General de la Nación, hasta un monto equivalente a una tercera parte de las reservas de libre disponibilidad. Además, esas tenencias no podían crecer a más de 10% por año. Véase Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1994, pág. 20.

necesidad y urgencia" (y se han dictado centenares, antes y después del plan de convertibilidad) y, como veremos más adelante, la idea del respaldo de la moneda emitida es en gran medida ilusoria. Pero la adopción de reglas rígidas resultaba necesaria para convencer a los agentes económicos que esta vez el programa iba en serio. Y parte de esa seriedad debía reposar en la duración a la que aspiraba el régimen instituido.

En este punto se plantea el problema del horizonte temporal del régimen de la convertibilidad. ¿Era en esencia un conjunto de medidas destinado a romper las expectativas inflacionarias, a generar un círculo virtuoso de estabilización, reactivación y aumento de la recaudación impositiva, sobre la base del cual sería posible reintroducir luego normas monetarias y cambiarias más flexibles? ¿O iba más allá, y constituía un régimen cambiario y monetario duradero, capaz de enmarcar y favorecer el proceso de desarrollo a largo plazo? La propia opinión de las autoridades económicas y políticas no ha sido del todo clara al respecto y es posible que haya ido variando. Algunas declaraciones del Ministro de Economía apuntaban a un horizonte relativamente corto (algunos años); otras, del propio ministro y del Presidente de la Nación, hacían pensar en un régimen para muchos decenios.⁶

En este último caso, estaríamos frente a una mo-

dalidad de funcionamiento del sistema monetario y bancario que va mucho más allá de un programa anti-inflacionario. Nos acercaríamos al régimen automático al que aspiraba, entre otros, Henry Simons. Según este autor, "en un sistema de libre empresa, necesitamos obviamente de reglas del juego definidas y estables, especialmente en lo que se refiere a la moneda. Las reglas monetarias deben ser compatibles con un funcionamiento razonablemente suave (*smooth*) del sistema. Sin embargo, una vez establecidas, deben funcionar mecánicamente (...) Para plantearlo de manera paradójica: necesitamos diseñar y establecer con la mayor inteligencia un sistema monetario lo bastante bueno como para poder, a partir de ese momento, aferrarnos a él irracionalmente —por la fe— como a una religión".⁷

El tiempo transcurrido desde abril de 1991 brinda elementos de juicio para evaluar si estamos frente a un sistema que responde aceptablemente a las exigencias de Simons, o si es necesario reintroducir, de un modo u otro, la función de prestamista en última instancia o la posibilidad de modificar la política cambiaria. Se trata de determinar en qué medida y bajo qué condiciones el régimen de convertibilidad puede ser apto no sólo para favorecer la estabilidad monetaria, sino para encuadrar un crecimiento sostenido y para sortear situaciones de crisis.

III

El sistema bancario durante la expansión: 1991-1994

1. Crecimiento de los depósitos bancarios

La Argentina entró en el decenio de los noventa con bajísimos niveles de monetización. A los efectos de una inflación crónica se agregaron los episodios hiperinflacionarios de 1989 (el IPC se elevó en 5 000%) y 1990 (más de 1 300%). Por otra parte, el plan Bonex

de enero de 1990 congeló gran parte de los depósitos bancarios a plazo fijo. El coeficiente de liquidez (me-

⁶ En una columna de opinión difundida por Reuters el 2 de febrero de 1996, el Ministro de Economía, Domingo Cavallo, estimaba que "el régimen de convertibilidad del peso argentino se está demostrando exitoso no sólo como instrumento clave de la estabilidad tras la hiperinflación sino que también contribuye a generar un clima propicio al crecimiento sostenido".

⁷ Simons, 1936, p.14. Menos ambicioso, Friedrich A. Hayek consideraba hacia la misma época que mantener "el sistema semiautomático del patrón oro" era mejor que reemplazarlo por una moneda administrada de manera más o menos arbitraria: "Temo que en el actual estado de los conocimientos, los riesgos de ese intento sean mucho mayores que los inconvenientes del sistema del patrón-oro". Véase Hayek, 1975, p. 198 (edición inglesa de 1931). Mucho tiempo después, con su propuesta de desnacionalizar la moneda mediante la implantación de la banca libre, este autor modificará la solución sugerida, pero no el problema que quería resolver, cual era el poder discrecional de los gobiernos en la política monetaria. Al contrario, ese problema le parecía aún más grave: "Con el abandono del patrón oro y de los tipos fijos de cambio, los bancos centrales han adquirido un poder discrecional aún mayor que el que tenían cuando todavía procuraban ajustarse a reglas firmes". Véase Hayek, 1980, p. 179.

dido por M3 como porcentaje del PIB⁸) de 1990 era de apenas 5.4%, frente a 12% en 1987 y 24% en 1980.

En esas condiciones, la desinflación que trajo el programa de convertibilidad, combinada con la abundante oferta de capitales extranjeros, permitió una rápida remonetización, que llevó el coeficiente de liquidez a 17% del PIB en 1994. El flujo de capitales externos permitió una acumulación apreciable de reservas internacionales (gráfico 1), pese al aumento explosivo de las importaciones de bienes y servicios (6 400 millones en 1990, 18 200 en 1992, 25 100 en 1994) que convirtió el fuerte excedente de 1990 en la balanza comercial en un déficit creciente a partir de 1992.

Junto a las reservas aumentó la base monetaria y, con ella, la liquidez de los intermediarios financieros. Pudo entonces ampliarse la provisión de crédito al sector privado, aprovechando tanto la mayor capaci-

dad crediticia del sistema bancario como los bajos niveles de endeudamiento iniciales de muchas empresas y familias. Por último, la creación de moneda bancaria se reflejó en un aumento de los depósitos (gráfico 2).

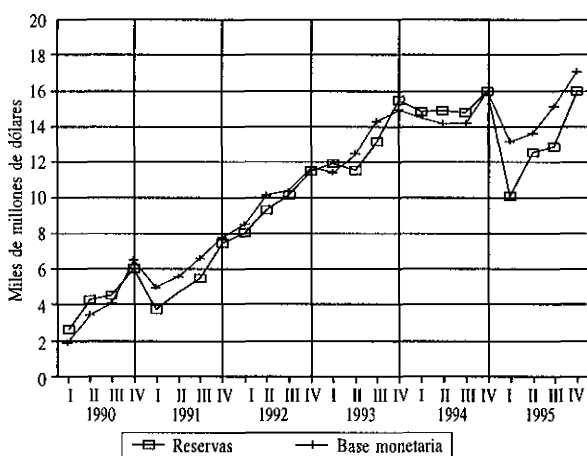
La expansión crediticia y monetaria se refleja en los balances del Banco Central, de las entidades financieras y del sector privado no bancario. Los cuadros 1, 2 y 3 muestran la variación de los grandes rubros del activo y del pasivo de estos agentes, entre el comienzo del régimen de convertibilidad (abril de 1991) y la víspera de la crisis mexicana (noviembre de 1994).

Los balances bancarios muestran una expansión cuantitativa importante (+57% en el activo y el pasivo del Banco Central, +123% en los de las entidades financieras), en la cual tienen destacado papel las operaciones en moneda extranjera. En el balance del Banco Central, la acumulación de reservas internacionales corresponde a 73% del crecimiento de los activos. Para las entidades financieras, los préstamos en dólares representan 59% del aumento de los préstamos totales (incluso la compra de títulos valores), en tanto el incremento de los depósitos en moneda extranjera representa 55% del aumento total de los depósitos privados (otro 35% corresponde al aumento de los depósitos a plazo en moneda nacional, y 10% al incremento de los saldos en cuenta corriente).

La entrada de capitales extranjeros de corto plazo fue determinante en esta evolución. El balance de

GRAFICO 1

Argentina: Reservas internacionales del Banco Central y base monetaria, 1990-1995



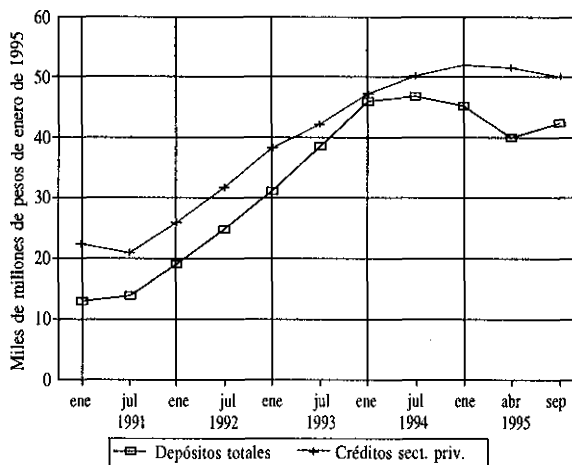
Fuente: Sobre la base de cifras del Banco Central de la República Argentina, Gerencia de Estudios Económicos, *Boletín estadístico*, varios números.

Las reservas internacionales no incluyen los títulos nacionales en poder del Banco Central. Por "base monetaria", se entiende la circulación monetaria más los depósitos en pesos de las entidades financieras en el Banco Central entre 1990 y 1994. A partir de 1995, debido a las sucesivas reformas de reglamentación, se reemplaza el concepto de base monetaria, primero, por el de "pasivos monetarios del Banco Central", y luego por el de "pasivos financieros del Banco Central". En la nota 17 se explican estos conceptos.

⁸ Nos estamos refiriendo a los medios de pago (billetes en manos de particulares más cuentas corrientes, es decir M1) más los depósitos a interés denominados en pesos (esa suma constituye M2) más los depósitos denominados en dólares. Algunas publicaciones denominan a este agregado "M3 ampliado".

GRAFICO 2

Argentina: Entidades financieras, depósitos y créditos al sector privado



Fuente: Sobre la base del Banco Central de la República Argentina, Gerencia de Estudios Económicos, *Boletín estadístico*, varios números.

Los saldos fueron transformados en valores constantes utilizando el IPM, nivel general.

CUADRO 1

Argentina: Variación de saldos en el balance del Banco Central entre abril de 1991 y noviembre de 1994
(Millones de pesos)

Activo		Pasivo	
Activos sobre el exterior	13 403	Obligaciones con organismos internacionales	-867
Financiamiento al gobierno	2 560	Depósitos oficiales	453
Créditos a entidades financieras	2 439	Cuentas varias	8 760
		Circulación monetaria fuera del sistema financiero	6 311
		Circulación monetaria en entidades financieras	1 051
		Depósitos de entidades financieras	2 695
<i>Total</i>	<i>18 402</i>	<i>Total</i>	<i>18 402</i>

Fuente: Sobre la base de Banco Central de la República Argentina, Gerencia de Estudios Económicos, *Boletín estadístico*, varios números.

CUADRO 2

Argentina: Variación de saldos en el balance consolidado de las entidades financieras^a entre abril de 1991 y noviembre de 1994
(Millones de pesos)

Activo		Pasivo	
Efectivo	1 051	Créditos externos netos	1 583
Cuenta corriente en el Banco Central	3 051	Depósitos oficiales	4 951
Préstamos y valores sector oficial	2 439	Depósitos privados a la vista, moneda nacional	3 254
Préstamos y valores privados, moneda nacional	13 382	Depósitos privados a plazo, moneda nacional	10 713
Préstamos a privados, moneda extranjera	20 679	Depósitos privados en moneda extranjera	16 922
Otras cuentas del activo	8 054	Obligaciones con el Banco Central	4 862
		Otras cuentas del pasivo	-1 063
		Capital y reservas	5 946
<i>Total</i>	<i>47 120</i>	<i>Total</i>	<i>47 120</i>

Fuente: Sobre la base de Banco Central de la República Argentina, Gerencia de Estudios Económicos, *Boletín estadístico*, varios números.

^a Comprende bancos y cajas de ahorro, compañías financieras, sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles y cajas de crédito.

CUADRO 3

Argentina: Variación de saldos de algunos rubros del balance consolidado del sector privado no financiero, entre abril de 1991 y noviembre de 1994
(Millones de pesos)

Activo		Pasivo	
Circulante	6 311	Créditos bancarios en moneda nacional	13 382
Depósitos bancarios a la vista	3 254	Créditos bancarios en moneda extranjera	20 679
Depósitos bancarios a plazo, moneda nacional	10 713		
Depósitos bancarios a plazo, moneda extranjera	16 922		
<i>Total</i>	<i>37 199</i>	<i>Total</i>	<i>34 061</i>

Fuente: Sobre la base de Banco Central de la República Argentina, Gerencia de Estudios Económicos, *Boletín estadístico*, varios números.

pagos —en la nueva presentación del FMI— muestra un flujo neto extraordinario de las “otras deudas de corto plazo” del sector privado no bancario en 1992 y 1993 (no hay cifras comparables para 1994): entraron 7 900 millones de dólares el primer año, y 10 500

millones el segundo.⁹ Visto el crecimiento de los depósitos en moneda extranjera del sistema bancario

⁹ Véase FMI, 1995a.

argentino (subieron de 5 500 millones de dólares en julio de 1991 a 20 500 millones en julio de 1994), puede deducirse que gran parte de ese capital se depositó en el sistema bancario.

El proceso de remonetización registrado entre 1991 y 1994 puede observarse en los activos del sector privado no financiero (cuadro 3), que aumenta su demanda de M1 (circulante y depósitos bancarios a la vista) y de M3 (M1 más los depósitos bancarios a plazo, en pesos y en dólares). El cuadro 3 contabiliza la variación de sólo algunos rubros de los balances de los agentes privados no financieros (aquellos que son la contraparte del sistema financiero local) y por lo tanto no presenta un equilibrio contable. Sin embargo, se advierte que, a grandes rasgos, son del mismo orden de magnitud los aumentos de los activos monetarios y de los pasivos bancarios: se trata de un proceso que está canalizado por el sistema financiero local. Más aún, el que los activos considerados aumenten algo más que los pasivos sugiere que los agentes privados no financieros han aumentado sus pasivos externos, o disminuido sus activos en el exterior (es decir, han repatriado capitales).

Para evaluar la solidez o fragilidad de esta expansión financiera cabe examinar, del lado del pasivo bancario, el plazo y la naturaleza de sus recursos, y del lado del activo, el destino y uso del crédito.

La masa de los depósitos bancarios son de corto plazo, aunque ya no se permiten los plazos fijos a una semana que predominaban en los años ochenta. A fines de 1994, los recursos en moneda nacional se componían principalmente de cuentas corrientes (22%), cajas de ahorro (28%) y depósitos a plazo fijo (45%). Las cajas de ahorro ofrecen tasas de interés bastante inferiores a las de los depósitos a plazo fijo (3.3% anual en 1994, frente a 8.2%), pero tienen alta liquidez (se permiten varios retiros durante el mes); el 90% de los depósitos a plazo fijo en moneda nacional estaba pactado de 30 a 89 días, y sólo el 10% a 90 días o más. La mayor parte de los depósitos en dólares son a plazo fijo y en su casi totalidad (99%), el plazo va de 30 días a un año (no hay información pública del plazo medio exacto).¹⁰

El crecimiento de los depósitos en moneda extranjera fue el factor más importante de la expansión de los depósitos bancarios, crecimiento que obedeció a la afluencia masiva de capitales externos, principalmente de corto plazo. Ahora bien, el peso de los capitales

de origen externo y de corto plazo en la estructura de los recursos bancarios es un factor de fragilidad financiera. Tratándose de dinero atraído por las perspectivas de ganancias en la bolsa de valores o por el diferencial entre tasas de interés internas y externas, cualquier reducción de esos incentivos puede provocar su rápida salida.

2. Destino del crédito

En cuanto al uso de los créditos bancarios (cuya expansión se refleja en los rubros del activo del cuadro 2), se advierte que al tiempo que aumentaba el volumen del financiamiento otorgado, cambiaba considerablemente su destino. El cuadro 4 muestra la estructura sectorial (según la actividad principal del prestatario) al inicio de la expansión crediticia y cómo ésta fue evolucionando.

Al lanzarse el programa de convertibilidad, se desarrollaron rápidamente los préstamos a las familias y al comercio minorista, mientras disminuía a menos de la mitad la parte de los préstamos a la industria manufacturera. Este fuerte aumento del financiamiento del consumo favoreció la recuperación económica, pero contribuyó también al rápido aumento de las importaciones y fue un factor de la disminución del ahorro nacional registrada entre 1990 y 1992. La disminución relativa del crédito a la industria no significó una reducción absoluta del financiamiento a esa actividad —por el contrario—, dada la expansión global del crédito. De cualquier forma, estas cifras muestran la escasa prioridad que el sistema bancario asignó a la reestructuración de un sector que debía enfrentar cambios radicales en las reglas del juego, en especial en lo relativo a la apertura económica y al tipo de cambio.

Datos importantes que ayudan a inferir el uso que se da a los créditos son los relativos al plazo y al interés al que están contratados. No se dispone de la información precisa de los saldos de los préstamos según su plazo;¹¹ sin embargo, se puede comprobar la

¹⁰ Datos extraídos de: Banco Central de la República Argentina, Gerencia de Estudios Económicos, *Boletín estadístico*, varios números.

¹¹ Existen sí datos sobre el flujo crediticio, es decir de los montos prestados cada mes al sector privado no financiero; en éstos predominan abrumadoramente las operaciones de corto plazo. En noviembre de 1994, en las operaciones en moneda nacional (75% del total pactado ese mes), el 81% del flujo de préstamos correspondió a adelantos en cuenta corriente, 14% eran préstamos a sola firma a menos de 90 días y 3% préstamos personales a menos de 180 días; esos tres rubros suman así 98%. Los plazos son algo más largos para los préstamos en moneda extranjera, en los que los tres conceptos mencionados suman 59% de las operaciones totales. Naturalmente, los préstamos de corto plazo tienen una rotación mucho mayor que los de plazo largo, por lo que no puede inferirse de estos datos cuál es la estructura por plazo de los saldos crediticios.

CUADRO 4

Argentina: Distribución del financiamiento, 1990-1995^a
(Porcentajes)

A fines del primer trimestre de:	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Producción primaria	8.8	9.4	11.5	12.4	11.5	10.7
Industrias manufactureras	36.5	25.7	20.4	19.6	19.1	17.8
Construcción	6.8	6.7	5.8	5.1	4.1	4.2
Electricidad, gas, agua	4.7	3.5	2.8	1.4	2.3	1.9
Comercio mayorista	5.2	4.3	5.5	5.7	6.1	5.1
Comercio minorista	2.0	2.5	6.8	9.0	10.1	10.0
Servicios y finanzas	23.8	23.6	21.1	22.7	24.1	24.3
Familias	9.9	21.0	22.7	20.3	18.0	20.3
Otros	2.3	2.3	3.4	3.7	4.7	5.7
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Banco Central de la República Argentina, Gerencia de Estudios Económicos, *Boletín estadístico*, varios números.

^a Incluye el financiamiento (tanto en pesos como en dólares) otorgado por los bancos y cajas de ahorro, compañías financieras, sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda y a las cajas de crédito.

importancia relativa de algunas formas típicas de financiamiento de corto plazo, como los adelantos en cuenta corriente (20% del saldo de préstamos a mediados de 1995), los préstamos a sola firma (30% del total) y los créditos personales (10%), en tanto el saldo de los préstamos hipotecarios y prendarios, reunidos, representaba 24% del total.¹²

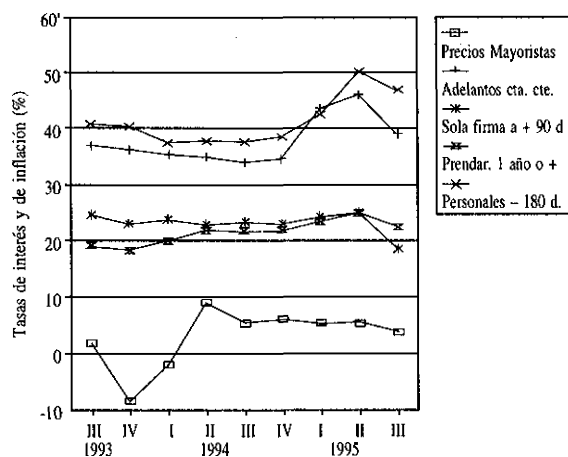
Las tasas de interés se ubicaron en valores que, en un marco de muy baja inflación, pueden considerarse elevados (véase el gráfico 3). Durante 1993 y 1994 (es decir, antes de desatarse la crisis mexicana) las tasas reales anualizadas para los adelantos en cuenta corriente y los préstamos personales oscilaban, a grandes rasgos, entre un 25% y un 55%. A esos valores, puede conjeturarse que estos fondos no se aplicaban al financiamiento de la inversión, sino a necesidades de liquidez de corto plazo de las empresas y al crédito de consumo. Las tasas eran menores para los préstamos prendarios y para los documentados a sola firma, entre 15% y 30% real anual; estos costos también parecen excesivos para el financiamiento de proyectos de inversión. Por su parte, aunque algo más bajos en términos nominales, los préstamos en dólares también eran relativamente caros, sobre todo si se tiene en cuenta la existencia de algún riesgo cambiario (véase el gráfico 4).

Esto no quiere decir que el plan de convertibilidad haya sido el causante de las elevadas tasas reales de

¹² Véase Banco Central de la República Argentina, 1995a). El plazo de una parte (no determinada) de los préstamos prendarios es inferior al año.

GRAFICO 3

Argentina: Tasas de interés nominales anualizadas de préstamos en pesos del sistema financiero y tasa de variación del índice de precios al por mayor nacional

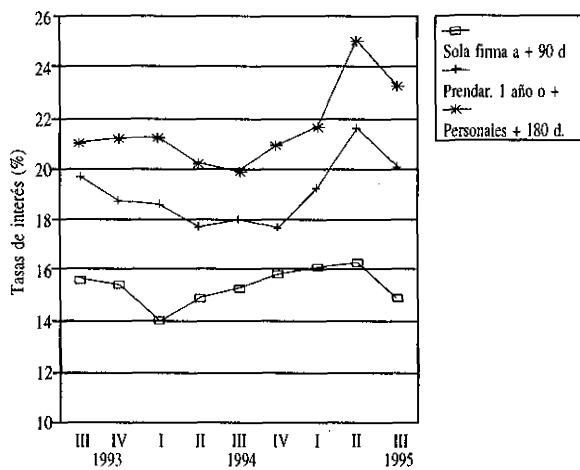


Fuente: Banco Central de la República Argentina, Gerencia de Estudios Económicos, *Boletín estadístico*, varios números, e INDEC, *Estadística mensual*, varios números

interés; por el contrario, tanto las tasas pasivas como las activas bajaron significativamente a partir de abril de 1991. Sin embargo, las tasas activas se mantuvieron en valores muy superiores a los internacionales, lo que ha tenido varias repercusiones sobre el sistema bancario. Así, tanto por razones de costos como de plazos, las empresas que tienen acceso directo al crédito externo lo han preferido en general al ofrecido por el sistema financiero local, privando a los bancos de

GRAFICO 4

Argentina: Tasas de interés nominales anualizadas de préstamos en dólares del sistema financiero



Fuente: Banco Central de la República Argentina, Gerencia de Estudios Económicos, *Boletín estadístico*, varios números.

una parte de sus clientes de primera línea. En cambio, otros prestatarios (típicamente, empresas pequeñas y medianas) se vieron apremiados por el proceso de apertura y reestructuración económica, todo lo cual tendía a influir negativamente sobre la calidad de la cartera de préstamos.

El análisis de las causas de las elevadas tasas activas de interés rebasa los límites de este artículo. Sin embargo, vale la pena hacer resaltar el amplio margen entre las tasas pasivas y las activas, problema persistente de la economía argentina durante los últimos veinte años, junto con una serie de comisiones y pagos de servicios que también encarecen el servicio bancario. Estos costos de la intermediación financiera no pueden ser atribuidos, como en los años ochenta, a la extrema desmonetización y al rápido giro de la moneda bancaria causadas por la inflación (si bien es cierto que hay mucho campo para aumentar la bancarización de la economía argentina). Parte del elevado costo bancario ha sido atribuido por las entidades a la incidencia de la cartera irregular que soportan, importante desde antes de la crisis de 1995. En efecto, las dificultades en el cobro de los créditos obligan a las entidades a castigar créditos o constituir provisiones de incobrabilidad, lo que exige la obtención de elevados ingresos operativos.¹³ Si esto fuera cierto, estaríamos ante un círculo vicioso en el que las elevadas tasas de interés serían a la vez causa y efecto de los elevados niveles de incobrabilidad.

Sería impropio hacer generalizaciones sobre la base de cifras agregadas, especialmente para un sistema bancario tan segmentado como es el argentino. La configuración de un círculo vicioso como el sugerido no parece existir para un segmento del sistema bancario constituido por los grandes bancos privados, los extranjeros y algunos oficiales, pero sí tendría importancia para un gran sector de la banca provincial, cooperativa y del interior, y para determinados prestatarios (pequeña y mediana empresa y familias). Esta diferenciación dentro del sistema bancario quedó al desnudo durante la crisis de 1995.

En suma, por la orientación de su financiamiento y los niveles de las tasas de interés, el sistema financiero en su conjunto no parece haber destinado parte importante del crédito al financiamiento de la inversión, y desde ese punto de vista no aparece como un agente eficaz para consolidar un proceso de acumulación. La expansión del volumen crediticio sí apoyó la reactivación de 1991-1994, dando vigor a la demanda atrasada de bienes de consumo duraderos y proveyendo de capital de giro (aunque a un costo elevado) a las empresas. Desde ese punto de vista, el sistema financiero favoreció indirectamente la capacidad de las empresas para autofinanciar sus inversiones, capacidad que ha sido, históricamente, la fuente principal de financiamiento de las empresas argentinas.¹⁴ Pero sigue sin resolverse el divorcio entre las operaciones más rentables para el sistema bancario y las necesidades de inversión de las empresas y la economía en general, así como el elevadísimo margen entre las operaciones bancarias activas y pasivas.

¹³ Un informe de Goldman, Sachs & Co. se refiere a "la aparente inconsistencia de amplios márgenes en las tasas de interés y baja rentabilidad" de las entidades bancarias, y las explica por "los costos directos e indirectos de los préstamos de baja calidad", a los que se agregan altos costos de operación. Véase Corrigan y Stocker, 1996, p. 32 y 33.

¹⁴ Véase Feldman, 1978.

IV

La crisis de 1995

1. La convertibilidad puesta a prueba

Antes de sobrevenir la crisis mexicana (en diciembre de 1994), la economía argentina presentaba síntomas que despertaban cierta inquietud. El desequilibrio de su cuenta corriente no dejaba de crecer: llegó a 10 mil millones de dólares en 1994, cifra equivalente a 54% de las exportaciones de bienes y servicios.¹⁵ Las cuentas públicas arrojaron un déficit significativo en el segundo semestre de 1994, tras haber mostrado superávit en 1992 y 1993. Los recursos corrientes (recaudación impositiva y previsional) se estancaron y tendieron a disminuir durante ese semestre, a consecuencia de la reforma previsional (vigente desde agosto de 1994), que restó recursos al gobierno, y de una desaceleración en el ritmo de actividad. En ese marco, la desocupación abierta llegó a 12.2% en octubre, en tanto la subocupación alcanzaba 10.4% (frente a tasas que en ambos casos eran de 9.3% un año antes). Por su parte, los mercados de capitales se resintieron con el alza en la tasa de interés internacional de corto plazo: en noviembre, el índice de las cotizaciones de la bolsa de comercio ya había perdido cerca de 25% respecto de febrero (el máximo del año). La economía argentina enfrentaba una contradicción: sus niveles de actividad y de crecimiento llevaban a un desequilibrio externo creciente, pero cualquier desaceleración del crecimiento podía agravar el cuadro fiscal y afectar a la ya insuficiente creación de puestos de trabajo. La dependencia de la entrada de capitales para enfrentar esta contradicción era cada vez mayor.¹⁶

No es, pues, de sorprender que la crisis mexicana haya tenido en Argentina un impacto más fuerte y más prolongado que en otros países de la región: "Argentina fue el primer país en experimentar presiones de los mercados financieros, probablemente porque tenía algunos de los rasgos macroeconómicos que ca-

racterizaban a México, incluyendo un régimen de cambio fijo, una tasa de ahorro interna baja, un sistema bancario débil, y un significativo déficit en su balanza corriente" (FMI, 1995b), p. 64). En ese marco se produce una fuga de capitales, con la mengua consiguiente de las reservas y, en menor medida, de la base monetaria¹⁷ (véase nuevamente el gráfico 1).

Los recursos destinados a la compra de divisas provinieron principalmente de los depósitos bancarios a plazo del sector privado que disminuyeron algo más de 18% entre noviembre de 1994 y abril de 1995. En un primer momento, los depositantes tuvieron desconfianza de la estabilidad del tipo de cambio y los depósitos en pesos se convirtieron en depósitos en dólares; los saldos totales a fines de enero de 1995 eran 5% inferiores a los de fines de noviembre de 1994, pero los

¹⁷ En este punto, una advertencia se hace necesaria, ya que el propio concepto de base monetaria cambió durante 1995. El 12 de enero de 1995, el Banco Central "dolarizó" los encajes en pesos de las entidades financieras; la intención aducida fue la de "alejar los temores del mercado de una eventual devaluación", ya que a partir de ese momento, "el dinero inmovilizado en el Banco Central quedó libre del riesgo de posibles devaluaciones que perjudicaran a las entidades financieras" (véase Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica, 1995b). Este cambio de unidad monetaria justificó que se retiraran esos depósitos del agregado "base monetaria", que quedó reducido a la sola circulación monetaria. Uno de los pilares de la convertibilidad, cual era la relación cuantitativa entre las reservas internacionales y la base monetaria, podía desdibujarse con un simple cambio de definiciones. Sin embargo, a partir de ese momento, las reservas internacionales pasaron a "respaldar" otro agregado, denominado "pasivos monetarios" del Banco Central, que junto a la circulación monetaria incluyen los depósitos de las entidades financieras en cuenta corriente denominados en dólares. Posteriormente se produjo un nuevo cambio de la reglamentación, por el que se reemplazaron a los encajes obligatorios (no remunerados) por "requisitos de liquidez" en instrumentos remunerados, que podían ser constituidos en determinados activos externos o internos; entre estos últimos se cuentan las Letras de Liquidez Bancaria emitidas por el Estado nacional, o pases pasivos del Banco Central. Este nuevo cambio llevó a modificar el agregado "respaldado" por las reservas, que fue bautizado "pasivos financieros del Banco Central", y que está compuesto por los rubros de los "pasivos monetarios", más la posición neta de pases, las letras de liquidez bancaria y los depósitos del gobierno (que son los "efectuados por la Tesorería correspondientes a lo recaudado de las entidades financieras por colocación de Letras de Liquidez Bancaria y los depósitos en cuentas operativas del Gobierno Nacional en el BCRA". Véase, para una explicación detallada: Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica, 1995a), p. 138.

¹⁵ A título de comparación, ese mismo año el déficit corriente como porcentaje de las exportaciones fue de 3% en Brasil, 7% en Chile y 24% en Colombia. En cambio, esa relación llegó a 58% en México (sin incluir la maquila).

¹⁶ Para una visión sintética de las consecuencias económicas del programa de convertibilidad y de los desafíos que enfrentaba aun antes de la crisis mexicana, puede consultarse el trabajo de Porta, 1995.

depósitos en dólares habían crecido moderadamente. A partir de entonces, cundió el temor por la solvencia del sistema financiero y ambos tipos de depósitos disminuyeron; parte de los saldos restantes se reorientaron hacia los bancos considerados más sólidos.

Los bancos aumentaron fuertemente sus tasas de interés pasivas, para tratar de retener los depósitos: en la Capital Federal y Gran Buenos Aires, la tasa anual se duplicó: por colocaciones a plazo fijo en pesos, subieron de 9% en noviembre de 1994 a 20% en abril de 1995; en dólares, el alza fue de 6% a 11%. Las tasas de interés activas se elevaron hasta llegar en promedio a 50% anual para los adelantos en cuenta corriente; en el interior del país y para deudores de segunda línea (en particular, empresas pequeñas y medianas) se llegó a tasas de 80% o más. Los créditos no sólo se encarecieron, también fueron más difíciles de obtener, aun para muchas renovaciones habituales de préstamos de corto plazo. Muchos prestatarios se vieron así abocados a una situación de cesación de pagos, lo que deterioró la cartera de los bancos. El cuadro 5 muestra, al menos parcialmente, esta evolución.

Este cuadro debe ser leído sólo como una aproximación del fenómeno. Ante todo hay que tener en cuenta el comportamiento habitual de los bancos que los lleva a renovar una parte de los créditos que desearían cobrar, sin conseguir hacerlo. Antes que declarar la falencia de un deudor (en especial cuando éste es importante o mantiene una vieja relación como cliente), se prefiere mantener el crédito en situación normal. Durante una crisis, no es bueno exponer en toda su magnitud el deterioro de la propia cartera de préstamos (haría más difícil, por ejemplo, el acceso a préstamos interbancarios), y además se evita tener que constituir elevadas provisiones.

También es difícil comparar las cifras de 1994 y 1995. Entre mediados de 1994 y principios de 1995 se modificó la metodología de la clasificación de los créditos, de manera que durante varios meses se presentaba la situación de una parte (decreciente) de la cartera con el criterio viejo, y la otra con el nuevo. Una tercera parte de la cartera correspondiente a noviembre de 1994 todavía está clasificada según la antigua metodología. Aunque para esa fecha hay falta de homogeneidad en los componentes de la cartera irregular, ésta no parece alterar los órdenes de magnitud ni, por lo tanto, las grandes líneas del análisis; de hecho, los porcentajes de cartera irregular para el conjunto del sistema financiero eran prácticamente idénticos en ambos subconjuntos: el clasificado según la norma antigua y el que sigue la nueva reglamentación.

En el cuadro 5 vale la pena destacar no sólo el gran aumento de la cartera irregular, sino también los altos niveles ya existentes en noviembre de 1994. Esta evidencia podría corroborar los análisis que afirman que "una crisis bancaria estaba gestándose aun antes de la crisis mexicana".¹⁸

Se había llegado a un punto crucial (teórico y práctico) del régimen de la convertibilidad. La pérdida de reservas debería desencadenar un ajuste automático, a través de la restricción monetaria y crediticia. Esta haría subir las tasas de interés y reduciría el gasto interno; el ajuste del nivel de actividad convertiría el déficit comercial en excedente, gracias a la reducción de las importaciones, y los capitales retornarían, atraídos por los altos rendimientos financieros. Así, se recompondrían las reservas internacionales y se recuperaría el crédito interno.¹⁹

Aun si ese ajuste fuese insuficiente para detener la salida de capitales, se creía que la convertibilidad no correría peligro, siempre y cuando las reservas internacionales fueran suficientes. Según un estudio del FMI, "si las salidas de capital son suficientemente amplias, una caja de conversión podría derrumbarse debido a la escasez de activos externos. Si al comienzo toda la moneda nacional no estuviera cubierta, la caja de conversión podría quedarse sin reservas antes que se convirtiera toda la masa de moneda nacional. Si realmente existiera un respaldo completo, las salidas masivas de capitales podrían llevar a la eliminación de la moneda nacional de la circulación y a su reemplazo por la moneda de reserva extranjera. La caja de conversión seguiría existiendo —aunque con un saldo muy reducido— y todavía estaría preparada para cambiar activos externos por moneda nacional al tipo de cambio original."²⁰ En ese trabajo se advierte que la situación generaría costos, sobre todo para el sistema financiero, debido a los "bruscos aumentos en las tasas de

¹⁸ Véase Corrigan y Stocker, 1996, p. 55.

¹⁹ "El ajuste al exceso de gasto es automático. Si disminuye la entrada de capitales, el gasto disminuye automáticamente, sin necesidad de devaluación, y como prueba de esto uno puede ver las reducciones que han experimentado las importaciones durante los meses de enero y febrero de este año, mientras que las exportaciones han seguido aumentando, y así el déficit en cuenta corriente ha disminuido prácticamente a la mitad. Este es el proceso de ajuste que no requiere someter a la población a drásticas redistribuciones de ingreso con medidas como las devaluaciones (...). Por el alza en la tasa de interés (...) en Argentina se están ajustando tanto el consumo como la inversión". Véase el reportaje al Ministro de Economía, Domingo Cavallo en *El Mercurio*, 1995.

²⁰ FMI, 1995b, p. 124. Hemos traducido "currency board" por caja de conversión.

CUADRO 5

Argentina: Cartera irregular de las entidades financieras, como porcentaje de los préstamos totales y del patrimonio neto, y valores en pesos (noviembre de 1994 y noviembre de 1995)^a

	En millones de pesos		Como porcentaje de los préstamos		Como porcentaje del patrimonio	
	Nov. 1994	Nov. 1995	Nov. 1994	Nov. 1995	Nov. 1994	Nov. 1995
Bancos públicos nacionales	3 200	3 812	26.1	28.3	73.0	79.6
Bco. Prov. de Buenos Aires	1 532	1 614	21.8	21.3	141.4	132.5
Otros bancos de prov. y munic.	4 454	4 999	41.6	49.2	330.0	579.8
Bancos privados, capital nacional	2 042	3 037	8.4	12.9	54.2	75.4
Bancos privados, capital extranjero	868	1 263	6.9	9.1	52.2	56.5
Bancos cooperativos	845	730	14.7	23.3	84.1	120.7
Compañías financieras	121	186	11.2	24.0	71.2	120.8
Cajas de crédito	21	25	15.5	23.6	34.9	44.6
<i>Total del sistema financiero</i>	<i>13 084</i>	<i>15 667</i>	<i>17.6</i>	<i>21.6</i>	<i>97.9</i>	<i>112.4</i>

Fuente: Elaborado sobre la base de Banco Central de la República Argentina, *Estados contables de las entidades financieras*, varios números.

^a Se considera irregular la cartera que, según la Comunicación A 1112 del Banco Central (antigua metodología), estaba "con arreglos", "con atrasos", "con riesgo de insolvencia", "en gestión judicial" y "en quiebra o liquidación", así como la cartera comercial que, según la Comunicación A 2218, estaba "con riesgo potencial", "con problemas", "con alto riesgo de insolvencia" o era "irrecuperable", y la cartera de consumo o vivienda que tenía "cumplimiento inadecuado", "cumplimiento deficiente", era "de difícil recuperación" o era "irrecuperable".

interés, que degradarían la calidad y liquidez de los activos, precisamente cuando más necesaria es la liquidez. Por consiguiente, una rígida adhesión a una caja de conversión frente a una salida de capitales en gran escala puede suponer la inestabilidad del sistema bancario" (FMI, 1995b, p. 125). En definitiva, una conversión masiva de pesos en dólares no era deseable, pero tampoco era inconcebible experimentarla sin abandonar la convertibilidad. El mensaje del equipo económico, hacia fines del año 1994, era que si el público quería reemplazar sus saldos en pesos por saldos en dólares, el gobierno estaba en condiciones de convalidar su opción. Podría desaparecer la moneda nacional, no el sistema de convertibilidad.

Para asegurar esa invulnerabilidad del sistema frente a una demanda masiva de dólares, se había afirmado —con cierta dosis de ambigüedad— que la moneda emitida estaba plenamente respaldada. Veamos esto más de cerca. En primer lugar ¿de qué moneda se estaba hablando? Ciertamente no de la masa monetaria en poder de los agentes no financieros (M3), que en todo momento fue muy superior a las reservas internacionales, aun si se admitía una definición abusivamente amplia de éstas. Según el régimen de la convertibilidad, el monto de las reservas debe ser al menos equivalente al de la base monetaria, pero no es ésta la que puede presionar sobre el mercado de divisas. La base monetaria es un pasivo del Banco Central compuesto por el circulante (los billetes en poder

del público) y los depósitos de los bancos en el Banco Central. Ninguno de estos agregados monetarios son saldos especulativos. Tanto el público como los bancos los utilizan para sus necesidades más elementales: el público para sus transacciones cotidianas, los bancos para sus pagos interbancarios y para la constitución de las reservas legales. No es, por consiguiente, la base monetaria existente la que puede volcarse al dólar y absorber las reservas internacionales del Banco Central: son básicamente los depósitos de corto plazo colocados a interés, que no están incluidos en la base monetaria, pero que representan el grueso del agregado M3.

Esta distinción tiene consecuencias prácticas. Una es de orden cuantitativo: cuando la crisis se inició, a fines de 1994, el monto de M3 triplicaba el de las reservas. Otra consecuencia se refiere a los mecanismos de una corrida hacia el dólar: "si se compraran los dólares utilizando la base monetaria, los compradores estarían renunciando a la liquidez en australes, lo que puede llevar a una reversión próxima de la corrida: los requerimientos normales de liquidez obligarán a canjear nuevamente los dólares por australes. Pero si, como hemos señalado, lo que converge al dólar no es la base monetaria sino M3 (y dentro de M3, básicamente los depósitos bancarios a interés), los que especulan con el alza de la divisa por la insostenibilidad del tipo legal de cambio no están renunciando a la liquidez: ya lo habían hecho antes. Así, los especulado-

res no pierden márgenes de maniobra, pero sí afectan la de los bancos a los que les faltará rápidamente billetes (que son base monetaria) para devolver depósitos. Los bancos subirán sus tasas de interés para tratar de frenar la corrida, demandarán préstamos interbancarios a tasas de interés crecientes y, finalmente, acudirán al Banco Central".²¹ Es lo que ocurrió en los primeros meses de 1995.

El Banco Central se encontró así frente a un viejo dilema, pero con una complicación suplementaria: la nueva normativa le había dejado menos instrumentos a su disposición. Atenerse al mecanismo teórico del ajuste automático suponía dejar que los bancos respondieran al retiro de depósitos con sus recursos líquidos, con su capacidad de endeudamiento (con el exterior o con otros bancos más líquidos) y mediante la recuperación de los créditos otorgados.

Estas respuestas son insuficientes ante un retiro más o menos generalizado de depósitos. La liquidez de las entidades financieras, sumando el circulante en caja, los depósitos en el Banco Central y los encajes integrados sobre los depósitos en moneda extranjera alcanzaban, en noviembre de 1994, a 9 100 millones de pesos, algo menos de 20% de los depósitos totales. Bastante antes del agotamiento absoluto de su liquidez, el sistema bancario quedaría en rojo al no poder integrar los encajes obligatorios sobre los depósitos. Los préstamos interbancarios sirven para facilitar el funcionamiento normal del sistema bancario más que para enfrentar una corrida, ya que las entidades con alguna liquidez tratan de asegurar su propia solvencia antes que aprovechar ocasiones de ganancias financieras. De cualquier forma, aun si se socializara toda la liquidez de las entidades bancarias, sería insuficiente ante un movimiento importante de retiros. Esto es cierto tanto para los depósitos en pesos como en dólares. Los encajes de estos últimos no llegaban, en noviembre de 1994, a 3 000 millones de dólares, para 21 000 millones de depósitos en dólares. Es cierto que los bancos tienen acceso a las reservas del Banco Central, en virtud de la ley de convertibilidad, pero para comprar esos dólares deben presentar moneda central (base monetaria), de la que justamente están escasos.

Queda el recurso al cobro de los préstamos concedidos. Las dificultades prácticas son evidentes: los préstamos bancarios son menos líquidos que los depósitos, en la medida en que los bancos cumplan con una de sus funciones, cual es la de transformar (alargar) los

plazos de los activos financieros. Además, exigir bruscamente el pago de numerosos créditos lleva a una depresión económica, que hace imposible su cobro efectivo. También hay que considerar que para obtener la liquidez en moneda central (base monetaria) o en dólares, que es la que exigen los depositantes que quieren sacar sus ahorros del sistema financiero local, no basta con cobrar un crédito por un monto análogo al que exige el depositante. Si el deudor devuelve el préstamo girando sobre su cuenta en el mismo banco A que le prestó el dinero, el banco ve disminuir simultáneamente su activo (el préstamo) y su pasivo (el depósito del deudor), sin hacerse de liquidez en moneda central; si la empresa o la familia endeudada gira sobre otro banco (B), el banco A podrá exigir, en la cámara de compensación, el monto correspondiente en moneda central al banco B, con lo que le trasmite su propia necesidad de liquidez. El sistema bancario en su conjunto sigue requiriendo base monetaria.²² Esta aparecerá si el deudor paga en efectivo o girando sobre una cuenta en el exterior. El hecho es que, conceptualmente, se requiere hacer exigible una masa de créditos mayor que el monto de moneda central inicialmente requerido, en un proceso que se transmite a otros bancos. Se entraría en una deflación de créditos.²³

2. El manejo de la crisis

Veamos a continuación qué ocurrió en la práctica: cómo evolucionaron los balances de los distintos agentes durante los primeros meses de la crisis (cuadros 6, 7 y 8) y, en particular, cuál fue la respuesta del Banco Central.

El cuadro 6 muestra la reducción de reservas internacionales (-2 706 millones), superior a la contracción de la base monetaria (-886 millones). La pérdida de reservas fue muy intensa entre fines de diciembre y fines de marzo: -5 832 millones de pesos o dólares, es decir, 36.3% del saldo a fines de 1994. En abril de 1995 se empezó a recibir apoyo financiero externo de organismos multilaterales (+1 909, véase el cuadro 6),

²² El mecanismo no cambia en lo esencial para los depósitos y préstamos en dólares: si se salda un crédito girando contra otra cuenta en moneda extranjera del sistema bancario local, se traslada la exigencia de liquidez de un banco a otro, pero no se la elimina para el sistema en su conjunto.

²³ Tales procesos son propios de las crisis deflacionarias, que se han producido cuando ante la crisis económica y bancaria, los bancos no encuentran apoyo de un prestamista de última instancia. Véase el análisis clásico de Fisher, 1933.

²¹ Véase Calcagno, 1991, p. 14.

CUADRO 6

Argentina: Variación de saldos en el balance del Banco Central entre noviembre de 1994 y abril de 1995
(Millones de pesos)

Activo		Pasivo	
Activos sobre el exterior	-2 706	Obligaciones con organismos internacionales	1 909
Financiamiento al gobierno	-1 786	Depósitos oficiales	60
Créditos a entidades financieras	2 063	Cuentas varias	-3 512
		Circulación monetaria fuera del sistema financiero	367
		Circulación monetaria en entidades financieras	-572
		Depósitos de entidades financieras	-681
<i>Total</i>	<i>-2 429</i>	<i>Total</i>	<i>-2 429</i>

Fuente: Sobre la base de Banco Central de la República Argentina, Gerencia de Estudios Económicos, *Boletín estadístico*, varios números.

CUADRO 7

Argentina: Variación de saldos en el balance consolidado de las entidades financieras^a, entre noviembre de 1994 y abril de 1995
(Millones de pesos)

Activo		Pasivo	
Efectivo	-565	Créditos externos netos	1 581
Cuenta corriente en el Banco Central	-750	Depósitos oficiales	-312
Préstamos y valores sector oficial	-475	Depósitos privados a la vista, moneda nacional	-170
Préstamos y valores privados, moneda nacional	-1 309	Depósitos privados a plazo, moneda nacional	-3 829
Préstamos a privados, moneda extranjera	989	Depósitos privados en moneda extranjera	-2 622
Otras cuentas del activo	-1 870	Obligaciones con el Banco Central	1 778
		Otras cuentas del pasivo	-869
		Capital y reservas	464
<i>Total</i>	<i>-3 980</i>	<i>Total</i>	<i>-3 980</i>

Fuente: Sobre la base de Banco Central de la República Argentina, Gerencia de Estudios Económicos, *Boletín estadístico*, varios números.

^a Comprende los bancos y cajas de ahorro, compañías financieras, sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles y cajas de crédito.

CUADRO 8

Argentina: Variación de saldos de algunos rubros del balance consolidado del sector privado no financiero, entre noviembre de 1994 y abril de 1995
(Millones de pesos)

Activo		Pasivo	
Circulante	367	Créditos bancarios en moneda nacional	-1 309
Depósitos bancarios a la vista	-170	Créditos bancarios en moneda extranjera	989
Depósitos bancarios a plazo, moneda nacional	-3 829		
Depósitos bancarios a plazo, moneda extranjera	-2 622		
<i>Total</i>	<i>-6 254</i>	<i>Total</i>	<i>-320</i>

Fuente: Banco Central de la República Argentina, Gerencia de Estudios Económicos, *Boletín estadístico*, varios números.

pero aún se mantenía la salida de depósitos desde el sistema bancario y la demanda neta de dólares por parte de los particulares. Esa pérdida de depósitos se mantuvo hasta que las elecciones de mediados de mayo (en las que se reeligió al gobierno saliente) despejaron las

incógnitas políticas que se agregaban a la incertidumbre económica.

Los cuadros 7 y 8 muestran la disminución de los depósitos bancarios. Esa reducción afectó a todas las clases de depósitos, pero de manera muy desigual. Los

depósitos oficiales y los depósitos privados a la vista disminuyeron relativamente poco (-312 y -170 millones de pesos, lo que representa disminuciones de -4.5% y -4.1%, respectivamente), pero los depósitos a plazo cayeron mucho más: -26.6% para los depósitos en pesos, -12.5% para los denominados en moneda extranjera, totalizando casi 6 500 millones de pesos. Las diferentes tasas de disminución de los depósitos privados (en dólares o pesos) muestran la existencia de un riesgo cambiario.

Se comprueba también que la consiguiente presión sobre las reservas internacionales tuvo su origen en los depósitos a plazo, que disminuyeron fuertemente, y no en M1, cuyo saldo quedó estable (en efecto, la leve disminución de los depósitos a la vista fue compensada por un ligero aumento del circulante fuera del sistema financiero). Por otra parte, el hecho de que disminuyeran todos los depósitos (cualquiera fuera la moneda en la que estaban pactados) es señal de que existía desconfianza, no sólo sobre la estabilidad cambiaria, sino también sobre la solvencia del sistema financiero.

Para enfrentar la disminución de sus depósitos, las entidades financieras debieron recurrir a sus disponibilidades, tanto en pesos como en divisas. Se utilizaron saldos de efectivo y reservas en el Banco Central, y también cayeron (de 3 000 a 1 400 millones de dólares) las reservas sobre los depósitos en dólares, constituidas principalmente por depósitos en la sucursal de Nueva York del Banco de la Nación Argentina y en otros bancos extranjeros. En el cuadro 7 se observa que esa disminución coincide con el aumento de un rubro del pasivo (créditos externos netos) de los bancos.²⁴ El uso de los recursos líquidos propios, sin embargo, resultaba insuficiente para responder a la demanda de devolución de depósitos, aunque era excesivo en lo que hace a la obligación de mantener los encajes legales mínimos. El ajuste automático habría llevado a un proceso de deflación de créditos y, probablemente, a una caída en cadena de numerosos bancos y empresas. No hubo tal ajuste. Así, en el cuadro 7 se observa que frente a una caída de unos 7 000 millones de pesos en los depósitos bancarios entre fines de noviembre de 1994 y fines de abril de 1995, el saldo global de los créditos al sector privado (sumando los créditos en pesos y en dólares) solamente disminuyó en 320 mi-

²⁴ El recurso a fondos externos por parte de las entidades financieras aparece también en la nueva presentación del balance de pagos, que muestra un ingreso de 1 566 millones de dólares hacia el sector bancario (excluido el Banco Central) durante el primer trimestre de 1995.

llones. Las razones pueden ser múltiples: algunos créditos no eran inmediatamente exigibles, y muchos que sí lo eran (por ejemplo, créditos de corto plazo renovables para el capital de trabajo de las empresas) no pudieron ser cobrados en plena crisis económica. Estas falencias frecuentemente no se hacen públicas, y dan lugar a renovaciones forzosas de los créditos.

Transponiendo los movimientos bancarios al balance consolidado del sector privado no financiero (cuadro 8), se observa la desproporción entre la reducción del activo (depósitos bancarios y circulante) y el pasivo (deudas con los bancos). La contraparte de esta reducción del activo debe buscarse fuera del sistema financiero local, en la constitución de activos en divisas en el exterior o "bajo el colchón". Nótese, por otra parte, que la masa monetaria M1 (circulante y cuentas a la vista) en poder del sector privado no financiero no disminuye (en realidad, aumenta levemente). Es decir, fueron los saldos de los depósitos a plazo, no la moneda usada para las transacciones (parte de la cual es base monetaria) la que se utilizó para adquirir dólares.

No hubo, pues, ajuste automático para enfrentar la disminución de los depósitos bancarios. Hubo una fuerte intervención —por acción y por omisión— del Banco Central. Por una parte, redujo considerablemente el requisito de encajes mínimos. Es así como los porcentajes de reservas obligatorias sobre los depósitos en cuentas corrientes y depósitos de ahorro común cayeron de 43% en diciembre de 1994 a 33% entre enero y julio, y a 20% en agosto. Los encajes sobre los depósitos a plazo fijo (tanto en dólares como en pesos) eran de 3% en diciembre; cayeron a 1% en enero-febrero, subieron a 2% luego, para desaparecer en agosto de 1995.²⁵ Por añadidura, el Banco Central cobró a las entidades que no conseguían cumplir con los requisitos de encajes tasas de interés sobre el faltante muy inferiores a las que en ese momento se pedían en el mercado interbancario, y permitió contabilizar los fondos disponibles en la caja de los bancos para la constitución de hasta un 50% de los efectivos mínimos.

Estas medidas resultaron insuficientes. Apremiados por la iliquidez, los bancos procuraron cobrar los

²⁵ A partir de noviembre de 1995 se reemplazó el sistema de encajes no remunerados por el de "requisitos mínimos de liquidez" sobre el total de los pasivos, que se pueden constituir con instrumentos financieros remunerados, que pueden ser internos (Letras de Liquidez Bancaria emitidas por el Gobierno Nacional o pases pasivos del Banco Central) o externos (en una cuenta del Deutsche Bank de Nueva York, bonos de gobiernos de la OECD, etc.). Los requisitos varían de 0 a 15% según los plazos de vencimiento de los distintos pasivos bancarios.

créditos concedidos y vender o ceder en garantía sus títulos públicos. Ambos rubros del activo disminuyeron, como se observa en el cuadro 7. Pero no resulta sencillo para un banco cobrarles a empresas en plena contracción de sus ventas, del nivel general de actividad y de la oferta crediticia, y en cambio las consecuencias sobre la economía de una —aún incipiente— deflación de los créditos resulta sumamente costosa.²⁶ En esa situación se fue reinstituyendo progresivamente la función de prestamista en última instancia del Banco Central que, como vimos, había quedado fuertemente limitada —aunque no totalmente abolida— en el régimen monetario vigente.

En un primer momento, se alentó desde la autoridad monetaria el funcionamiento de una red de seguridad de los bancos privados, por la cual los bancos con mayor liquidez comprarían su cartera a los más necesitados. Sin embargo, los abusos en las tasas de descuento aplicadas sobre buenas carteras llevaron a establecer una nueva red de seguridad a través del Banco de la Nación (estatal). El Banco Central creó a tal efecto un depósito indisponible por el 2% del monto total de los depósitos existentes al 30 de noviembre de 1994, debiendo integrarse en la cuenta que el Banco Central mantiene en el Banco de la Nación. Sobre esta base, el Banco de la Nación podía auxiliar a las entidades ilíquidas mediante la compra de algunas de sus carteras crediticias. El monto de esa asistencia durante el primer trimestre de 1995 alcanzó a 982 millones de pesos.²⁷ Finalmente, el 1° de marzo, a través de un decreto, se reformó la ley 24144 que establece la carta orgánica del Banco Central. Con esta reforma se facilitó el otorgamiento por el Banco Central de “adelantos por iliquidez transitoria” a las entidades, eliminando condicionamientos en plazos y garantías, que quedaron a discreción del Banco Central. Este también fue facultado a ceder o vender a las entidades que tuvieran excedentes de liquidez, los créditos que hubiera adquirido de las entidades ilíquidas. El Banco Central asumía así directamente el manejo de la red de seguridad bancaria; si a esto se le agrega la importante

inyección de liquidez al sistema bancario a través de sus operatorias de pases con títulos públicos,²⁸ vemos que el Banco Central había retomado en gran medida, en marzo de 1995, sus funciones de prestamista en última instancia. En mayo de 1995, el sistema financiero había recibido cerca de 3 500 millones de pesos, por concepto de redescuentos y pases otorgados por el Banco Central. Ese monto equivalía a un 50% de los depósitos perdidos desde fines de noviembre de 1994.

La historia del redescubrimiento de la importancia de un prestamista en última instancia no termina allí. A fines de marzo, se anunció la formación de un Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria, cuyo financiamiento (unos 2 600 millones de dólares) se basaría en préstamos del Banco Mundial y en la colocación de un bono argentino suscrito por entidades financieras locales y bancos extranjeros (unos 1 000 millones de dólares cada grupo).²⁹ Este Fondo debía facilitar y financiar parcialmente la capitalización, reestructuración o venta de entidades financieras con problemas. Paralelamente, se anunció la formación del Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial, destinado a apoyar la privatización de bancos provinciales. Se financiaría con la caución de acciones de YPF en manos del Estado (1 300 millones de dólares), y préstamos del BID (750 millones de dólares) y del Banco Mundial (500 millones). Por último, en diciembre de 1996 se concretó un acuerdo con trece bancos internacionales liderados por el Chase Manhattan, en torno a un crédito contingente por hasta 6 100 millones de dólares que estaría disponible “en caso de que existiera una desconfianza generalizada sobre el sistema financiero argentino o que el sistema requiriera una liquidez internacional adicional además de los fondos de que ya disponen los bancos”.³⁰ En tal caso, los bancos extenderán automáticamente una línea de crédito al solo requerimiento del Banco Central, contra la garantía de títulos argentinos. El costo de este programa es compartido por el Banco Central y los bancos que quieran tener acceso a ese financiamiento, y asciende a una tasa de compromiso (cerca de 0.6%) mientras no se usen los fondos, y a LIBOR más 2.2% en caso de utilizar la línea.

La intervención del Banco Central para enfrentar la crisis bancaria también se orientó a frenar la salida de los depósitos. Por una parte, volvió a instaurar una

²⁶ “Los problemas de iliquidez [de los bancos] derivaron en la casi total desaparición del crédito privado. Las entidades renovaban préstamos a plazos entre uno y siete días, a tasas que alcanzaron un 70% anual en pesos y un 55% en dólares. Esas tasas se llegaron a incrementar hasta 10 puntos porcentuales en entidades que, ante la necesidad de fondos para cubrir pasivos, presionaban de esa forma a sus clientes para que cancelaran sus acreencias. ...Las Pymes, que el año pasado obtenían crédito a tasas no menores a 4% mensual, tuvieron que renegociar sus deudas a tasas no menores de un 8-9% mensual, mientras que prácticamente no tuvieron acceso a nuevas líneas de crédito”. (Véase FIEL, 1995b).

²⁷ Véase FIEL, 1995a, pp. 16 y 17 y 1995d, p. 17.

²⁸ Una operación de pase consiste en la compra de títulos al contado y una simultánea venta a futuro.

²⁹ Véase FIEL, 1995c, p. 18.

³⁰ Declaraciones del Ministro de Economía Roque Fernández, del 20 de diciembre de 1996. (Reuters)

garantía oficial de los depósitos que había sido abolida en ocasión de la reforma de la carta orgánica del Banco Central de 1992. Por la otra, toleró pasivamente la suspensión *de facto* de la restitución de depósitos por parte de numerosas entidades financieras.³¹ Según la jerga del medio financiero, esas entidades “se sentaron” sobre los depósitos, y simplemente disponían reprogramaciones forzosas de los vencimientos de los plazos fijos, o bien establecían montos máximos para los retiros. Esta permisividad por parte del Banco Central permitió la subsistencia de entidades que técnicamente habían caído en insolvencia. Con la Comunicación A 2319 del 21 de marzo, el Banco Central fue más allá en esta táctica de transferir los problemas de los bancos a sus clientes. A partir de ese momento, en lugar de excluir de la cámara compensadora a la entidad que no dispusiera de liquidez para saldar (en moneda central) los pagos debidos a otras entidades, se dispuso rechazar el cheque emitido por el agente no financiero, aun cuando la cuenta sobre la que fue girado tuviera fondos.

De este modo, por acción y por omisión, el Banco Central influyó decisivamente para controlar la crisis bancaria y evitar el cierre de varias entidades. Como se comprobaría después, el objetivo de las autoridades era evitar una caída en cadena que alimentara la corrida bancaria, y no el de preservar para siempre a todas esas entidades. Por el contrario, se propuso obrar (y así se anunció inequívocamente) en favor de una mayor concentración del sistema bancario.³²

³¹ La permisividad oficial fue explícita. A la pregunta “Un banco que no devuelve los depósitos ¿puede no ser suspendido?”, el Presidente del Banco Central (y luego, Ministro de Economía) Roque Fernández respondió: “Así es. La ley en ningún lado obliga a suspender al banco que pueda tener un problema puntual” (reportaje publicado en *Ambito Financiero* 1995c, p. 25). De este modo, así como en ocasión del Plan Bonex, ciertos depósitos perdieron súbitamente su liquidez. La diferencia entre los dos episodios radica en que en el segundo, esta medida no fue general, y provino más de una práctica tolerada que de una resolución formal. ¿Se hubiera ido más allá de haberse prolongado la salida de los depósitos y la reducción de las reservas? La posibilidad fue reiteradamente desmentida, pero entre muchos depositantes existió el temor de que el gobierno echara mano a un Plan Bonex II.

³² La afirmación del Ministro de Economía según la cual en el sistema financiero “sobran cien entidades” (la mitad de las entonces existentes) no contribuyó a tranquilizar a los depositantes. El ministro precisó entonces su pensamiento, mostrando que en medio de la crisis no perdía de vista sus objetivos de largo plazo: “hay demasiados bancos, pero esto no significa que haya bancos que tengan que desaparecer por quiebra. Tienen que ser absorbidos por otros bancos más grandes o se tienen que fusionar entre ellos. Y tiene que haber un proceso que deje un menor número de entidades, pero más fuertes y, sobre todo, con menores costos operativos. Esto es un proceso que se ha empezado a dar, nosotros lo vamos a apoyar mucho.” Véase *Ambito Financiero*, 1995a, p. 2.

La pérdida de reservas se detuvo con el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional; en abril de 1995, éste depositó 1 640 millones de dólares y comprometió otros 1 200 a desembolsar en varias cuotas. Aunque los montos comprometidos fueron mucho menores que los que se dedicaron al rescate de México, permitieron un cambio de las expectativas y una recuperación en las cotizaciones de los mercados de capitales, que venían cuesta abajo desde diciembre de 1994 (de hecho, la tendencia a la baja de la bolsa de comercio comenzó en el primer trimestre de aquel año, con la elevación de la tasa de interés de los Estados Unidos). La salida de depósitos bancarios se mantuvo un tiempo más, aproximadamente hasta las elecciones presidenciales de mayo de 1995.

El recurso al financiamiento externo por parte del gobierno nacional y del Banco Central fue un factor decisivo para contener la crisis cambiaria en su momento más agudo y luego recomponer las reservas internacionales y remonetizar la economía. Es así como durante los tres últimos trimestres de 1995, el Banco Central aumentó su endeudamiento externo en 1 930 millones de dólares (debido esencialmente a desembolsos del FMI), mientras el gobierno nacional lo hizo en 5 360 millones (básicamente por colocación de títulos y desembolsos de organismos multilaterales), pese a que amortizó préstamos por 2 300 millones de dólares. El gobierno nacional también recibió, en la segunda mitad del año, casi mil millones de dólares por privatizaciones. Estos 8 300 millones de dólares pueden compararse con el incremento de las reservas internacionales del Banco Central, que se elevaron de unos 10 000 millones de dólares a fines de marzo de 1995, a casi 16 000 millones a fines de diciembre.

3. Algunas consecuencias de la crisis sobre el sistema financiero

Cuando, en el segundo semestre del año, se alejó tanto la posibilidad de una devaluación como la de una quiebra generalizada de bancos, hubo un retorno de depósitos y una disminución de las tasas de interés. Sin embargo, no se volvió a la situación anterior a la crisis, la que afectó de manera diferente a los distintos tipos de bancos. El sistema financiero quedó con una cartera de menor calidad y con una menor capacidad o disposición para retomar una expansión de la oferta de créditos.

La crisis de 1995 provocó una reestructuración significativa del sistema financiero. La rápida salida de depósitos entre noviembre de 1994 y marzo de 1995

afectó a casi todas las entidades, pero con una intensidad muy variable. El sistema financiero perdió en ese lapso 15.2% de sus depósitos totales (sumando pesos y dólares), que se destinaron principalmente a la constitución de saldos en divisas fuera del sistema financiero; pero junto a ese movimiento general se produjo otro de redistribución de los depósitos: los depositantes que querían mantenerse en el sistema financiero local escogían los bancos en función de la solvencia que les atribuían. Esto se refleja en una pérdida de depósitos tanto menor cuanto mayor era la entidad financiera (cuadro 9).

Debe recordarse que algunas entidades debieron suspender unilateralmente la devolución de depósitos, lo que puede sugerir que, para algunos grupos, las tasas del cuadro 9 subestiman los retiros exigidos por los depositantes. Al pasar el momento más agudo de la crisis y disminuir la pasividad del Banco Central ante el incumplimiento de esas entidades, el proceso de

concentración siguió profundizándose. En efecto, o bien la entidad devolvía los depósitos, y éstos emigraban a otros bancos que mostraban mayor solvencia, o bien no podía devolverlos, y era suspendida, cerrada, desmembrada o fusionada. De este modo, si en noviembre de 1994 las quince primeras entidades recibían 58.2% de los depósitos totales, un año más tarde ese porcentaje era de 67.4%.

El cuadro 10, que compara la situación anterior a la crisis y la vigente un año después, muestra otro aspecto de la reestructuración del sistema financiero que la crisis desencadenó, o al menos aceleró.

Los depósitos totales aún estaban, en noviembre de 1995, un 6% por debajo del nivel de un año antes. Se advierte entre ambas fechas un ligero crecimiento de la participación en los depósitos de los bancos públicos más importantes (básicamente el Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires) y una expansión más importante aún de la participación

CUADRO 9

Argentina: Pérdida de depósitos entre noviembre de 1994 y marzo de 1995 según el tamaño de la entidad financiera

Entidades ordenadas por tamaño ^a	Depósitos en nov. de 1994 (millones de pesos)	Depósitos en marzo de 1995 (millones de pesos)	Tasa de variación (en porcentajes)
de la 1ª a la 10ª	23 984	22 469	-6.3
de la 11ª a la 30ª	10 672	9 181	-14.0
de la 31ª a la 50ª	4 753	3 468	-27.0
de la 51ª a la 100ª	6 427	4 102	-36.2
de la 101ª a la 204ª	2 619	1 840	-29.7
<i>Total sistema financiero</i>	<i>48 454</i>	<i>41 060</i>	<i>-15.3</i>

Fuente: Elaboración sobre datos del Banco Central de la República Argentina, *Estados contables de las entidades financieras*, varios números.

^a Se ordenaron las entidades en función de los depósitos totales que tenían en noviembre de 1994.

CUADRO 10

Argentina: Indicadores de la participación en el sistema financiero de distintos tipos de entidades, noviembre de 1994 y noviembre de 1995

Entidades clasificadas por su forma jurídica y la propiedad del capital	Nº de entidades en nov. 1994	Nº de entidades en nov. 1995	Número de casas, ^a nov. 1994	Número de casas, ^a nov. 1995	Participación en depósitos de 1994	Participación en depósitos de 1995
Bancos públicos de la Nación	4	4	594	578	13.9	14.9
Banco Provincia de Buenos Aires	1	1	306	306	9.5	11.2
Otros bancos de provincias y municipalidades	28	25	810	697	15.6	13.3
Bancos privados, capital nacional	66	56	1 255	1 491	33.4	33.5
Bancos privados, capital extranjero	31	31	397	419	16.1	21.2
Bancos cooperativos	38	11	877	479	10.3	5.2
Compañías financieras	21	18	32	32	1.0	0.7
Cajas de crédito	15	12	21	19	0.2	0.1
<i>Total del sistema financiero</i>	<i>204</i>	<i>158</i>	<i>4 292</i>	<i>4 021</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Sobre la base del Banco Central de la República Argentina, *Estados contables de las entidades financieras*, varios números.

^a Incluye casas matrices y sucursales.

de los bancos extranjeros. La mayor caída ha sido la de los bancos cooperativos, seguida por la de los bancos provinciales y municipales (excluido el Banco de la Provincia de Buenos Aires). Como veremos más adelante, los bancos privados de capital nacional sufrieron una considerable reestructuración, que sin embargo dejó inalterada su parte de mercado.

La evolución más impactante es la de los bancos cooperativos, que entre noviembre de 1994 y marzo de 1995 perdieron casi un tercio de sus depósitos, y en un año bajaron de 38 entidades a sólo 11. Por la pérdida de depósitos varias entidades decidieron fusionarse: cinco bancos cooperativos se reunieron en uno nuevo (Argencoop), y otros ocho dieron origen a un banco privado constituido como sociedad anónima (BISEL). Otros bancos de este sector fueron absorbidos por otras entidades o debieron cerrar sus puertas, siendo posteriormente vendidas sus sucursales y transferidos, en algunos casos, sus activos y pasivos. El caso más importante fue el del Banco Integrado Departamental, que en febrero absorbió —con apoyo oficial— a otras dos entidades cooperativas, para ser poco tiempo después suspendido, y finalmente liquidado en agosto de 1995; el Banco de Boston y el Banco de Galicia fueron sus principales compradores, con el apoyo financiero del Fondo Fiduciario, del Banco de la Nación y del Banco Central.³³

Por otra parte, algunos bancos cooperativos, entre los más grandes, compraron otras entidades o participaron en la liquidación de las fallidas: es el caso del Banco Mayo,³⁴ y también de Hogar de Patricios Coop., Bica, Credicoop, Coopesur y Cooperativo de Caseros. Con la excepción de este último,³⁵ los bancos nombrados lograron recomponer sus depósitos durante el segundo semestre de 1995.

³³ "El Banco de Boston se hizo cargo de 93 sucursales y se comprometió a devolver depósitos hasta 3 000 (75% del total) mientras que los depósitos por montos superiores serían devueltos en un 40% en forma inmediata y el resto del producido por un fideicomiso conformado por los activos a realizar y los pasivos pendientes. Logró asistencia del Fondo Fiduciario, el Banco de la Nación y el Banco Central por 210 millones. Por su parte, el Banco de Galicia adquirió 40 sucursales, cobrando sus depositantes en forma similar a los del Boston. Finalmente, Exprinter adquirió dos sucursales y la restante fue para el Bisel". (Véase FIEL, 1995e, p. 19).

³⁴ Este banco absorbió durante 1995 a los bancos Caudal, Provencor y de Olavarría (privados de capital nacional); Cooperativo de La Plata y Noar (cooperativos) y a la caja de crédito Dardo Rocha. En noviembre de 1995 reunía 530 millones de pesos de depósitos, frente a 320 millones un año antes.

³⁵ El Banco Caseros, que abandonó la forma cooperativa, recibió ayuda del Banco Central (102 millones de pesos) y del Fondo Fiduciario (43 millones), pero no pudo recuperarse de la pérdida de depósitos y de la alta morosidad de su cartera. El 19 de octubre de 1996, el Banco Central suspendió su autorización para funcionar.

Entre los bancos privados constituidos como sociedades anónimas, catorce cerraron o fueron absorbidos durante 1995. Se sumaron a esta categoría seis nuevas entidades, entre ellas tres bancos provinciales privatizados (los de Entre Ríos, Misiones y Formosa) y dos provenientes del sector cooperativo, ya mencionados. Los principales bancos privados participaron, en mayor o menor medida, en la compra de sucursales de entidades en licitación; se trata de los bancos de Galicia, de Crédito Argentino, Francés y Río, todos los cuales se cuentan entre las diez primeras entidades financieras por sus depósitos. Un comportamiento similar siguieron los bancos extranjeros que también están entre los "top ten", esto es, el Citibank y el Banco de Boston. Todos estos bancos expandieron significativamente sus depósitos durante 1995.

La banca extranjera emergió de la crisis como la gran ganadora. Su creciente participación en el negocio bancario parece reflejar las ventajas que tiene en un sistema de convertibilidad y de apertura a los movimientos de capitales. En efecto, su articulación con el exterior le ofrece un acceso a líneas de crédito externas en mejores condiciones que sus competidores, lo que en el marco de la convertibilidad es una ventaja de consideración. En cuanto a la crisis vivida en 1995, no solamente no se vio afectada por el retiro de depósitos (entre noviembre de 1994 y el mismo mes de 1995, sus depósitos aumentaron en 23.7%, y sus financiamientos 9.4%) sino que los grandes bancos extranjeros se vieron indirectamente favorecidos por la fuga de depósitos desde las otras entidades, por ser los principales receptores en el exterior del dinero que sale del país. Su creciente peso en el sistema bancario argentino se vio reforzado con la adquisición, a fines de 1996, del paquete accionario mayoritario del tradicional Banco Francés (en ese momento, el 7º banco por el valor de sus depósitos) por el Banco Bilbao Vizcaya.

Las compañías financieras y las cajas de crédito redujeron su ya escasa relevancia en el sistema financiero: manejaban en noviembre de 1995 volúmenes de depósitos que eran 34% y 38% inferiores, respectivamente, a sus valores de noviembre de 1994.

Por último, mencionemos la situación de la banca pública. El Banco de la Nación apoyó activamente la reestructuración de la banca privada. En medio de la crisis se lo vio como un refugio frente a la fragilidad del sistema financiero, de modo que en noviembre de 1995 ya había recuperado la totalidad de los depósitos perdidos durante la etapa más aguda de la crisis. Pocos bancos públicos evitaron perder depósitos durante 1995. Excepciones notables son el Banco de la Provincia de Buenos Aires y el Banco de la Ciu-

CUADRO 11

Argentina: Préstamos con alto riesgo de insolvencia e irrecuperables. Monto absoluto, porcentaje de los préstamos totales y del patrimonio neto (noviembre de 1995)

	Valor de la cartera en millones de pesos		Como porcentaje de los préstamos		Como porcentaje del patrimonio neto	
	Alto riesgo	Irrecuperable	Alto riesgo	Irrecuperable	Alto riesgo	Irrecuperable
Bancos públicos nacionales	813	935	6.0	6.9	17.0	19.5
Banco de la Provincia de Buenos Aires	479	182	6.3	2.4	39.3	14.9
Otros bancos provinciales y municipales	1 364	2 247	13.4	22.1	158.2	260.7
Bancos privados de capital nacional	1 193	400	5.1	1.7	29.6	9.9
Bancos extranjeros	327	125	2.4	0.9	14.6	5.6
Bancos cooperativos	281	102	9.0	3.3	46.4	16.9
Compañías financieras y sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda	47	34	6.0	4.5	30.2	22.5
Cajas de crédito	8	5	7.7	4.2	14.7	8.0
<i>Total del sistema financiero</i>	<i>4 511</i>	<i>4 032</i>	<i>6.2</i>	<i>5.6</i>	<i>32.4</i>	<i>28.9</i>

Fuente: Elaborado sobre la base de Banco Central de la República Argentina, 1995b.

dad de Buenos Aires, que no solamente son los mayores entre los provinciales y municipales, sino que se destacan en ese grupo por la calidad relativamente buena de sus carteras. Ambos bancos aumentaron su parte del mercado, así como el Banco de La Pampa, que absorbió al Banco de Coronel Dorrego y Trenque Lauquen.

Este amplio proceso de reestructuración fue apoyado activamente por el Ministerio de Economía y las autoridades monetarias. Se dispuso que el Fondo Fiduciario financiaría a los bancos compradores de entidades en licitación —o de sus carteras— hasta por 25% de la operación. Además, esos bancos obtendrían facilidades de efectivos mínimos y refinanciaciones de redescuentos en condiciones ventajosas. Se dispuso igualmente que al banco comprador de una entidad financiera se le transfieran los redescuentos y adelantos otorgados por el Banco Central a la entidad puesta a la venta, con una financiación de 140 meses a una tasa de interés igual a la tasa promedio de la caja de ahorro común: cerca de 3% anual, la más baja del mercado.

La reestructuración, todavía en curso, del sistema financiero no ha sido el único efecto que la crisis ha tenido sobre éste. El sistema bancario en su conjunto lleva ahora el lastre de una cartera de recuperación dudosa (véase el cuadro 11), que lo obliga a una política crediticia más conservadora, y es uno de los factores que mantienen altas las tasas activas de interés.

La confluencia de todos estos factores ha agravado la discriminación en contra de las pequeñas y medianas empresas y de las economías regionales. La desaparición de gran parte de los bancos cooperativos —muchos de los cuales son entidades regionales—, que tradicionalmente orientaban sus créditos hacia ese tipo de agentes y hacia las regiones,³⁶ y la crisis de numerosos bancos provinciales, priva a muchos pequeños prestatarios y productores regionales de sus fuentes habituales de crédito. Además, el hecho de que aquéllos sean percibidos como los prestatarios de menor solvencia, se traduce en un crédito más escaso y, cuando se lo obtiene, más caro. Del lado de los posibles prestamistas, “se ha dado que los bancos prefirieron colocar fondos en pases pasivos con el Banco Central al 5% anual antes que prestar a una PYME a una tasa no menor al 5% mensual”.³⁷

³⁶ Sobre la base de una muestra de 46 bancos privados, se pudo establecer que en 1986 los bancos cooperativos con sede en la Capital Federal destinaban 68% de sus créditos a la pequeña y mediana empresa y 8% a otros pequeños prestatarios, en tanto que para los bancos cooperativos del interior esos porcentajes eran 57% y 33%, respectivamente. Como puntos de comparación, señalemos que los bancos extranjeros destinaban a esos fines 9% y 1% de sus préstamos, y los bancos privados constituidos como sociedad anónima con sede en Capital Federal y Gran Buenos Aires, 13% y 3%. Se trata de elaboraciones propias sobre datos del Banco Central de la República Argentina.

³⁷ Véase FIEL, 1995f, p. 18.

CUADRO 12

Argentina: Variación de saldos en el balance consolidado de las entidades financieras^a, entre abril y septiembre de 1995
(Millones de pesos)

Activo		Pasivo	
Efectivo	244	Créditos externos netos	-606
Cuenta corriente en el Banco Central	-1 385	Depósitos oficiales	-764
Préstamos y valores sector oficial	4 179	Depósitos privados a la vista, moneda nacional	110
Préstamos y valores privados, mon. nac.	-1 076	Depósitos privados a plazo, moneda nacional	1 046
Préstamos a privados, moneda extranjera	297	Depósitos privados en moneda extranjera	2 425
Otras cuentas del activo	4 146	Obligaciones con el Banco Central	-104
		Otras cuentas del pasivo	4 281
		Capital y reservas	16
<i>Total</i>	<i>6 404</i>	<i>Total</i>	<i>6 404</i>

Fuente: Banco Central de la República Argentina, Gerencia de Estudios Económicos, *Boletín estadístico*, varios números.

^a Comprende los bancos y cajas de ahorro, compañías financieras, sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles y cajas de crédito.

Otros factores que demoraron la recuperación de los niveles de la oferta de crédito bancario al sector privado fueron la devolución de redescuentos y de líneas de créditos externas; al mismo tiempo, parte de las colocaciones bancarias se orientaron al sector público, que procuraba financiar su déficit (véase el cuadro 12). Del lado de los prestatarios potenciales, el riesgo de endeudarse es mayor, no sólo porque su nivel de endeudamiento es superior al que tenían en 1991, sino también por el marco general de la economía que pone en duda su capacidad de repago (así, los altos niveles de desempleo parecen haber inhibido la demanda de crédito de las familias). Todo esto explica que la paulatina recuperación de los depósitos no tuvo como contraparte un aumento equivalente de los préstamos al sector privado (cuadro 12).

Sólo en 1996 ese financiamiento mostró una recuperación cuantitativa, siempre a la zaga del aumento de los depósitos, y en el marco de un sistema cuya segmentación se había acentuado: puesto que durante la crisis "la conformación del sistema financiero se modificó, con un aumento en la proporción de la capacidad prestable correspondiente a entidades que tienden a orientar su financiación hacia clientes de gran tamaño (...), probablemente se acentuó la diferenciación de los mercados de crédito de modo que, en ciertos momentos, pudieron identificarse al mismo tiempo signos de exceso de oferta de fondos en ciertos segmentos, y de fuertes restricciones de liquidez en otros".³⁸

V

Recapitulación y observaciones finales

1. El alcance de la convertibilidad

Cuando Argentina adoptó su sistema de convertibilidad, muy pocos países tenían un régimen monetario aparentado a una Caja de Conversión. Esos países (Bermuda, Brunei, Islas Caimán, Islas Feroe, Islas Malvinas, Gibraltar, Hong Kong) son muy pequeños, con economías muy abiertas, y en varios casos se tra-

taba de posesiones coloniales.³⁹ Sus experiencias no constituían, en definitiva, ejemplos relevantes para naciones más grandes, con economías que son forzosa-

³⁸ Véase CEPAL, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, 1996, p. 23.

³⁹ Véase Williamson, 1995. A esta lista se sumaron Estonia (en 1992) y Lituania (en 1994).

mente mucho menos abiertas. Esto explica en buena medida el interés que ha despertado el caso de la Argentina:

Allí, al establecer el régimen de la convertibilidad, se perseguía el objetivo prioritario de controlar un tenaz proceso inflacionario. Sin embargo, desde la mira oficial, se fue afianzando progresivamente la idea de que la convertibilidad no era un mero recurso para salir de la espiral inflacionaria. Por el contrario, se empezó a considerar como un régimen capaz tanto de favorecer un proceso sostenido de crecimiento con estabilidad a largo plazo, cuanto de absorber (mediante un ajuste automático) posibles perturbaciones en el corto plazo. Si fuera ese el caso, estaríamos en presencia de un modelo que otros países podrían tratar de adoptar, especialmente si siguen una estrategia de desarrollo de economía abierta (tanto a los movimientos de bienes como de capitales) y buscan minimizar la acción del gobierno en el área de la política monetaria. Pero si la eficacia de la convertibilidad se limitara a la estabilización de los precios, entonces la adopción de este sistema sólo se justificaría por un período limitado, en países que procuran salir de un proceso de alta inflación y que no encuentran soluciones menos radicales para generar la credibilidad necesaria. Además, para que este régimen fuera preferible a otras medidas de estabilización, habría que reunir ciertas condiciones como la existencia de una indización generalizada de los precios sobre el dólar y una abundante disponibilidad de divisas.⁴⁰

Este trabajo no procura dar una respuesta definitiva al debate acerca de la naturaleza del sistema argentino de convertibilidad (recurso antiinflacionario de corto plazo o régimen monetario duradero), pero trata de aportar elementos de juicio a partir del examen del funcionamiento del sistema bancario bajo la convertibilidad. En particular, se buscó establecer en qué medida ese régimen monetario sirve de marco para el funcionamiento armonioso del sistema bancario y, llegado el caso, permite un ajuste automático en que se pueda prescindir de una intervención directa de la autoridad monetaria; o si por el contrario tiende a

amplificar los ciclos crediticios y afecta así el funcionamiento y la solvencia de las entidades financieras, lo que puede requerir, a la postre, la intervención masiva de un prestamista en última instancia.

2. Convertibilidad y sistema bancario

La posible existencia de una relación particular entre el régimen monetario y cambiario de la convertibilidad y el funcionamiento del sistema bancario no siempre ha recibido la atención que, a nuestro juicio, merece. Ha habido más bien una tendencia a desvincular ambas esferas, llegando incluso a oponerlas; es el caso del propio Ministro Cavallo, que pocos días después de dejar su cargo afirmaba: "la lección que nos dejó el (efecto) tequila es que (...) tenemos un muy buen sistema monetario y que estamos muy lejos de tener un sistema financiero de calidad".⁴¹ Sin embargo, cabe preguntarse ante esta aparente dicotomía, si el marco definido por la convertibilidad incidió, y en qué medida, en la "mala calidad" del sistema financiero.

Está claro que algunas de las medidas que establecieron la convertibilidad incidían directamente sobre la actividad bancaria: es el caso de la eliminación de la garantía de los depósitos, de la fuerte limitación de la potestad del Banco Central para dar liquidez a las entidades financieras y de la prohibición de remunerar encajes bancarios, así como la declaración de la independencia del Banco Central. Si bien estas medidas apuntaban esencialmente a prevenir la emisión descontrolada de base monetaria, de modo de garantizar su respaldo con reservas internacionales, delinearon un nuevo marco para la actividad (por otro lado, ampliamente desregulada) de las entidades financieras. Se esperaba que éstas funcionaran bajo un triple control: el de los depositantes (desprovistos de un seguro estatal), el de la superintendencia del Banco Central y el autocontrol de las propias entidades financieras, advertidas de las limitaciones que encontrarían para obtener redescuentos. Sin embargo, la experiencia posterior no se caracterizó por un control eficaz del sistema bancario ni por una sobria autodisciplina. En esa experiencia, al menos tanto como las normas precitadas, gravitaron los vaivenes de los movimientos internacionales de capital.

La experiencia argentina muestra dos etapas bien diferenciadas, cuya sucesión compone un clásico ciclo

⁴⁰ Para John Williamson, hay tres razones sensatas por las cuales un país puede querer adoptar un sistema de caja de conversión: que se trate de una economía pequeña o abierta; que no haya otra forma de restaurar la confianza en la política económica; y que un país quiera usar su tipo de cambio como un ancla nominal. "En el primer caso, no hay razón por la cual una caja de conversión no pudiera convertirse en un régimen monetario permanente. Pero en la segunda (y tal vez en la tercera) circunstancia, una caja de conversión es un arreglo antinatural y, por consiguiente, probablemente temporal" (Williamson, 1995, p. 34).

⁴¹ Véase la intervención de Domingo Cavallo en el Seminario sobre las reglas de política y lecciones del efecto tequila, en *El Cronista*, 1996, p. 11.

crediticio. La primera etapa (1991-1994) se caracterizó por la rápida expansión de los créditos y los depósitos bancarios; esa expansión se apoyó en buena medida en la afluencia de capitales externos colocados a corto plazo, lo que introdujo un factor de volatilidad potencialmente peligroso para la estabilidad del sistema financiero. Del lado de los activos bancarios, el costo del crédito y la rapidez de su expansión en el marco de la desregulación financiera parecen haber conspirado contra la calidad de los préstamos. En efecto, éstos no se orientaron, en una perspectiva de desarrollo (en la cual la inversión y las innovaciones son requisitos para crecer sostenidamente) hacia los mejores usos y los mejores prestatarios. De hecho, los segmentos del crédito que más crecieron fueron los orientados al financiamiento del consumo (créditos a las familias y al comercio minorista), en tanto que la participación de la industria manufacturera en las carteras bancarias caía a la mitad (de 37% a 18% del total), pese a aumentar en valores absolutos.

El segundo período examinado cubre el año 1995. Comienza con la crisis mexicana de diciembre de 1994, y se caracteriza por una reducción simultánea y de similar magnitud de los depósitos bancarios y de las reservas internacionales, en tanto los préstamos bancarios permanecieron estables. El análisis de esta etapa muestra que la presión sobre las reservas internacionales tuvo su origen en los depósitos bancarios a plazo (tanto los denominados en pesos como los constituidos en divisas), en tanto los medios de pago (M1) se mantenían constantes y la base monetaria (o los "pasivos monetarios del Banco Central" definidos en la nota 17) disminuía sólo ligeramente. El mecanismo de la conversión no se limitaba a asientos contables por los que el Banco Central disminuía simultáneamente un activo (las reservas internacionales) y un pasivo (la base monetaria). En el centro de la escena se situaba el sistema bancario: la incipiente crisis cambiaria, en la que el Banco Central perdió más de un tercio de sus reservas en tres meses, era al mismo tiempo una crisis de liquidez bancaria.

Muchos bancos debieron utilizar sus reservas en moneda central y divisas mucho más allá de lo que les permitían originalmente las exigencias de efectivos mínimos. Algunas entidades también intentaron cobrar los créditos a sus clientes, elevando fuertemente las tasas activas para las renovaciones. Esta presión fue poco eficaz para reducir el volumen de la cartera de créditos, pero sí rebajó su calidad, pues de este modo se afectó la actividad económica y la solvencia de muchos agentes no financieros. Incapaces de enfrentar la salida de depósitos (pese a la fuerte subida de

las tasas pasivas de interés), varias decenas de entidades financieras llegaron a suspender unilateralmente el reintegro de depósitos y el pago de cheques (aunque tuvieran fondos), con la aquiescencia del Banco Central. Este último reinstauró un seguro de depósitos y representó un activo papel de prestamista en última instancia, a través de operaciones de pases, adelantos y redescuentos a los bancos en dificultades. Con tal fin, se revocaron con decretos y resoluciones las disposiciones (algunas de ellas con fuerza de ley) que le vedaban esa función. Asimismo, el Banco Central rebajó las exigencias de encajes y gravó con intereses muy por debajo de los del mercado los incumplimientos en esa materia.

En esa tarea de rescate se asoció al Banco de la Nación Argentina, y se constituyeron redes de seguridad y fondos fiduciarios para dar liquidez al sistema bancario y financiar su reestructuración. En el proceso de reestructuración bancaria, que aún continúa, está actuando de manera determinante el Banco Central, suspendiendo la operatoria de determinados bancos y brindando financiamiento en condiciones muy ventajosas a sus potenciales compradores. Se trata de un proceso que aumenta fuertemente la concentración del sistema bancario, de la cual los bancos extranjeros son los principales beneficiarios. En el marco de la convertibilidad, éstos cuentan con prestamistas de última instancia particulares; por otro lado, esos bancos no sólo fueron poco afectados por los retiros de depósitos en lo más agudo de la crisis, sino que lograron captar (dentro y fuera del país) parte de los depósitos salidos de otras entidades.

Por último, el Gobierno Nacional y el Banco Central obtuvieron créditos externos durante los tres últimos trimestres de 1995, con los que recompusieron las reservas internacionales y favorecieron la remonetización de la economía: entre ambos aumentaron su endeudamiento en 7 300 millones de dólares, aunque se amortizaron préstamos por 2 300 millones de dólares. Pese a la asistencia del Banco Central y al endeudamiento externo al que recurrió el Gobierno, el producto cayó -4,4%, el desempleo superó el 18% de la población activa, aumentó significativamente el nivel de morosidad en las carteras bancarias (que ya era elevado antes de 1995) y debieron cerrar sus puertas (por quiebra, absorción o fusión) 53 entidades financieras entre noviembre de 1994 (cuando eran 204) y noviembre de 1995.⁴²

⁴² Aparecieron nuevas entidades, como fruto de fusiones o nuevos ingresos, por lo que el saldo para ese período arroja una reducción de 46 entidades.

Se comprueba así que la demanda de divisas por los poseedores de recursos monetarios y cuasi monetarios desencadenó un proceso de ajuste muy alejado de los automatismos que se postulaban. Ese proceso también ha mostrado que respaldar la base monetaria con un monto equivalente de reservas internacionales no sirve para el propósito que se le atribuía, cual era garantizar que todo aquel que quisiera cambiar sus pesos por dólares podría hacerlo, y que aun en la situación extrema en la que todos los saldos en moneda nacional quisieran ser cambiados por dólares, la economía seguiría funcionando, plenamente dolarizada. Se vio, en cambio, que ese respaldo no es suficiente para cambiar la totalidad de los activos líquidos (M3), y que mucho antes del agotamiento de las reservas del Banco Central, el sistema bancario entra en crisis: ni es capaz de llevar a cabo una deflación de créditos de gran envergadura, ni puede sostener una hemorragia de depósitos sin la intervención de un prestamista en última instancia. Como en otros episodios de la historia monetaria, se comprueba que los respaldos que se pueden asignar a la moneda emitida, como no sea la propia solidez del conjunto de la economía, funcionan mientras no se los quiera hacer efectivos; su verdadera función es la de reducir la probabilidad de que se rechace la moneda "respaldada" y que se presente masivamente el pedido de conversión.

3. Convertibilidad pura y convertibilidad sucia

Las ciencias sociales no conocen de experimentos puros perfectamente controlados; los fenómenos económicos son el resultado de una multiplicidad de factores que actúan simultáneamente, y lo hacen en un marco cambiante, por lo que siempre es posible postular que, en otras condiciones, los resultados de una experiencia hubieran sido distintos. En el caso que nos ocupa, es legítimo preguntarse en qué medida la inestabilidad financiera que se comprobó en la experiencia argentina es inevitable en el marco de la convertibilidad. O dicho en otros términos, ¿no sería posible adosar a la convertibilidad —que en sí misma tiende a ser procíclica— determinadas políticas capaces de prevenir o moderar esa inestabilidad? A tal efecto, podría instaurarse un control sobre los flujos de capitales externos, y también darse mayores instrumentos para una política monetaria activa, instrumentos que, de hecho, fueron utilizados durante la crisis de 1995.

En Argentina, se optó en favor de una total libertad de movimiento para los capitales, con argumentos que iban desde la confianza en un ajuste automático e

indoloro en caso de reversión de los movimientos de capitales, hasta la negación de cualquier efecto negativo a esos flujos.⁴³ Sin embargo, esa política probablemente obedeció menos a consideraciones doctrinarias que a la dependencia en la que el programa económico se encontró, desde un principio, de la entrada de capitales. La estrategia del gobierno fue la de aprovechar las condiciones económicas prevalecientes en 1991 (indización generalizada de los precios sobre el tipo de cambio, amplia capacidad ociosa, excedente comercial) y la abundante oferta de capitales externos⁴⁴ para fijar el tipo de cambio, estabilizar los precios y reactivar la economía. La fuerte entrada de capitales era entonces indispensable para consolidar la convertibilidad, al permitir tanto el incremento de las reservas internacionales como la rápida recuperación del crecimiento; esta última era crucial para incrementar la recaudación impositiva. El uso del tipo de cambio nominal como ancla cambiaria no pudo evitar cierta inercia inflacionaria (principalmente de bienes y servicios no transables), que en un marco de expansión crediticia y recuperación del gasto agregado dio lugar a un creciente desequilibrio en la cuenta corriente del balance de pagos. A partir de ese momento, el gobierno se encontró en una situación en la que no podía seguir creciendo sin un influjo creciente de capitales externos, y no conseguía mantener el equilibrio fiscal sin un crecimiento sostenido. No se podía entonces dar el lujo de filtrar los capitales: su opción fue la de lograr un ajuste positivo que mantuviera el crecimiento y que, a través de las mejoras en la productividad y de una expansión de las exportaciones, lograra acomodar la economía real al tipo de cambio vigente.

Pasando ahora a un plano más general, podríamos distinguir entre un régimen de convertibilidad amplia o pura, que no admitiría ni el control a los flujos de

⁴³ "No me preocupa el excedente en la cuenta de capitales" es una de las frases de Domingo Cavallo que sintetizan la postura oficial durante la etapa 1991-1994, ante las inquietudes formuladas por el desequilibrio en la cuenta corriente. Ya durante la crisis, el mismo ministro afirmaba, ante la Asamblea del BID, en Jerusalén: "fueron muy beneficiosos los ingresos de capital (para apoyar el fuerte crecimiento económico de los últimos años) y ahora es muy favorable la salida" porque apuraba el ajuste estructural de las provincias, facilitando en particular la decisión de sus gobernadores para privatizar los bancos provinciales. (Véase *Ámbito Financiero*, 1995b).

⁴⁴ Aquí se combinan dos factores: uno independiente de la Argentina, que se relaciona con la disponibilidad de capitales para todas las economías emergentes, y otro habitual en las experiencias de estabilización que recurren al ancla cambiaria: con un tipo de cambio fijo y la posibilidad de altos rendimientos financieros en el corto plazo (sea por tasas de interés muy superiores a las internacionales, o por la recuperación de las cotizaciones bursátiles), se produce una brusca entrada (o repatriación) de capitales.

capitales ni una política monetaria activa, y un régimen de convertibilidad limitada o sucia que sí incorporaría esos elementos. El eventual control de los flujos de capital representa una restricción a la convertibilidad en la medida en que se estaría excluyendo a determinados agentes económicos de la posibilidad de convertir sus activos externos en activos en moneda nacional, o viceversa; en el primer caso, tal posibilidad no está prohibida por la ley argentina de la convertibilidad. Esa ley en cambio no deja margen (ni en el espíritu ni en la letra) para negarse a vender las divisas que le sean requeridas a la paridad fijada (equivaldría a abandonar el tipo de cambio fijo). En síntesis, se podría intentar moderar los flujos de capital en la etapa de entrada de capitales, pero es bastante más difícil hacerlo en una situación de pérdida de reservas, sin abandonar lisa y llanamente la convertibilidad. Otra política posible es reservarse un margen para poder enfrentar las situaciones de iliquidez bancaria mediante la reducción de los encajes obligatorios (o requisitos de liquidez) o mediante la emisión monetaria contra

títulos públicos denominados en dólares, dentro de los márgenes permitidos. Esto llevaría a introducir un ingrediente de política monetaria anticíclica, que si bien en la experiencia argentina no atemperó sensiblemente la amplitud del ciclo económico, sí fue importante en el manejo de la crisis. Naturalmente, en la medida en que la calidad del "respaldo" de la base monetaria decrece (es decir, cuando se reduce la parte de las reservas externas genuinas y aumenta la participación de títulos públicos nacionales en las reservas), la convertibilidad tiende a desdibujarse. Así, la introducción de una política monetaria significa el abandono de la idea del ajuste automático y del predominio de las reglas por sobre la autoridad (o la discrecionalidad). Ese esquema de convertibilidad sucia, por el hecho de ser más flexible, puede no cumplir con el requisito de dar suficiente confianza en las etapas iniciales de un plan antiinflacionario, pero es un régimen por considerar en una estrategia de salida progresiva de la convertibilidad; es decir, una salida que no venga forzada por la pérdida de reservas o por una crisis bancaria o fiscal.⁴⁵

Bibliografía

- Ambito Financiero* (1995a): Buenos Aires, Editorial Amfin, 3 de febrero.
- _____ (1995b): Buenos Aires, Editorial Amfin, 4 de abril.
- _____ (1995c): Buenos Aires, Editorial Amfin, 17 de abril.
- Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1994): *Argentina en crecimiento. La reforma económica y sus resultados. El programa "Argentina en Crecimiento, 1993-1995"*, Buenos Aires.
- Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica (1995a): *Informe económico*, N° 15, Buenos Aires.
- _____ (1995b): *Informe económico*, N° 16, Buenos Aires.
- Banco Central de la República Argentina (varios números): *Estados contables de las entidades financieras*, Buenos Aires.
- _____ (1995a): *Estados contables de las entidades financieras*, Buenos Aires, noviembre.
- _____ (1995b): *Estados contables de las entidades financieras*, Buenos Aires, junio.
- Banco Central de la República Argentina, Gerencia de Estudios Económicos (varios números): *Boletín estadístico*, Buenos Aires.
- Calcagno, A. F., (1991): El nuevo régimen monetario y cambiario: un análisis crítico, *Realidad Económica* N° 99, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe): Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, (1996): *Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1995*, Documento de trabajo, N° 69, LC/BUE/L.152, Buenos Aires.
- Corrigan E. G. y T. Stocker (1996): *Building a Progressive and Profitable National Banking System in Argentina*, Nueva York, Goldman, Sachs & Co., 30 de abril.
- El Cronista* (1996): Buenos Aires, Sociedad Anónima de Ediciones e Impresiones, 13 de agosto.
- El Mercurio* (1995): Santiago de Chile, Empresa Editorial El Mercurio, 5 de marzo.
- Feldman, E. (1978): *Foreign and domestic banks in Argentina (1958-1970)*, Oxford, Reino Unido, tesis de doctorado, mimeo.
- FIEL (Fundación Investigaciones Económicas Latinoamericanas) (1995a): *Indicadores de coyuntura*, N° 342, Buenos Aires, febrero.
- _____ (1995b): *Indicadores de coyuntura*, N° 343, Buenos Aires, marzo.
- _____ (1995c): *Indicadores de coyuntura*, N° 344, Buenos Aires, abril.
- _____ (1995d): *Indicadores de coyuntura*, N° 345, Buenos Aires, junio.
- _____ (1995e): *Indicadores de coyuntura*, N° 346, Buenos Aires, agosto.
- _____ (1995f): *Indicadores de coyuntura*, N° 347, Buenos Aires, septiembre.
- Fisher, I. (1933): The debt deflation theory of great depression, *Econometrica*, vol. I, N° 4, Nueva York, Sociedad de Econometría, octubre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1995a): *Balance of Payments Statistics Yearbook*, Washington, D.C.

⁴⁵ En este mismo sentido, John Williamson sugiere una política gradualista para abandonar el régimen de caja de conversión, una vez que se haya logrado desarrollar suficiente credibilidad. Consistiría en "agregar gradualmente (al modelo) características que le permiten cumplir con las tareas normales de un banco central en defensa del sistema bancario, lo que desemboca en una progresiva erosión del automatismo, que es un atributo clave de una caja de conversión". (Véase Williamson, 1995, p. 35).

- _____ (1995b): *International Capital Markets, Developments, Prospects and Policy Issues*, Washington D.C.
- Hayek, F. A. (1975): *Prix et production*, Paris, Calmann Lévy (La versión original, en inglés, es de 1931).
- _____ (1980): *Desnacionalización de la moneda*, Buenos Aires, Fundación de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires (El original inglés es de 1978).
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (varios números): *Estadística mensual*, Buenos Aires.
- Porta, F. (1955): *Cuatro años con tipo de cambio fijo: ¿Ajuste estructural o ajuste recesivo?*, Documento de trabajo N° 21, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT).
- Simons, H. (1936): *Rules vs. authorities in monetary policy*, *Journal of Political Economy*, vol. 44, Chicago, Illinois, University of Chicago Press, febrero.
- Williamson, J. (1995): *What role for currency boards?*, *Policy Analysis in International Economics*, N° 40, Washington D.C., Institute for International Economics (IIE), septiembre.

Exportaciones de *manufacturas: desafíos para* las pequeñas economías *de América Latina*

Rudolf M. Buitelaar*
Pitou van Dijck**

* Jefe de la Unidad de
Desarrollo Industrial,
Sede Subregional
de la CEPAL en México

**Profesor Adjunto de Economía,
Centro de Investigación y
Documentación para
América Latina (CEDLA),
Universidad de Amsterdam

Este artículo examina los desafíos que enfrentan los países latinoamericanos pequeños, menos industrializados, para lograr el crecimiento sostenido de sus exportaciones de manufacturas. Mejorar el comportamiento exportador fue uno de los objetivos de las reformas económicas que se adoptaron a partir de los años ochenta y que siguieron al así llamado consenso de Washington. Para las empresas manufactureras el ambiente económico mejoró significativamente, y se estimuló el crecimiento de la producción y las exportaciones industriales. No obstante, el sector manufacturero aún no ha llegado a ser uno de los motores principales del crecimiento, y las exportaciones industriales han comenzado a incrementarse sólo recientemente. Más aún, las exportaciones de manufacturas dependen en alto grado de las estrategias de empresas extranjeras y se concentran en los sectores relativamente menos dinámicos del comercio mundial. Pese al carácter general y la amplia cobertura del consenso de Washington, se requieren iniciativas adicionales para dotar de competitividad sistémica a las industrias manufactureras. Aquí se señalan cinco desafíos para la política económica de los países examinados: i) completar la reforma de los regímenes de comercio y cambiario (cabe recordar que en los años noventa parece haber sido muy difícil mantener un tipo de cambio real efectivo); ii) fomentar a la vez las inversiones públicas y privadas, que parecen acusar un efecto de atracción recíproca (*crowding in*); iii) efectuar intervenciones complementarias para apoyar la apertura comercial y las exportaciones, para lo cual las instituciones deben impulsar la capacidad tecnológica y el dinamismo exportador de las empresas nacionales; iv) mejorar la aceptabilidad social y política de las reformas económicas, y v) aprender a enfrentar las nuevas normas de comercio internacional, a fin de evitar que éstas se transformen en nuevas barreras a la penetración de los mercados internacionales.

I

Introducción

Durante el segundo lustro de la década de 1980 y comienzos de la de 1990 hubo una notoria reorientación de las políticas macroeconómicas y de los regímenes comerciales y de industrialización de un gran número de países latinoamericanos. Los ajustes radicales que se efectuaron como parte de los programas de estabilización y reestructuración reflejan las nuevas prioridades regionales contenidas en lo que suele denominarse el consenso de Washington. Se han privilegiado las esferas de la disciplina fiscal, la reorientación de los gastos del gobierno, la reforma tributaria, la liberalización financiera, el ajuste del tipo de cambio, la liberalización comercial, la atracción de la inversión extranjera directa, la desregulación y el establecimiento de los derechos de propiedad (Williamson, ed., 1990). Se ha hecho hincapié en llegar a los precios correctos y en reducir el papel del gobierno a la creación de un entorno macroeconómico estable y estimulante, la corrección de las fallas del mercado y la provisión de bienes públicos.

Si nos centramos más concretamente en la reorientación del comercio y las políticas cambiarias, cabe señalar que en casi todos los países las tasas arancelarias medias de importación han disminuido notoriamente, la dispersión arancelaria se ha reducido, el empleo de las barreras no arancelarias al comercio se ha abandonado en gran medida, y los tipos de cambio efectivo real (TCER) han venido a impulsar más las industrias exportadoras y de sustitución de importaciones. Además, la mayoría de los países han pasado a ser miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y participan en uno o más sistemas preferenciales regionales.

No obstante los avances logrados en poner en práctica el consenso de Washington y, sobre todo, la reforma de la política comercial y los regímenes cambiarios, cabe preguntarse si la combinación de las políticas que se aplican actualmente en la región bastará para realizar la transformación necesaria del sector manufacturero y la nueva inserción en los mercados internacionales.

El tema del crecimiento sustentable de las exportaciones manufactureras se ha estudiado en particular para los países más grandes de América Latina, que han alcanzado una base industrial relativamente firme. Las economías pequeñas y medianas, con una base industrial más débil, encaran problemas diferentes y merecen un examen específico. El proyecto que sirvió de base al análisis y las reflexiones críticas presentadas en este artículo se centró en los problemas vinculados con la nueva inserción en los mercados mundiales de una muestra de países pequeños y medianos de América Latina, y generó una serie de análisis comparativos de sus economías, así como seis estudios de países individuales (Buitelaar y Van Dijk, eds., 1996).

Como se verá en la sección siguiente, un crecido número de países pequeños y medianos ha progresado considerablemente en los últimos años en redirigir el sector manufacturero hacia un modelo de crecimiento más orientado a la exportación y en hacer que el sector contribuya en mayor medida a las exportaciones totales. Al mismo tiempo, sin embargo, se advierte que la contribución del sector manufacturero a la producción global ha disminuido en vez de aumentar en varios de los países estudiados, que las exportaciones manufactureras están demasiado concentradas en grupos de productos que son menos dinámicos en el comercio mundial y que la penetración en los mercados internacionales sigue siendo muy limitada. En las secciones ulteriores, se formula una serie de reflexiones críticas sobre las políticas que se aplican actualmente en dichos países para fomentar un sector exportador más diversificado y dinámico, y se aducen argumentos para que el gobierno asuma una posición más destacada a fin de estimular la competitividad sistémica y lograr una inserción exitosa e integral en los mercados mundiales.

□ Este artículo se basa en un proyecto de investigación realizado conjuntamente por la CEPAL y el Centro de Investigación y Documentación para América Latina (CEDLA) de la Universidad de Amsterdam, cuyas conclusiones principales aparecen en Buitelaar y Van Dijk, eds., 1996. Los autores agradecen la colaboración de Ramón Padilla, de CEPAL, en la actualización de los cuadros.

II

El desempeño reciente del sector manufacturero

A fin de situar los desafíos dentro de una perspectiva clara presentamos una serie de indicadores vinculados con el desarrollo del sector manufacturero en los países estudiados durante el período 1970-1994. Los cambios en los años noventa se muestran sobre una base anual para facilitar la apreciación equilibrada de los logros obtenidos en los últimos años.

El tamaño absoluto del sector manufacturero en los países estudiados es muy pequeño, siendo Venezuela, Colombia y Chile los países con la base manufacturera más amplia en 1994 (cuadro 1). Llama la atención que durante el período 1970-1994 la participación del sector manufacturero en el PIB no haya aumentado de forma notoria, contrariamente a lo que era dable suponer de los estudios sobre los patrones de desarrollo en el tiempo y entre países: la contribución sectorial al PIB sólo aumentó en Costa Rica, El Salvador y Venezuela, mientras que en todos los demás países examinados disminuyó o se estancó, al menos cuando se midió a precios del mercado interno (en dólares constantes de los Estados Unidos). Sin embargo, es posible que las medidas de liberalización introducidas en la segunda mitad de los años ochenta y comienzos de los noventa hayan disminuido considerablemente la diferencia entre los precios internos e internacionales y reducido así la ilusión estadística creada por el empleo de los precios del mercado interno en vez de los precios internacionales para graficar la producción manufacturera. El crecimiento de la producción manufacturera fue relativamente elevado en la década de 1970, cayó abruptamente durante el primer lustro de la década de 1980 y se recuperó en la mayoría de los países estudiados en el segundo lustro de ella. La recuperación fue particularmente firme en Chile. Sin embargo, durante los años noventa las tasas de crecimiento tendieron a declinar en la mayoría de los países de la muestra.

Tradicionalmente, el sector manufacturero se volcaba al mercado interno debido al sesgo antiexportador de los incentivos gubernamentales y a la falta de competitividad internacional de las industrias nacionales. En el cuadro 1 se observa que en la mayoría de los países la contribución de las exportaciones manufactureras al PIB y la participación de las manufacturas en las exportaciones totales fueron más bien bajas al co-

mienzo, pero que en los últimos años se incrementaron con creces. Las tasas medias de crecimiento de las exportaciones manufactureras sobrepasaron notoriamente la tasa media de producción manufacturera. No obstante, la participación de las exportaciones manufactureras en el PIB total es todavía muy limitada, sobre todo en Ecuador y Venezuela. La contribución de las manufacturas a las exportaciones totales de bienes ha cobrado mucha importancia en El Salvador, Uruguay y Colombia, pero todavía es muy baja en Ecuador, Venezuela y Chile. Por otro lado, el crecimiento de las exportaciones no tradicionales ha derivado en una estructura exportadora más diversificada, como lo indican los valores declinantes del índice de concentración que figuran en los renglones finales del cuadro.

Empero, los datos agregados no reflejan necesariamente una competitividad internacional creciente de las industrias nacionales, puesto que las empresas de propiedad extranjera tienden a desempeñar un papel destacado en los sectores manufactureros de la mayoría de los países latinoamericanos, y todavía más en el caso de las exportaciones. El número de empresas nacionales dedicadas directamente a la exportación de manufacturas de manera significativa y sistemática es más bien exiguo en la mayoría de los países estudiados. Esto se da incluso en Chile, que ya en la década de 1970 introdujo una política orientada hacia fuera. En particular, en algunos países centroamericanos las exportaciones de manufacturas son generadas en gran medida por empresas de propiedad extranjera situadas en zonas francas industriales. Mediante el ofrecimiento de incentivos apreciables, estos países han atraído a los inversionistas extranjeros, tanto hacia esas zonas francas como hacia el resto del territorio nacional.

Las conclusiones expuestas pueden reseñarse como sigue: en primer lugar, la transformación industrial de las economías examinadas avanzó sólo lentamente durante el período investigado y en el crecimiento económico global de la segunda mitad de los años ochenta y comienzos de los noventa no tuvo gran influencia la recuperación industrial. En segundo lugar, el sector manufacturero se ha vuelto últimamente más orientado a la exportación, dado que las empresas extranjeras desempeñan un papel importante en los nue-

CUADRO 1

América Latina: Producción y exportación de manufacturas en países seleccionados
(Millones de dólares y porcentajes)

	Años	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Uruguay	Venezuela
1. Valor agregado en la manufactura (en millones de dólares de 1990)	1994	8 021	10 251	1 362	2 796	1 424	1 323	2 388	12 034
2. Participación de la producción manufacturera en el PIB en dólares constantes de 1980 (en porcentaje)	1970	24.5	22.1	15.5	15.9	15.2	16.6	26.7	17.5
	1980	21.4	23.3	18.6	17.7	15.0	17.6	28.2	18.8
	1994	20.6	20.4	19.0	14.7	16.5	15.2	19.3	19.5
3. Crecimiento de la producción manufacturera (en porcentaje)	1970-1980	-0.8	5.8	7.9	10.5	4.1	6.2	3.5	5.7
	1980-1985	-1.9	1.3	0.2	0.8	-2.2	-2.1	-6.2	1.8
	1985-1989	7.8	4.2	4.8	0.1	2.8	1.7	4.3	2.1
	1990	1.1	4.2	2.6	-5.0	4.9	2.4	-1.4	6.0
	1991	6.6	0.8	2.0	3.9	5.9	4.6	-0.5	9.7
	1992	11.0	5.9	10.3	3.6	9.8	3.3	1.5	2.5
	1993	5.1	2.3	6.4	2.5	-1.5	2.7	-9.0	-0.7
	1994	2.9	2.8	4.2	4.7	7.9	2.7	3.1	-4.1
4. Valor de las exportaciones manufactureras (en millones de dólares corrientes)	1994	1 865	3 293	374	286	363	471	823	2 298
5. Participación de las exportaciones manufactureras en el PIB (en porcentaje)	1970-1975	0.8	1.8	4.7	0.3	5.0	5.2	2.1	0.3
	1985-1990	1.8	2.5	6.1	0.3	2.5	3.1	5.9	1.9
	1994	4.7	6.0	...	1.9	5.4	5.2	7.1	3.5
6. Participación de las manufacturas en las exportaciones (en porcentaje)	1970	4.4	8.1	19.7	1.7	28.7	28.0	20.4	1.5
	1980	9.7	20.4	34.3	3.0	20.1	24.2	38.2	1.7
	1990	9.8	25.3	25.7	2.6	22.6	23.7	39.1	10.7
	1991	12.7	33.3	24.5	2.4	40.6	27.9	40.1	9.6
	1992	13.2	31.8	25.6	4.0	47.8	29.9	40.8	11.0
	1993	16.1	39.9	...	7.1	46.1	30.7	42.2	13.3
	1994	16.4	36.9	...	7.4	44.7	31.3	42.9	13.8
	7. Crecimiento de las exportaciones manufactureras (en porcentaje)	1970-1990	13.4	12.6	9.7	10.9	2.0	5.5	14.6
1991		22.5	42.5	0.1	10.3	-17.8	17.8	-4.1	-24.1
1992		14.8	-9.0	17.4	73.1	79.9	15.5	4.6	8.3
1993		14.3	34.9	...	78.4	24.3	6.2	2.6	32.0
1994		24.3	10.8	...	33.4	9.8	14.5	21.5	13.2
8. Índice de concentración ^a	1980	0.406	0.579	0.316	0.547	0.380	0.310	0.235	0.674
	1992	0.308	0.238	0.303	0.467	0.238	0.219	0.176	0.555

Fuente: 1, 5 y 7: BID, 1992 y 1995.

2: CEPAL, 1994 y 1996.

3: Naciones Unidas, 1991; CEPAL, 1996.

4 y 6: Banco Mundial, 1992 (página de países); CEPAL, 1996.

8: UNCTAD, 1993 y 1995.

^a El índice de Hirschmann se ha normalizado a fin de que los valores fluctúen entre 0 y 1 (concentración máxima).

vos sectores exportadores. Por último, la contribución del sector manufacturero a las exportaciones totales de bienes aumentó en todos los países de la muestra, lo que se reflejó en índices menores de concentración de las exportaciones.

Cabe recordar que el aumento de la participación en los mercados de exportación es uno de los objetivos principales de las reformas económicas. A conti-

nuación, se presenta un análisis de los cambios en la participación de ocho países en las importaciones totales de manufacturas efectuadas por 24 países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). El mercado importador de los países industrializados constituye la parte más exigente y competitiva del comercio internacional, y por esa razón la participación en este mercado puede conside-

CUADRO 2

América Latina: Participaciones en el mercado importador de bienes manufacturados de la OCDE, 1977-1994
(Porcentajes)

	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Uruguay	Venezuela
1. Participación en el mercado total								
1977	0.01	0.06	0.02	-	0.03	-	0.05	0.02
1994	0.03	0.06	0.06	0.01	0.02	0.04	0.02	0.03
Crecimiento medio anual de esa participación	4.58	-0.43	8.48	3.23	-0.62	15.4	-6.43	3.06
2. Participación en el mercado en sectores dinámicos								
Año de la inflexión	1983	1987	1980	1988	1988	1983	...	...
1977 ^a	0.01	0.03	0.03	-	0.06	-	0.03	0.02
1994 ^a	0.02	0.05	0.09	-	0.04	0.06	0.01	0.02
Tasas de crecimiento medio anual	3.11	2.82	5.97	1.43	-2.52	18.6	-9.8	0.26
3. Participación en el mercado en sectores estancados								
1997 ^a	0.02	0.08	-	-	0.02	-	0.06	0.03
1994 ^a	0.04	0.06	0.02	0.01	-	0.01	0.03	0.05
Tasas de crecimiento medio anual	5.93	-1.92	9.05	4.24	-7.94	2.7	-4.27	3.68
4. Participación de las exportaciones en sectores dinámicos 1994 ^b	45	49	49.9	41.6	43	28	55.9	41.6
5. Participación de las exportaciones en sectores estancados 1994 ^b	55	51	50.1	58.4	57	72	44.1	58.4

Fuente: COMTRADE, elaborado con el programa CAN.

^a El dinamismo relativo de los sectores se calcula conforme al año base 1977 y el año final 1994.

^b El dinamismo relativo de los sectores se calcula conforme al año base 1993 y el año final 1994.

rarse como una buena medición del éxito. El análisis se realiza a nivel de tres dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), para el período comprendido entre 1977 (cuando se aprobó la rev. 2 de la CUCI) y 1994. Las importaciones manufactureras se definen conforme a las secciones 5 a 8 de la CUCI, excluyéndose los capítulos 67 y 68. La fuente de datos (base de datos Comtrade de las Naciones Unidas) se ha analizado con el programa Competitive Analysis of Nations (CAN) elaborado por la CEPAL (Mandeng, 1991).

En el cuadro 2 se observa que entre 1977 y 1994 aumentó la participación total en el mercado de cinco países mientras que disminuyó la de tres de ellos. Un cambio claro de tendencia se advierte en seis de estos países, que perdieron su participación en el mercado a comienzos del período pero que luego la recobraron con creces en la segunda parte del mismo. En el cuadro se indica asimismo el año de inflexión, que en Chile, Costa Rica y Guatemala se dio a principios de los años ochenta, y en Colombia, Ecuador y El Salvador hacia fines de la década. En dos países no se pueden discernir cambios claros de tendencia: Uruguay

pierde participación en el mercado en cada uno de los 17 años examinados, en tanto que Venezuela registra varios períodos de crecimiento y declinación.

El programa CAN permite distinguir entre sectores con una tasa de crecimiento de las importaciones superior a la media (sectores dinámicos) y aquellos con una tasa de crecimiento inferior a la media (sectores estancados). Dado que los datos se refieren a los valores de importación corrientes, las fluctuaciones de precios pueden afectar las tasas de crecimiento relativo. Además, en la composición de productos de los sectores dinámicos y estáticos influye la definición del año base y del año de término. Para la mayoría de los países, especialmente en Sudamérica, la participación en el mercado en 1977 fue más elevada en los sectores que permanecieron estancados durante todo el período que en los sectores dinámicos.¹ Asimismo, las tasas de crecimiento de la participación en el mercado de los sectores estancados tendió a ser mayor que las

¹ Por ejemplo, en 1977 la participación de Colombia en el mercado fue de 0.08 en los sectores estancados, y de 0.03 en los sectores dinámicos (cuadro 2).

de los sectores dinámicos. Así, a fines del período la mayoría de los países sudamericanos seguían exhibiendo una participación más elevada en los primeros que en los segundos. Los sectores en que participan estos países pueden caracterizarse como los de productos industriales que dependen en gran medida de la disponibilidad de recursos naturales (*commodities*). La industria petroquímica en Venezuela, las manufacturas de cobre y los productos de madera en Chile, y las manufacturas de cuero y lana en Uruguay son casos ilustrativos.

Los países centroamericanos muestran un cuadro diferente. A comienzos del período la porción de mercado que cubrían era muy pequeña, y su posterior aumento se debió a la participación de estos países en las importaciones de vestuario de la OCDE, merced al uso intensivo de mano de obra barata. En esa época, el comercio de vestuario era un elemento muy dinámico de las importaciones de la OCDE. La universalización de los fabricantes de vestuario estadounidenses que se valieron de disposiciones especiales en materia

de importaciones, dio fuerte impulso al comercio internacional de estos productos. Sin embargo, desde 1992 en adelante estos sectores han dejado de ser dinámicos, y los países centroamericanos se encuentran participando —tal como los países sudamericanos de la muestra— en sectores que estaban estancados durante el período 1993-1994. En 1994, por ejemplo, el 72% de las exportaciones de Guatemala provenía de sectores estancados y sólo 28% de sectores dinámicos. Cabe observar que en Colombia se combinan las características de los países sudamericanos y centroamericanos, puesto que exporta tanto productos industriales basados en recursos naturales como vestuario.

Ambas ofensivas exportadoras, o sea, las exportaciones de *commodities* basadas en los recursos naturales de los países sudamericanos y las exportaciones de vestuario basadas en la mano de obra barata de los países centroamericanos, tendrían que evolucionar hacia exportaciones con un mayor contenido de valor agregado a fin de que el aumento de la participación en el mercado fuera más sustentable.

III

Los desafíos venideros

No obstante los cambios significativos en materia de políticas y los grandes esfuerzos desplegados para estimular y diversificar las exportaciones, en los países pequeños y medianos de América Latina la base industrial nacional para sustentar el comercio sigue siendo débil y la contribución de las empresas nacionales al desempeño de las exportaciones manufactureras es relativamente exigua; las perspectivas de una nueva inserción exitosa en los mercados mundiales depende de manera decisiva de la relación entre el gobierno y el sector privado, y sobre todo de la capacidad del gobierno para crear un ambiente que propicie la inversión en los sectores de bienes transables en el mercado internacional. Tales países encaran desafíos que exigen nuevas iniciativas del gobierno y el sector privado que son vitales para una transformación industrial exitosa de largo plazo.

Como se desprende de los estudios de países contenidos en el proyecto de investigación, distinguimos cinco tipos de desafíos: i) completar las reformas de los regímenes comercial y cambiario; ii) fomentar las inversiones privadas y gubernamentales; iii) realizar

además intervenciones gubernamentales selectivas para apoyar la apertura y las exportaciones, y para elevar la calidad de los recursos humanos y la competencia tecnológica; iv) mejorar la aceptabilidad social y política de la estrategia de reforma económica, y v) hacer frente a los nuevos competidores en los mercados internacionales y a las nuevas normas y reglamentos del sistema mundial de comercio.

1. Completar las reformas de los regímenes comercial y cambiario

Los grandes cambios en los regímenes de comercio e industrialización introducidos durante los años ochenta y comienzos de los noventa han derivado para el sector manufacturero en un entorno más competitivo y orientado a la exportación. En muchos países hubo una reducción violenta de las tasas arancelarias así como una disminución notoria de la cobertura de las barreras no arancelarias. En el cuadro 3 se observa que en 1994 los aranceles medios habían declinado bastante, pese a que en muchos países las tasas de dispersión seguían siendo considerables. Las políticas de libera-

CUADRO 3

América Latina: Liberalización comercial en algunos países, 1985-1992

	Tasas arancelarias (porcentajes) ^a		Dispersión arancelaria		Cobertura de las barreras no arancelarias (porcentajes)	
	1985	1991-1992	1994	1994	1985-1987	1991-1992
Chile	36.0	11.0	10.96	66	101	-
Colombia	83.0	67	11.57	640	732	10
Costa Rica	92.0	16.0	11.74	788	8	-
Ecuador	50.0	18.0	11.91	628	593	...
Guatemala	50.0	19.0	10.82	707	74	60
Uruguay	32.0	12.0	14.74	586	141	-
Venezuela	30.0	17.0	11.80	604	441	50

Fuente: Elaboración propia y datos del Banco Mundial y la UNCTAD.

^a Las tasas arancelarias comprenden aranceles y paraaranceles.

CUADRO 4

América Latina: Tipos de cambio efectivo real en algunos países, 1985-1994

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Chile	73.0	86.4	93.1	99.6	97.3	100	96.9	91.7	91.0	89.2
Colombia	54.6	73.2	82.1	85.2	88.3	100	96.7	88.6	84.3	75.3
Costa Rica	76.1	84.6	93.2	101.8	98.1	100	109.6	107.5	109.2	106.0
Ecuador	49.5	61.5	80.0	106.5	92.1	100	95.3	94.6	82.3	77.7
El Salvador	93.5	114.1	100.4	88.0	89.2	100	97.3	96.3	87.5	83.2
Guatemala	70.0	71.8	74.0	79.8	82.6	100	85.0	80.5	79.3	75.8
Uruguay	85.8	87.0	89.2	94.6	90.4	100	87.7	81.9	69.9	66.3
Venezuela	51.1	61.2	85.4	76.5	89.9	100	93.6	89.6	86.7	90.3

Fuente: BID, 1995, cuadros de países.

lización y estabilización iban acompañadas de cambios significativos en los regímenes cambiarios.

En el cuadro 4 se presentan los ajustes efectuados en el TCER durante el período 1985-1994. El índice se define como el precio en moneda local de la moneda extranjera, de modo que un alza del índice significa una depreciación. En el segundo lustro de los años ochenta hubo depreciaciones muy importantes en Ecuador, Venezuela y Colombia. En ese mismo lustro el TCER tendió a fluctuar bastante en El Salvador y en menor medida en Ecuador. A comienzos de los años noventa el tipo de cambio tendió a apreciarse en todos los países, salvo en Costa Rica. La apreciación fue particularmente notoria en Uruguay, Colombia y Ecuador. Estas fluctuaciones y la tendencia reciente a la apreciación monetaria podrían tener efectos perturbadores sobre las nuevas actividades exportadoras de estos países así como sobre otras fuentes de divisas, como las exportaciones tradicionales y el turismo. El éxito mismo de una política creíble de estabilización

y de la liberalización temprana de la cuenta de capitales ha inducido el retorno del capital fugado y la afluencia de inversión extranjera, lo que habría creado una nueva forma de superabundancia de divisas resultante en una tendencia a la sobrevaluación de la moneda nacional. Esto complica el proceso de completar las reformas.

Llevar a buen término las reformas de los regímenes comercial y cambiario calza con el consenso de Washington: llegar a los precios correctos es en muchos casos una condición previa para el desarrollo industrial que no se ha cumplido todavía y exige más cambios de política. No obstante los importantes ajustes mencionados más atrás, siguen en pie algunas barreras arancelarias y no arancelarias, siguen en vigor regulaciones de los precios internos, y las barreras de mercado frustran el ingreso de nuevos participantes, sobre todo de las empresas pequeñas. Además, a menudo los gobiernos son incapaces de establecer regímenes cambiarios que apoyen la diversificación industrial

y exportadora de manera consistente y duradera. Esto es especialmente válido para los países que dependen sobremanera de la producción y exportación de uno o pocos productos primarios potencialmente vulnerables al mal holandés.

Cabe señalar, sin embargo, que llegar a los precios correctos no es sinónimo de prescindencia gubernativa, pues puede requerir la intervención estatal para eliminar las imperfecciones del mercado creadas por el sector privado, mejorar el funcionamiento fluido y flexible de los mercados y corregir las externalidades positivas y negativas. De preferencia tales intervenciones no deberían interferir con un régimen de libre comercio.

Es muy difícil generalizar acerca del ritmo óptimo que debería imprimirse a la liberalización a partir de la experiencia de los países latinoamericanos y de otras regiones. Al respecto, los factores cruciales son la eficiencia de la industria nacional y su capacidad de transformarse a corto plazo en un sector competitivo a nivel internacional mediante la elaboración de productos de categoría y cualidades que tengan demanda en el exterior, y las expectativas del sector privado respecto a la sustentabilidad del conjunto de políticas necesarias para operar en mercados abiertos. Una reforma de golpe podría justificarse para reducir las posibilidades de que los grupos de presión la bloqueen o retarden, pero tal estrategia podría acarrear elevados costos económicos y sociales. Si se opta por un enfoque de esa índole se precisarían medidas complementarias para reducir sus efectos negativos sobre el empleo y la cuenta corriente del balance de pagos en la etapa de transición (Linnemann, 1996).

Respecto a los ajustes del régimen cambiario la experiencia indica que la elección de éste depende del entorno económico de un país. Un sistema de tipo de cambio fijo es atractivo para los países pequeños que tienen una relación comercial dominante con otro socio, como ocurre en los centroamericanos. En países con destinos más diversificados para sus exportaciones, sería adecuado un sistema de tipo de cambio fijo vinculado a una canasta internacional de monedas. A los países con una estructura exportadora dominada por uno o pocos productos de exportación con precios internacionales muy fluctuantes les convendría más un tipo de cambio flotante nominal (Visser, 1996).

Sin embargo, varios factores podrían reducir las opciones del gobierno para aplicar una política cambiaria efectiva. Primero, la disponibilidad de abundantes recursos naturales y la dependencia de pocos *commodities* exportables pueden causar efectos de mal

holandés que traben el impulso exportador de manufacturas. Colombia con el café y las exportaciones ilegales, y Venezuela y Ecuador con las exportaciones petroleras son buenos ejemplos. En algunas economías pequeñas, como las de Centroamérica, los efectos del mal holandés pueden obedecer incluso a la abundancia de ayuda extranjera. Si no es posible contar con un tipo de cambio nominal estable, debe haber al menos un tipo de cambio real estable para promover las exportaciones.

Segundo, si se va a utilizar el tipo de cambio como instrumento para promover las exportaciones, es necesario liberar el mercado de divisas de las restricciones que mantienen el tipo de cambio artificialmente bajo. Los sistemas cambiarios duales y múltiples pueden prestarse fácilmente al abuso por motivos políticos. Las restricciones de pago y los sistemas cambiarios duales y múltiples plantean una amenaza al bienestar económico. En este contexto es esencial preguntarse cómo concretar la liberalización del sistema de pagos internacional. No pueden prescribirse recetas estándares. La liberalización simultánea de la cuenta de capital y de la cuenta corriente, o la liberalización de la primera incluso antes de liberalizar la segunda, pueden amagar seriamente los esfuerzos para implantar regímenes cambiarios que apoyen la inserción en la economía internacional. Sea cual sea el sentido de los flujos de capital —entrada o salida— sería prudente que las autoridades mantuvieran su control sobre ellos. Tal vez convendría relajar algo las restricciones a la importación de capitales mientras se liberaliza la cuenta corriente. El análisis empírico indica que los ajustes cambiarios tienen un efecto importante sobre el valor de las exportaciones, en particular de las manufacturadas. Sin embargo, el éxito de la liberalización del sistema de pagos internacional tiene que ir de la mano con los esfuerzos de comercialización internacional de las empresas nacionales y el apoyo institucional de las entidades promotoras de las exportaciones.

Tercero, el tipo de cambio no es un instrumento que las autoridades monetarias locales puedan controlar fácilmente. Cabe recordar que no es fácil conseguir un TCER estable y que las amplias fluctuaciones de un año a otro repercuten sobre la rentabilidad en los sectores de bienes transables. El propio tipo de cambio nominal ya no sigue estando bajo el control directo de los bancos centrales en la mayoría de los países. Las operaciones de libre mercado se ven limitadas por la necesidad de mantener niveles mínimos de reservas. Por ende, la tasa de inflación interna ha pasado a ser casi siempre el objetivo principal (FitzGerald, 1996).

2. Fomentar la inversión

Durante los años ochenta las inversiones pública y privada disminuyeron espectacularmente y las inversiones en infraestructura y educación se postergaron y desatendieron en la mayoría de los países de la región. Además, la participación de la inversión privada en el PIB disminuyó significativamente, como ocurrió en Colombia y Venezuela, pero no en Chile. La inversión privada se ha visto dificultada por las altas tasas de interés reales y las bajas tasas de inversión tendieron a reducir el crecimiento económico global. Un análisis estadístico que abarca a 31 países latinoamericanos y asiáticos indica la existencia de relaciones significativas entre los cambios en la participación de la inversión, el ahorro interno y las exportaciones en el PIB durante los años ochenta. Esto indica que para mejorar el desempeño exportador y fortalecer la competitividad internacional es indispensable fomentar la inversión y el ahorro interno. El ahorro interno como proporción del PIB se ve particularmente estimulado por las tasas de interés reales elevadas (Van Dijk, 1992). Además, Riedel ha demostrado que el gasto de capital del gobierno y un ambiente macroeconómico apropiado (o sea, un régimen de libre comercio y pocas distorsiones del mercado inducidas por el gobierno) estimulan la rentabilidad de la inversión privada (Riedel, 1992, p. 62). En el mismo orden de cosas, el estudio del Banco Mundial sobre las mejores prácticas en materia de reforma de las políticas comerciales subraya la importancia de la inversión gubernamental que complementa la inversión del sector privado a fin de fortalecer el sector exportador (Thomas y Nash con S. Edwards y otros, 1991, p. 109).

El consenso de Washington hace hincapié en el papel de las políticas macroeconómicas racionales para estimular la inversión y el retorno del capital fugado y de los inversionistas extranjeros. Sin embargo, los programas de ajuste estructural implementados en América Latina en los años ochenta no contenían disposiciones concretas para fomentar las inversiones e impulsar una política de industrialización, con lo que las medidas destinadas al efecto se descontinuaron. Más bien los programas supusieron en forma implícita que con la liberalización comercial, la estabilización y la devaluación, aumentaría la inversión privada en los sectores de bienes transables y emergerían las industrias competitivas.

Al respecto, cabe formular tres observaciones. Primero, se advierte entre la inversión pública y la priva-

da un efecto de atracción recíproca (*crowding in*), ya que la falta de inversión pública en infraestructura como transporte y telecomunicaciones tiene un efecto negativo sobre la inversión extranjera directa. Segundo, la reducción de la inversión pública en progreso tecnológico, investigación y desarrollo, educación y capacitación ha mermado la capacidad de las empresas nacionales para competir en el plano internacional. Tercero, la eliminación de programas crediticios y de asistencia técnica para la pequeña empresa ha reducido la capacidad de ésta para ingresar al sector industrial.

Como complemento de estas observaciones, Tavares de Araujo (1996) indica que el conjunto mínimo de medidas para fomentar la inversión privada en manufacturas incluye un tipo de cambio real estable y elevado, un gasto público eficiente en investigación y desarrollo e infraestructura tecnológica financiado con alzas impositivas, y un marco institucional para regular el proceso competitivo mediante el fortalecimiento de la disciplina, la intensificación de la movilidad y el incremento de los recursos disponibles. Además, la política fiscal debería dedicarse sistemáticamente a reducir las tasas tributarias y a ampliar la base de tributación, de manera que esas medidas conduzcan a una mayor carga tributaria de la sociedad en general. Debería mantenerse un sistema tributario que sea compatible con los niveles de inversión pública requeridos por las pautas internacionales actuales de progreso técnico y bienestar.

Para estimular la inversión privada, sobre todo en el sector exportador, las expectativas del sector privado tienen que coincidir con la estrategia que proyecta el gobierno. El ajuste estructural que acompaña a la apertura de la economía tiene que ser apoyado políticamente por el público y por los inversionistas y productores del sector privado. Para políticas gubernativas coherentes, son indispensables una perspectiva clara de desarrollo económico duradero y un compromiso decidido del gobierno con tales objetivos de largo plazo. Dado el historial de políticas debilitantes y las capacidades limitadas de muchos gobiernos —sobre todo en los países pequeños— para interactuar con el sector privado y dirigir el rumbo del desarrollo de manera eficiente, esto puede constituir de hecho un gran desafío. En este ámbito podría ser muy aleccionadora la experiencia exitosa de los países de Asia oriental que lograron crear un ambiente general confiable y estimulante para la industria sin que la sociedad tuviera que pagar los costos de la ineficiencia y la orientación hacia adentro.

3. Intervenciones gubernativas adicionales y selectivas

A fin de crear un margen competitivo en los mercados internacionales, el gobierno tendría que desempeñar un papel de apoyo activo que vaya mucho más allá de la creación de un entorno macroeconómico sustentador, y hacer una contribución adecuada al desarrollo de infraestructura y a la formación de capital humano. Hay gobiernos con economías abiertas y competitivas, como los llamados tigres del Asia oriental y sudoriental, que han estudiado en el plano teórico y luego implementado intervenciones y tipos de apoyo más concretos para aquellas industrias con una ventaja competitiva potencial.

Es claro que la globalización y el progreso tecnológico han tornado obsoletos los instrumentos tradicionales de las políticas industriales (Tavares de Araujo, 1996). El progreso tecnológico ha fortalecido la demanda de políticas proteccionistas, pero el proteccionismo ya no es una opción viable. Lo que interesa ahora es cómo crear en el plano nacional condiciones especiales para la acumulación de capital sin establecer restricciones directas al movimiento internacional de ciudadanos, bienes y recursos financieros.

Ni la teoría ni la experiencia internacional brindan pautas claras para el uso de instrumentos específicos de política industrial a nivel sectorial o empresarial que estimulen la competitividad internacional (Krugman, 1988). En los países de América Latina examinados aquí no se han hecho tentativas serias para implementar políticas industriales que acompañen el proceso de liberalización comercial. Peres (1996) pasa revista a una serie de propuestas de política industrial denominadas "políticas de competitividad industrial". A partir de 1994 se han adoptado enfoques interesantes en Colombia y Costa Rica. No obstante, su ejecución resulta difícil debido a las debilidades institucionales. Según lo han demostrado los estudios de lo sucedido en Asia oriental, es difícil evaluar el impacto de tipos específicos de intervención gubernativa en apoyo del desarrollo tecnológico y el crecimiento de las exportaciones (Banco Mundial, 1993). Asimismo, algunos esfuerzos para modificar las ventajas comparativas mediante el fomento de los sectores que hacen uso intensivo de capital y de trabajo especializado redundaron en importantes costos en el ámbito fiscal y en el bienestar general (Van Dijk, 1992 y 1995). En consecuencia, todavía no queda clara la validez de los argumentos para perseguir políticas industriales de esa índole.

Las nuevas instituciones tendrían que facilitar el impulso exportador de las empresas nacionales. Aunque no hay razones *a priori* para que el gobierno se involucre en el establecimiento de instituciones de fomento de las exportaciones, las instituciones de estudio y comercialización de las exportaciones pueden tener trazas de bienes cuasipúblicos y requerir, por ende, la iniciativa del gobierno para su creación.

Hasta ahora han sido muchas las instituciones y mecanismos gubernativos de fomento de las exportaciones que han fracasado, lo que puede obedecer en parte a que tuvieron que operar en un marco normativo más bien desfavorable (Hogan, Keesing y Singer, 1991, pp. 10-15). De ahí que se precise la reorganización o recreación de tales instituciones, teniendo en cuenta tres aspectos: apoyo financiero directo, incentivos fiscales y un conglomerado de mecanismos e instrumentos de fomento de las exportaciones. En cuanto al apoyo financiero directo, todos los estudios de países mencionan el funcionamiento inadecuado del mercado interno de capital. Las elevadas tasas de interés y la asignación subóptima del crédito han sido las restricciones principales a la inversión. Además, los inversionistas nacionales han carecido de acceso a los recursos financieros internacionales. En el caso de Costa Rica, se dice que ha sido más importante para los bancos la seguridad que la rentabilidad de los proyectos. Se han comentado dos aspectos específicos en los estudios de caso: el bajo nivel de desarrollo de los planes de financiamiento de las exportaciones y los malos resultados obtenidos con los fondos especiales de reconversión industrial. Esto último obedeció en parte a que muy pocas empresas estaban presionadas para reconvertirse. Lograr un mejor funcionamiento de los mercados internos de capital debería tener prioridad sobre el establecimiento de los fondos especiales de reconversión.

Más aún, las experiencias con los incentivos fiscales indican que los incentivos para las exportaciones no tradicionales deberían ser parte integral de toda estrategia de crecimiento orientada a la exportación para que ésta sea exitosa, pero los problemas prácticos de implementación han limitado la contribución de los sistemas que se emplean actualmente, salvo en el caso de Chile. Deberían desplegarse mayores esfuerzos para simplificar los sistemas, disminuir el papeleo y diseñar elementos que garanticen el acceso de los pequeños exportadores a los incentivos.

Por último, la eficacia de las instituciones de fomento de las exportaciones se ha visto limitada en muchos casos por restricciones presupuestarias, bajos

niveles de competencia y coordinación inadecuada. Se requiere más cooperación entre los sectores público y privado para apoyar las exportaciones de manera eficiente.

4. Mejorar la aceptabilidad social y política de la reforma económica

Durante los años ochenta las condiciones sociales se deterioraron notoriamente, como lo refleja el aumento del desempleo urbano medio en más de 10% a mediados de esa década. Concretamente, disminuyó la contribución del sector manufacturero al empleo total. En particular, el empleo en los grandes establecimientos manufactureros declinó rápidamente, en tanto que aumentó en la pequeña empresa y el sector informal. Los indicadores salariales del sector manufacturero disminuyeron más que el PIB per cápita. Además, en varios países —como Chile, Costa Rica, Ecuador y El Salvador— disminuyó el gasto del gobierno en salud y educación expresado como proporción de su gasto total. Sin embargo, estas proporciones se mantuvieron estables o aumentaron en otros como Uruguay y Venezuela. La matrícula en las escuelas primarias disminuyó o permaneció invariable en 7 de 14 países latinoamericanos. Esta tendencia es preocupante dada la función decisiva que tienen la educación y la formación de aptitudes en el proceso de crecimiento económico y desarrollo industrial. La falta de avance hacia la enseñanza primaria universal y el aumento significativo de la enseñanza secundaria también es una fuente de desigualdad permanente del ingreso. Por otra parte, hay datos de que el gasto en educación se concentró más en los pobres, pero ocurrió lo contrario con el gasto en salud (Van der Hoeven y Stewart, 1996).

Se establecieron programas compensatorios y fondos de inversión social para mitigar los costos del ajuste. América Latina ha desempeñado un papel pionero en la creación de fondos de inversión social en el contexto de los programas de ajuste estructural. Sin embargo, hasta ahora muchos de ellos no han sido lo bastante eficientes y eficaces para llegar a los grupos que son su objetivo. Un estudio efectuado por Stewart y Van der Geest (1995) muestra que una gran proporción de los receptores de fondos no eran los más necesitados, con la notable excepción de Chile cuya identificación de grupos objetivo era eficaz, y que la proporción de personas del grupo objetivo a las que no llegaba el programa era amplia en Costa Rica, mientras que Chile exhibía una cobertura muy superior. El gasto público se puede concentrar con más eficacia en

los pobres de varias maneras: orientándolo a los pobres, desviando una parte importante del gasto público mismo al gasto social, y elevando el nivel global del gasto público en general.

Ahora que la primera etapa de reformas de política —es decir, la de liberalización y de estabilización— se ha cumplido en gran medida en la mayoría de los países de América Latina, se precisa una segunda etapa de reformas a fin de asegurar el crecimiento sustentable. En esta etapa los gobiernos tendrán no sólo que mantener la estabilidad macroeconómica y condiciones atractivas para la inversión privada. La formación de consenso será un componente principal de un clima de inversión sustentable y confiable (Naím, 1995). Haggard ha destacado con acierto el papel de las instituciones en la tarea de facilitar la toma de decisiones políticas y considera que la organización del proceso decisor ha sido clave para el éxito del estado desarrollista de Asia oriental (Haggard, 1990).

5. Perspectivas y restricciones de la economía mundial

Por último, tenemos que tomar en cuenta dos grandes desafíos provenientes del exterior que debe encarar América Latina en su nueva inserción en la economía mundial: el número creciente de competidores en los mercados mundiales y las nuevas normas y reglamentos que rigen el comercio regional y mundial, las que pueden facilitar u obstaculizar las nuevas políticas latinoamericanas de industrialización orientada hacia afuera.

El así llamado modelo basado en el empuje exportador ha sido implementado por muchos países en todo el mundo y en gran número de ellos se han establecido centros de producción competitivos orientados a la exportación. En Asia, dos generaciones de tigres han tenido como sucesores a países como la República Popular de China, India y la República Socialista de Vietnam que persiguieron durante mucho tiempo políticas orientadas hacia adentro, pero que ahora se encaminan hacia la liberalización comercial y el empuje exportador. China, en particular, ha pasado a ser un nuevo centro de gravedad del comercio mundial y de los flujos de inversión. Además, las economías de reciente liberalización de Europa oriental y la ex Unión Soviética se están convirtiendo en nuevas fuentes de oferta de una amplia gama de productos manufacturados en los mercados mundiales. La integración en la Unión Europea otorgará a algunos de estos países una ventaja competitiva con respecto a los

no miembros que concurren al mercado europeo. Asimismo, algunos países de África septentrional podrían comenzar a competir en los mercados europeos con una reducida gama de productos que hacen uso intensivo de mano de obra no calificada, y su posición competitiva se fortalecerá mediante los acuerdos de libre comercio entre la Unión Europea y la región de África septentrional proyectados para el año 2010. Este gran impulso exportador a escala mundial y la intensificación de la competencia internacional sólo vienen a fortalecer los argumentos ya aducidos a favor de un entorno macroeconómico confiable y sustentador y del otorgamiento de facilidades adicionales a las empresas exportadoras, siempre que existan argumentos económicos racionales para tales intervenciones.

La tendencia mundial hacia la regionalización podría crear tanto nuevas oportunidades como nuevos obstáculos para los exportadores latinoamericanos. Hasta ahora, se han notificado a la OMC alrededor de 100 acuerdos de comercio preferencial (ACP) y casi todos los países del mundo participan en al menos uno de ellos. Los países latinoamericanos, en particular, han revitalizado sus acuerdos de ese tipo existentes y además han suscrito entre sí un crecido número de otros que en parte se superponen. Además, han comenzado a participar en acuerdos de comercio preferencial con los Estados Unidos y la Unión Europea. La intensificación de la integración regional se refleja en la creciente proporción de exportaciones intrarregionales en las exportaciones totales de manufacturas en los últimos años. Tales arreglos podrían generar las ventajas tradicionales que emanan de la creación de comercio y la explotación de economías de escala, pero también las desventajas de la desviación comercial tanto para los que son parte de los acuerdos como para los ajenos a ellos. En líneas generales, en un mundo en que los países han venido liberalizando sus regímenes comerciales antes del establecimiento de una zona preferencial y se han comprometido a promover las liberalizaciones multilaterales, se reducen significativamente los riesgos de acuerdos comerciales preferenciales que desvíen demasiado el intercambio.

A los países latinoamericanos les conviene participar en acuerdos de libre comercio que sobre todo generen intercambio, y contribuir al establecimiento de un sistema de comercio multilateral liberal o regionalismo abierto. El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN) ha menoscabado el acceso preferencial de los países de Centroamérica y el Caribe al mercado de los Estados Unidos conforme a lo establecido por la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, el Sistema Ge-

neralizado de Preferencias y el Programa de Nivel de Acceso Garantizado. Si se materializara el área de libre comercio de las Américas, esto ofrecería a todos los países latinoamericanos acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos en desmedro de los productores de Asia y Europa. Por otra parte, los acuerdos de comercio preferencial entre la Unión Europea y los países de Europa oriental y África septentrional, y entre los miembros del foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) podrían tener efectos desviadores del intercambio para los países latinoamericanos. De ahí que les interese establecer sus propios acuerdos preferenciales con la Unión Europea y ser miembros del APEC.

El impulso exportador a escala mundial ha recibido el gran estímulo de los cambios trascendentales registrados en las normas del comercio internacional (GATT, 1994). Las normas que rigen el comercio mundial se han modificado profundamente con la ratificación de los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones aunque su implementación tardará muchos años más y con toda probabilidad serán impugnadas en algunos casos. Lo más importante es que los aranceles medios de importación ponderados en función del comercio exterior para los bienes manufacturados bajarán en 38% en los países desarrollados y en 20% en los países en desarrollo, hasta niveles medios de 3.9% y 12.3%, respectivamente. En general, estas reducciones arancelarias se efectuarán en tramos iguales durante un período de cinco años a contar de enero de 1995. Sin embargo, las reducciones serán inferiores al promedio en algunos sectores de especial importancia para los países de América Latina como textiles y vestuario, cuero, calzado, artículos de viaje, pescado y productos de pescado. Además, la reducción en 37% del diferencial arancelario entre productos no elaborados y elaborados podría fomentar la elaboración de productos primarios antes de su exportación. Asimismo, la abolición del Acuerdo Multifibras y la integración de las normas comerciales para textiles y vestuario en la Organización Mundial de Comercio (OMC) podrían tener gran importancia para algunos países latinoamericanos, aunque en este caso es probable que las medidas de liberalización de más peso sólo se den al cabo de diez años.

Los ajustes introducidos a las normas GATT/OMC acerca de medidas antidumping y de salvaguardia podrían tener efectos significativos sobre las perspectivas exportadoras de América Latina. Los casos antidumping han pasado a ser el conducto preferido de las industrias que compiten por las importaciones para

pedir protección contra los proveedores extranjeros. Tradicionalmente, esta medida la aplicaban sobre todo las industrias de los países desarrollados contra competidores de los países desarrollados, pero últimamente también se ha aplicado contra los competidores de países de reciente desarrollo. Las nuevas normas son más precisas y limitarían el abuso. El nuevo acuerdo sobre salvaguardias limita el plazo en que pueden utilizarse tales medidas proteccionistas, exige concesiones compensatorias y restringe el empleo de las salvaguardias contra los países en desarrollo. Asimismo, prohíbe el empleo de los llamados acuerdos de restricción voluntaria de las exportaciones o acuerdos de comercialización ordenada.

Hay dos razones importantes para fortalecer las facultades de la OMC para supervisar y sancionar los sistemas preferenciales regionales: primero, evitar la pérdida de bienestar debido a los efectos de la desviación del comercio sobre los no participantes de estas zonas preferenciales, y segundo, reducir los riesgos de que dichas zonas se transformen en escollos que bloqueen el camino hacia un sistema comercial multilateral abierto. Por lo tanto, el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV de la OMC se refiere a la necesidad de hacer evaluaciones globales de los efectos de los acuerdos de comercio preferencial y de liberalizar el comercio interno entre las partes en un plazo de 10 años. El Comité de Acuerdos Comerciales Regionales de la OMC se encargará de evaluar la observancia del artículo XXIV por los acuerdos de comercio preferencial.

Huelga destacar la importancia del notorio mejoramiento del mecanismo de solución de diferencias en la OMC. El nuevo mecanismo es más rápido y deja menos oportunidades para que la parte acusada prolongue y obstruya el procedimiento. Las primeras experiencias con el nuevo mecanismo han sido muy alentadoras para los países exportadores de América Latina. Un ejemplo ilustrativo es la controversia sobre las normas de calidad establecidas por los Estados Unidos respecto al petróleo importado de Venezuela y Brasil. Los Estados Unidos han introducido estas normas de calidad para los productos importados como una medida para combatir la contaminación del aire. El grupo especial decidió a favor de Venezuela y Brasil en enero de 1996 y también lo hizo el Órgano de Apelación en abril de 1996. Ulteriormente, los Estados Unidos ajustaron su reglamento de importación en esta materia.

Las normas sociales y ambientales pueden desempeñar un papel cada vez más destacado en las relacio-

nes comerciales internacionales futuras, por lo que se requiere que los gobiernos de América Latina tomen iniciativas dinámicas para impedir que las normas de ese tipo vigentes en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se transformen en nuevos tipos de barreras *de facto* a las importaciones. La relación entre el sistema comercial multilateral y tales normas se ha vuelto sumamente polémica en la OMC, y las posiciones conflictivas, sobre todo entre los países desarrollados y en desarrollo, harán que sea muy difícil incorporarlas en las normas de la OMC en el corto plazo.

El aspecto crucial de la controversia sobre las normas sociales es si la reglamentación de la OMC va a permitir el empleo de sanciones comerciales para hacer cumplir algunas normas laborales básicas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los Estados Unidos han incorporado tales normas en acuerdos comerciales regionales y bilaterales y han sido partidarios de incorporarlas en la OMC. Las normas sociales se incluyeron en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe de 1983 y en los sistemas generalizados de preferencias de los Estados Unidos a contar de 1984. Asimismo, en el acuerdo complementario del TLCN sobre cooperación laboral se mencionaron las leyes y derechos laborales. Últimamente, la ley Harkin propone prohibir la importación de productos en cuya elaboración haya intervenido el trabajo infantil.

Ya en 1987 los Estados Unidos propusieron que se estableciera un grupo de trabajo del GATT sobre normas sociales y comercio, pero la propuesta fue resistida, sobre todo por los países en desarrollo. En la Reunión Ministerial de Marrakesh de abril de 1994, los Estados Unidos procuraron que un grupo de trabajo de la OMC explorara el tema. En la conferencia anual de la OIT de junio de 1994, en que se celebraba el 75º aniversario de la organización, se ventilaron criterios muy contrapuestos sobre el papel que cabía a la OIT en promover la aprobación de convenciones básicas de la Organización y sobre el uso de cláusulas sociales en los acuerdos comerciales, en particular por la OMC. En la quinta conferencia de ministros del trabajo de los países en desarrollo, celebrada en Nueva Delhi, en enero de 1995, los países volvieron a oponerse enérgicamente a la introducción de cláusulas sociales en los acuerdos comerciales, si bien apoyaron la idea de que la OIT desempeñara un mayor papel en el establecimiento de normas (Van Dijck y Faber, eds., 1996).

Los temas del comercio y el medio ambiente se han venido entrelazando cada vez más. Se han incorporado reglamentaciones comerciales en 17 de 127

tratados ambientales internacionales. Además, el TLCN fue el primer acuerdo comercial regional de envergadura que incluyó medidas relacionadas con el medio ambiente. Con ocasión de la firma del Acta Final de Marrakesh, se tomó la decisión de establecer el Comité de Comercio y Medio Ambiente. El Comité se ocupará, entre otras cosas, de los vínculos entre el sistema normativo de la OMC y los acuerdos ambientales multilaterales, y con las políticas ambientales como impuestos y cobros ecológicos, etiquetado ecológico, requisitos de envasado y reciclaje, y estándares de productos y normas técnicas. La presión internacional para vincular la agenda ambiental con las normas comerciales internacionales hace más pertinente que nunca que los gobiernos de América Latina introduzcan principios de desarrollo sustentable y tomen ini-

ciativas dinámicas para impedir que las normas ambientales externas se conviertan en obstáculos para la expansión comercial futura.

No obstante las incertidumbres relativas a la implementación adecuada y oportuna de los acuerdos GATT/OMC sobre la liberalización del comercio mundial y sobre la futura aplicación de las normas comerciales renovadas y los procedimientos para la solución de diferencias, cabe concluir que las nuevas normas de conducta establecidas para las naciones que comercian en el mundo se han tornado claramente más favorables para los países exportadores pequeños, y constituyen un respaldo a las nuevas políticas de industrialización de dichos países que los hará cada vez más dependientes del acceso libre y expedito a los grandes mercados de los países de la OCDE.

IV

Conclusiones

El marco normativo en muchos países pequeños y medianos de América Latina se ha vuelto más conducente a la sustentabilidad y el crecimiento de un sector manufacturero competitivo a nivel internacional. A ello han contribuido el avance hacia un entorno macroeconómico estable de baja inflación y déficit fiscales moderados, el compromiso de los gobiernos con políticas que propician el funcionamiento de las fuerzas de mercado, la apertura de los mercados, la reanudación del acceso a los mercados internacionales de capital y el mejoramiento de las normas e instituciones que rigen el comercio internacional. Asimismo, la reanudación de la cooperación regional ha estimulado las exportaciones de manufacturas.

Se observa que viene aumentando la participación de los productos manufacturados en los mercados internacionales, las manufacturas pasan a constituir una parte más sustancial de las exportaciones totales, y el cociente exportaciones/PIB ha aumentado en la mayoría de los países estudiados. No obstante, esto no significa que la industria manufacturera haya vuelto a ser un motor del crecimiento en los países pequeños de América Latina. Se ha estancado la participación de la industria en el PIB y la estructura exportadora se concentra en los sectores menos dinámicos del comercio mundial.

La agenda de políticas destinadas a fortalecer el desarrollo industrial comprende tres esferas principales: la conclusión de las reformas macroeconómicas, una actitud gubernativa más dinámica en pro del desarrollo industrial y el otorgamiento de mayor prioridad a las políticas sociales. En cuanto a las reformas macroeconómicas, ha sido difícil mantener un tipo de cambio real elevado que estimule las exportaciones, lo que exigirá nuevos esfuerzos. Asimismo, hay que estimular el ahorro interno a fin de elevar el nivel de inversión y reducir la dependencia del capital extranjero.

En segundo lugar, la mayor competencia en los mercados internacionales y las normas de producción exigentes plantean nuevos desafíos a los exportadores. Por lo tanto, se precisan iniciativas conjuntas del sector público y el privado, y el concurso de las instituciones de fomento, para mejorar las capacidades tecnológicas y de gestión y aumentar la productividad de los recursos humanos.

Por último, la aceptabilidad social es un gran desafío que hay que vencer para poder concluir las reformas, sobre todo en vista del escaso efecto positivo sobre el empleo que han tenido hasta ahora las exportaciones industriales. En consecuencia, las políticas sociales complementarias merecen una alta prioridad en el contexto de las reformas orientadas al mercado.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Banco Mundial (1985):
 _____ (1992): *World Tables 1992*, Washington, D.C.
 _____ (1993): *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1992): *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1992*, Washington, D.C.
 _____ (1995): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1995*, Washington, D.C.
- Buitelaar, R. y P. Van Dijck (eds.) (1996): *Latin America's New Insertion in the World Economy, Towards Systemic Competitiveness in Small Economies*, Londres, MacMillan Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, Edición 1993*, LC/G. 1747-P, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E/S.94.II.G.1.
 _____ (1996): *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Edición 1995*, LC/G. 1853-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E/S.96.II.G.1.
- FitzGerald, V. (1996): Structural adjustment in the 1980's: Stimulus or setback for private investment in the industrialisation process?, R. Buitelaar y P. Van Dijck (eds.), *Latin America's New Insertion in the World Economy, Towards Systemic Competitiveness in Small Economies*, Londres, MacMillan Press.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1994): *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, The Legal Texts*, Ginebra.
- Haggard, S. (1990): *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- Hogan, P., D.B. Keesing y A. Singer (1991): *The Role of Support Services in Expanding Manufactures Exports in Developing Countries*, Washington, D.C., Banco Mundial, Instituto de Desarrollo Económico (IDE).
- Krugman, P.R. (1988): Introduction: New thinking about trade policy, P.R. Krugman (ed.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, Massachusetts, The Massachusetts Institute of Technology (MIT).
- Linnemann, H. (1996): The gains from trade reconsidered, R. Buitelaar y P. Van Dijck (eds.), *Latin America's New Insertion in the World Economy, Towards Systemic Competitiveness in Small Economies*, Londres, MacMillan Press.
- Mandeng, O. (1991): Competitividad internacional y especialización, *Revista de la CEPAL*, N° 45, LC/G.1687-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Naciones Unidas (1991): *National Account Statistics: Analysis of Main Aggregates, 1988-1989*, Nueva York.
- Naim, M. (1995): Latin America: The second stage of reform, L. Diamond y M.F. Plattner, *Economic Reform and Democracy*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press.
- OEА (Organización de Estados Americanos) (1994): *Preliminary Report to the Special Trade Commission for the Ministerial Meeting on Trade in the Western Hemisphere, 1995*, Washington, D.C.
- Peres, W. (1996): El resurgimiento de las políticas de competitividad industrial en América Latina y el Caribe en los años 90, Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- Riedel, J. (1992): Public investment and growth in Latin America, Washington, D.C., BID, mimeo.
- Stewart, F. y W. Van der Geest (1995): Adjustment and social funds: Political panacea or effective poverty reduction?, *Employment Papers*, N° 2, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Tavares de Araujo, J., Jr. (1996): The scope for industrial policy in a free-trade environment, R. Buitelaar y P. Van Dijck (eds.), *Latin America's New Insertion in the World Economy, Towards Systemic Competitiveness in Small Economies*, Londres, MacMillan Press.
- Thomas, V. y J. Nash con S. Edwards y otros (1991): *Best Practices in Trade Policy Reform*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1993): *Handbook of International Trade and Development Statistics 1992*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E/F.93.II.D.9.
 _____ (1992):
 _____ (1995): *Handbook of International Trade and Development Statistics 1994*, Nueva York/Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E/F.95.II.D.15.
- Van der Hoeven, R. y F. Stewart (1996): Social development during periods of structural adjustment, R. Buitelaar y P. Van Dijck (eds.), *Latin America's New Insertion in the World Economy, Towards Systemic Competitiveness in Small Economies*, Londres, MacMillan Press.
- Van Dijck, P. (1992): El síndrome del casillero vacío, *Revista de la CEPAL*, N° 47, LC/G. 1739-P, Santiago de Chile, CEPAL.
 _____ (1995): Sustainable outward-oriented industrialization policies, *IDB Working Papers Series*, N° 202, Washington, D.C., BID.
- Van Dijck, P. y G. Faber (eds.) (1996): Introduction, *Challenges to the New World Trade Organization*, La Haya, Kluwer Law International.
- Visser, H. (1996): The exchange rate as an export-stimulation mechanism, R. Buitelaar y P. Van Dijck (eds.), *Latin America's New Insertion in the World Economy, Towards Systemic Competitiveness in Small Economies*, Londres, MacMillan Press.
- Williamson, J. (ed.) (1990): *Latin American Adjustment, How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).

¿Por qué las inversiones *en el transporte público* no reducen la congestión *de tránsito urbano?*

Ian Thomson

*Unidad de Transporte,
División de Comercio
Internacional,
Transporte y Financiamiento
CEPAL*

Existe congestión del tránsito urbano en la mayoría de las regiones del mundo, incluida América Latina. Entre las medidas destinadas a remediarla, en muchas ciudades se han construido líneas de trenes suburbanos o metros. Sin embargo, éstas han ayudado poco o nada, como lo confirman investigaciones según las cuales las inversiones en el sistema de transporte público por sí solas son ineficaces para resolver ese problema. En este artículo se plantea que al inaugurarse una nueva línea de metro, o sistema semejante, se transfieren a ella muchos viajeros que antes se desplazaban en buses, y unos pocos que antes utilizaban el automóvil. Esto libera espacio vial en las horas de máximo movimiento, el que es aprovechado por otros viajeros, quienes se cambian de horario o de ruta para ocuparlo. Además, los estacionamientos desocupados por las pocas personas que se cambian del automóvil a los flamantes trenes, son ocupados por vehículos con personas que antes utilizaban transporte público, por no tener dónde dejar sus automóviles. Al cabo de poco tiempo, en los períodos de más movimiento, aunque los nuevos trenes viajen llenos, la congestión de tránsito permanece virtualmente igual que antes. Esta secuencia muestra que los metros y sistemas semejantes generan sólo una fracción de los beneficios que podrían producir. Para que rindan más a la comunidad, deberían coordinarse con otras medidas, una de las cuales sería la de restringir más el estacionamiento en las zonas cercanas a las estaciones en el centro de las ciudades y en otras zonas comerciales.

I

Las expectativas y la realidad

Lo que vemos en las calles nos hace dudar de que las mejoras en los sistemas de transporte público reduzcan la congestión de tránsito. Las ciudades con los sistemas más extensos de transporte público, como Londres o París, no se destacan por tener calles poco congestionadas. Y en América Latina no parece que los metros y sistemas semejantes hayan aminorado la congestión.

Por otro lado, entre las razones más aducidas para justificar las inversiones en metros o sistemas semejantes está precisamente la de que ayudarían a disminuir la congestión. Hay expectativas de menor congestión en los anteproyectos pertinentes, en los pronunciamientos de técnicos y políticos y hasta en las evaluaciones de proyectos efectuadas por equipos de consultores. En Santiago de Chile, por ejemplo, se previó que en 1980 el metro iba a transportar 202 330 pasajeros en la hora de más demanda y que de ellos unos 95 800 se transferirían de vehículos particulares (más que del transporte colectivo).¹ Es decir, se esperaba que un 47.4% de los usuarios del metro se cambiarían a él desde el transporte privado.

Quizás los consultores, principalmente extranjeros, contratados para evaluar el entonces propuesto

metro de Santiago, fuesen más optimistas que sus contrapartes en otras ciudades respecto a la posibilidad de interesar a los automovilistas en el nuevo sistema, pero había optimismo también en otras partes. Algunos investigadores que examinaron los objetivos de los diferentes proyectos para el metro señalaron que los objetivos principales del proyecto, en relación con la situación del transporte y de la ciudad en el momento y a futuro, incluían mejorar la fluidez y velocidad de los desplazamientos, remediar la congestión de tránsito, atender a demandas sociales, revitalizar centros y corregir la aglomeración (Figuroa, 1986), y que se creía ampliamente que un metro paliaría la congestión al reducir el número de buses en la calle y posiblemente atraer a algunos automovilistas (Allport y Thomson, 1990).

Los no especialistas en transporte urbano considerarían lógico que con la inauguración de un metro se redujera la congestión de tránsito en las calles del mismo corredor. Muchos especialistas creerían lo mismo. Sin embargo, como se intenta demostrar aquí, lo que se da en realidad es un fenómeno aparentemente ilógico.

II

Nuestra tesis básica y la metodología para la evaluación socioeconómica de los metros

La tesis básica del presente trabajo se puede resumir en muy pocas palabras:

i) Una mejora en el sistema de transporte público aumenta muy poco el número total de usuarios de ese sistema, siendo su impacto principal una redistribución de la demanda hacia los componentes mejorados desde aquéllos no mejorados que compiten con los primeros.

ii) Los relativamente pocos automovilistas que se cambian al componente mejorado del sistema de transporte público liberan espacio vial y estacionamientos, los que son aprovechados por otras personas, entre ellas algunas que anteriormente utilizaban el transporte público, de modo que el nivel de congestión vuelve a los niveles que había exhibido antes de que se mejorase la red de transporte público.

iii) La reducción del número de pasajeros de autobuses también podrá liberar espacio vial (aunque no estacionamientos), lo que incentivará una redistribución temporal de los viajes en automóvil; de esa manera el

¹ Estimado sobre la base de los cuadros en las páginas 98 y 100 de SOFRETU/BCEOM/CADE, 1968.

espacio liberado en el período de demanda más intensa vuelve a ocuparse, dejando más libres las calles en los momentos cercanos a ese período.

Diversos estudios² dejan bastante en claro que los metros o sistemas semejantes no reducen la congestión de tránsito. Esta conclusión invalida las de otras investigaciones que suponen que sí la aminoran y que, por lo tanto, traen beneficios ambientales y otros. Por ejemplo, parecería equivocado afirmar que "en todos los países del mundo hay un claro reconocimiento de los efectos negativos que la congestión vehicular provoca sobre el medio ambiente y, en consecuencia, se ha tomado conciencia de los beneficios de los trenes livianos, cuyas ventajas son, la limpieza, la seguridad,..." (Jorge, 1994). Si los trenes livianos o los de más peso no reducen la congestión vehicular, sus beneficios ambientales serían nulos.

La tesis propuesta tiene algunas implicaciones

para la metodología de la evaluación socioeconómica de los metros. El que un metro o sistema semejante no reduzca la congestión no significa, desde un punto de vista socioeconómico, que no sea conveniente su implantación; pero sí significa que los beneficios que traerían los proyectos de implantar el nuevo sistema corresponderían a las diferencias de costo entre el transporte de los usuarios por el metro y por los medios colectivos usados anteriormente. A veces será necesario tomar en cuenta también la posibilidad de que el metro permita elevar el número total de viajes efectuados.

En casos típicos, será bastante fácil hacer los cálculos correspondientes; es decir, si se supone que los metros no tienen influencia importante sobre la congestión de tránsito, su evaluación socioeconómica será mucho más sencilla que si se trata como variable el grado de congestión.

III

Profundización de algunos aspectos de la tesis propuesta

1. Las consecuencias de los cambios en el uso del suelo causados por el metro

Los metros mejoran la accesibilidad de algunas partes del área urbana, especialmente en los alrededores de las estaciones. Esto eleva el valor de las propiedades y puede poner en marcha tendencias a la densificación en las zonas de las estaciones, por ejemplo, mediante la construcción de edificios altos de departamentos habitacionales y especialmente de oficinas.

Existen modelos matemáticos que incluyen tanto la simulación de los patrones de transporte como el uso del suelo. Se han aplicado en algunas ciudades latinoamericanas, como São Paulo. Sin embargo, aunque son intelectualmente interesantes y a veces elegantes desde el punto de vista matemático, su utilidad es muy limitada, porque son casi imposibles de calibrar. Por otra parte, y aunque en la práctica no sea posible cuantificarla con anterioridad, es innegable en principio la existencia de una relación bidireccional entre el sistema de transporte y el uso del suelo.

Esa relación no siempre se manifiesta, por diversas razones, entre las cuales se incluyen los planos reguladores preestablecidos que enmarcan las acciones naturales del mercado de propiedades. Por lo tanto, la densificación del uso del suelo no siempre ocurre, al menos a escala significativa (por ejemplo, en Río de Janeiro y San Francisco), pero sí se ha dado en lugares como los suburbios de Londres en los primeros decenios del siglo veinte y más recientemente en Santiago de Chile, Hong Kong y Toronto, a veces por la acción natural del mercado y otras veces por un proceso de planificación del sector privado o del público.³

Cuando el metro incentiva el desarrollo comercial alrededor de las estaciones, es normal que una mayoría de las personas que trabajan allí, y de sus clientes y otras personas a quienes atienden directamente, usen el metro para ir y venir de tales sitios. Sin embargo, un número significativo de esas personas se desplazan en automóvil, agravando así la congestión. En Santia-

² Foster y Beesley, 1963; Younes, 1995; Allport y Thomson, 1990; Bamford y Allport, 1990.

³ Véanse, por ejemplo, Allport y Thomson (1990), y también Knight, 1980.

go, la concentración de los viajes motorizados que no son sobre rieles es superior en la zona de influencia del metro que en la ciudad en general y, con más razón aún, que en los sectores donde no hay metro (cuadro 1).

Así; aunque podría parecer ilógico, el metro traería como consecuencia la generación de un mayor número de viajes en automóvil a su propia zona de influencia. Sin la construcción del metro, es probable que esos viajes en automóvil se efectuaran en otras partes de la ciudad. Pero es igualmente probable que en esas otras partes la densidad de desarrollo comercial hubiera sido inferior a la del corredor del metro y que allí esos viajes hubieran creado menos congestión.

Esta consecuencia indirecta del metro —la de estimular el uso del automóvil en las zonas que atiende— podría encararse con la imposición de controles estrictos sobre el estacionamiento en la calle y fuera de ella, incluso en los propios edificios nuevos que se construyen; sin embargo, en América Latina esto se ha hecho poco. Es frecuente, por ejemplo, que se fije un número mínimo de estacionamientos por metro cuadrado o por persona empleada, siendo que lo que debería hacerse es fijar un número máximo (véase *El Mercurio*, 1996).

2. La demanda latente de viajes en automóvil

Si una persona dispone de un automóvil es muy probable que lo use para sus viajes, aunque esta opción no le signifique ahorro en tiempo o costos monetarios comparada con la de viajar por transporte público. Puede preferir el automóvil por una variedad de razones, como la flexibilidad para escoger su propio horario de regreso, las posibilidades de llevar paquetes, la mayor protección contra el clima, la mayor privacidad o la oportunidad de escuchar la estación de radio que prefiera.

Los modelos de simulación del transporte reflejan de distintas maneras esa preferencia por desplazarse en automóvil por razones subjetivas. Una opción es la de determinar factores de ajuste que se cuantifican mediante el proceso de calibración del módulo de partición modal. En términos sencillos, lo que se hace es escoger valores esencialmente monetarios que al ser usados para modificar los costos de transporte por el automóvil permiten reproducir lo mejor posible la partición modal observada; los factores representarían las preferencias reveladas de los viajeros. Otro método, usado con más frecuencia en los últimos años, es el de utilizar encuestas para determinar las preferen-

CUADRO 1

Viajes por medios distintos al metro generados en el área de influencia del metro de Santiago y en el Gran Santiago, 1991

(Número de viajes por km² en el período de máxima demanda de la mañana)

Medio de transporte	Área de influencia del metro de Santiago ^a	Gran Santiago
Viajes de automóviles	816	492
Viajes de buses (en automóviles equivalentes)	206	122
Viajes de taxis	21	12
Viajes de taxis colectivos	33	14
Σ	1 076	640

Fuente: Estimación propia a base de datos obtenidos en *Encuesta origen destino de viajes del Gran Santiago 1991*, Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transporte (sin fecha); Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía (1993); Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A. (varios años), y consultas telefónicas a la misma empresa.

^a El área de influencia del Metro se define como una faja de cinco cuadras (consideradas equivalentes a 500 metros) a lo largo de las líneas.

cias declaradas de los viajeros entre los diferentes medios para viajar, definidas en términos de costo, tiempo y otros atributos.

Es frecuente encontrarse con que la demanda de viajes en automóvil a las zonas comerciales más desarrolladas de las ciudades supera la capacidad de los estacionamientos; esto se incorpora en los modelos de diferentes maneras. Si la inauguración de un metro, u otra mejora en el sistema de transporte público, tuviera como consecuencia inicial un desplazamiento significativo de la demanda desde el automóvil hacia el sistema mejorado, se liberarían lugares para estacionar. Sin embargo, debido a la demanda no satisfecha por viajar en automóvil (por no haber habido un número suficiente de estacionamientos), los lugares liberados no permanecerían vacíos por mucho tiempo porque otras personas, que antes viajaban por transporte público, utilizarían ahora el automóvil para aprovecharlos. Así, el número de viajes en auto sería el mismo de antes, aunque probablemente tendrían diferentes zonas de origen.

En otras palabras, la inauguración de un metro sobre un eje de una ciudad podría desembocar en un mayor número de viajes en automóviles sobre otros ejes. Este resultado se puede simular mediante un modelo normal de planificación del transporte; sin embargo, hay otros efectos comparables que es imposible simular a través de la gran mayoría de esos modelos.

3. Las preferencias de horarios y el espacio vial

El metro debería ocasionar al inicio una baja de congestión en las vías paralelas a él, debido tanto a una pequeña disminución del tránsito de automóviles como a una de mayores proporciones en el de buses. Sin embargo, esa baja también podría ser transitoria.

Muchas personas, entre las que me incluyo, no viajan en las horas de máximo movimiento, por la demora y la tensión o frustración que causa el tránsito agudamente congestionado frecuente en tales momentos. Naturalmente, les acomodaría viajar a esa hora, pero salen un poco antes o un poco después para poder desplazarse en momentos en que el tránsito sea algo más fluido.

Sin embargo, con la inauguración de un nuevo metro o sistema semejante la congestión de tránsito en las calles del corredor del metro disminuiría, con lo cual se alentaría a aquellas personas que, como yo, viajaban un poco antes o un poco después de los períodos de demanda máxima, a cambiarse a los horarios de más movimiento.

Como resultado, la congestión sería casi tan aguda como antes en el momento de más tránsito y se reduciría más o menos perdurablemente en los períodos inmediatamente anteriores y posteriores. Con esto se volvería más aguda la concentración de la distribución de frecuencias en el tiempo.

4. La conveniencia política

Es útil agregar aquí algunas palabras sobre la conveniencia, desde el punto de vista de los intereses de los políticos locales, de realizar proyectos de metros, para ayudar a entender por qué se construyen nuevos sistemas de transporte público que poco o nada hacen para reducir la congestión.

Salvo contadas excepciones, los alcaldes, intendentes y otros que promueven la construcción de los metros mejoran sus perspectivas políticas al hacerlo. Normalmente, la ciudad en que se construye un metro paga sólo una pequeña parte del costo de inversión en él, pero casi la totalidad de los beneficios que éste genera permanecen dentro de esa zona metropolitana (véase Thomson, 1985). Los ciudadanos, evidentemente, ganan más que pierden y tienden a agradecer a sus representantes políticos que hayan intervenido en la decisión de construir el metro. Los que pierden son los demás habitantes del país, que contribuyen a sufragar los costos de inversión aunque no perciben ni siquiera una parte mínima de los beneficios.

Por lo tanto, los políticos locales tienden naturalmente a promover la construcción de un metro en su ciudad, justificándola con argumentos que parecen lógicos a primera vista, pero que no resisten un análisis más a fondo.

IV

El efecto del metro sobre la congestión: algunos casos concretos

A continuación se resumirán algunas conclusiones importantes para nuestro análisis que surgen de diversos estudios realizados para determinar el efecto de un metro, u otro sistema de transporte masivo o rápido, sobre la congestión.

Distinguiremos ante todo entre dos tipos de repercusiones de los metros sobre los volúmenes de tránsito callejero: el impacto directo, representado por el número de viajeros que se cambian al metro, y el impacto indirecto, representado por cambios en el comportamiento de los viajeros ocasionados por el impacto directo, mediante los cuales es posible estimular transferencias hacia el transporte privado. Hacemos esta distinción porque normalmente las empresas de metros

están en condiciones de estimar los impactos directos a través de encuestas a los usuarios, pero muy pocas veces ellas, u otras entidades, saben mucho sobre los impactos indirectos.

1. Los resultados de los análisis por modelos de simulación

El Laboratorio de Investigación en Transporte del Reino Unido ha investigado mediante un modelo de simulación los efectos en el volumen de tráfico de automóviles que causan distintos niveles de inversión en transporte público sobre rieles. Se modeló una ciudad de tamaño mediano, se postuló la construcción de un me-

CUADRO 2

Ciudades de tamaño mediano: Impacto de la construcción de líneas de metro o LRT sobre el tránsito de automóviles

	Cambio porcentual de automóvil/kilómetros en comparación con el caso base	
	Período de máxima demanda	Período de menor demanda
Metro en tres corredores radiales	-1.3	-0.3
Metro en seis corredores radiales	-2.6	-0.6
Metro en seis corredores radiales, tarifas x 50%	-3.0	-0.9
Metro en seis corredores radiales, tarifas x 150%	-2.2	-0.5

Fuente: The Chartered Institute of Transport, 1996, anexo B.

tro o sistema de trenes livianos —Rail Transport (LRT)— en corredores radiales, y se evaluó además el impacto adicional de modificaciones tarifarias (véase los resultados en el cuadro 2).

No tenemos información sobre la longitud o el costo de los sistemas de metro y LRT modelados; sin embargo, es bastante evidente que inversiones muy importantes en la construcción de tales sistemas causan reducciones mínimas en el uso del automóvil privado. Aun así, los pequeños cambios calculados en el uso de este vehículo podrían llevar a sobreestimar los cambios acompañantes en la congestión, puesto que es altamente improbable que el modelo usado (del cual no tenemos antecedentes) sea capaz de simular la redistribución temporal de los viajes en el período de máxima demanda, o entre ese período y las demás horas del día, a raíz de cambios diferenciales en la liberación de espacio vial por la transferencia de algunos viajes al metro o LRT.

Otros estudios llevados a cabo en Gran Bretaña indican resultados algo parecidos. La implantación en Londres de un amplio programa de construcción de líneas férreas, principalmente subterráneas—incluido un nuevo ferrocarril sobre el eje este-oeste por el centro de la ciudad, una extensión de la línea Jubilee del subterráneo, una ampliación del LRT de Docklands y un sistema de tranvía en el suburbio de Croydon, entre otros—, reduciría el porcentaje en persona/kilómetros correspondiente a viajes en automóvil del 52.4% al 47.6%, siempre que además las frecuencias de los servicios de buses mejorara en un 20%, que se perfeccionara el sistema de control de tránsito y se garantizara un control rígido sobre el estacionamiento en las calles y avenidas de la ciudad.⁴ Otro estudio, también de Londres, estimó que la aplicación de una estrategia de mejoras en las frecuencias de los servicios de buses y

de trenes, junto con una ampliación del sistema de preferencia para los buses en el tránsito, reduciría los vehículos/km en el centro en 1%, y en 2% en el resto de la ciudad. Si al mismo tiempo se invirtiesen cuantiosas sumas en el sistema ferroviario, las cifras cambiarían a 4 y 5%, respectivamente.

Según el informe de The Chartered Institute of Transport (1996, anexo B) todos los estudios pertinentes señalan que las acciones destinadas a mejorar la situación competitiva del transporte público probablemente sólo tengan efectos menores sobre el uso del automóvil. Por otra parte, sus autores consideran que los modelos podrían subestimar el efecto que tendrían las mejoras en el transporte público sobre el tráfico automovilístico, por no tomar adecuadamente en cuenta los aspectos cualitativos más bien que los cuantitativos (Ibid., p. 49).

2. La línea Victoria del subterráneo de Londres

La línea Victoria, que corre entre los suburbios del centro-este londinense y la zona céntrica, posteriormente extendida hacia el sur, fue planificada en la década de 1960 e inaugurada a fines de ella. El análisis de costo-beneficio llevado a cabo para comprobar la factibilidad económica de su construcción fue considerado un ejemplo en esa época y todavía se hace referencia a él como un estudio clásico (Foster y Beesley, 1963, pp. 46 a 78). Entre los objetivos declarados de la construcción de la línea se hallaba la reducción de la congestión callejera, y se esperaba que la posibilidad de desplazarse más rápidamente a través de ella disminuyera el volumen de automóviles en las calles y favoreciera la fluidez del tránsito de los buses. Un 35% de los beneficios de la línea, según el análisis mencionado, se debería a la reducción de dicho volumen, al disminuir en unos 8 000 los viajes direccionales de automóviles por día.

En realidad, sólo 5 500 de los usuarios de la nueva línea se cambiaron a ella desde el automóvil, y 1 400

⁴ Véase The Chartered Institute of Transport, 1996, anexo B.

de éstos siguieron usando el automóvil como medio de acceso al subterráneo. El investigador Bassem Younes sugiere que la desocupación de espacio en las calles, ocurrida inmediatamente después de la inauguración de la línea, puede haberse invertido a través del aprovechamiento de ese espacio por una demanda latente de viajes en automóvil (Younes, 1995, pp. 333 a 336), y concluye que el impacto de la línea Victoria sobre el tránsito de automóviles fue muy marginal y que las calles continuaron llevando casi el mismo volumen de tráfico que antes.

3. Berlín occidental

Younes analizó también la extensión del metro de la entonces ciudad de Berlín occidental hasta el distrito de Spandau entre 1980 y 1984; en este caso, como en el londinense, uno de los objetivos era rebajar la congestión de tránsito en las calles. Concluyó que en Berlín se comprobaba una vez más que las mejoras al transporte público no conducían necesariamente a una reducción significativa e importante del uso del vehículo motorizado (Younes, 1995, pp. 333 a 356).⁵

Llegó a esa conclusión al estudiar los resultados de una encuesta efectuada por el Departamento de transporte y obras públicas de Berlín. Sin embargo, en ese caso particular es posible interpretar los resultados de una manera diferente a la suya. En Spandau, entre 1979 y 1985, la proporción de viajes efectuados por automóvil aumentó modestamente, de 42.6 a 43.2%, mientras que la de viajes por transporte público subió un poco más, de 25.3 a 27.3%. En el distrito comparable de Lichtrenade, donde no hubo cambios en la red del Metro, la proporción correspondiente a los automóviles subió de 43.7 a 52.4% y la correspondiente al transporte público bajó de 31.8 a 24.6%. Vemos así que con las mismas cifras básicas que usó Younes se puede llegar a una conclusión diferente: que la extensión del Metro a Spandau sí habría tenido un impacto significativo sobre el uso del automóvil privado. Cabría concluir entonces que la ampliación de la red del metro de Berlín occidental a Spandau sí habría contribuido a reducir la congestión de tránsito.

4. Stuttgart

Este otro caso estudiado por Younes se refiere a una prolongación de la línea 1ª de la red del ferrocarril sub-

urbano, entre Schwabstrasse y Vaihingen/Böblingen, la que fue inaugurada en septiembre de 1985. También aquí uno de los objetivos del proyecto era frenar el uso creciente del automóvil. La tarea de Younes se facilitó porque la autoridad metropolitana había realizado un estudio de tráfico en el eje de influencia de la extensión, tanto antes como después de su puesta en servicios.

A pesar de la extensión de la Línea, el tránsito sobre las calles de la ciudad creció más dentro de la zona de influencia de la extensión que en el resto de la ciudad (cuadro 3). El crecimiento fue en general inferior más hacia el centro, por la saturación de las vías y las restricciones impuestas por la disponibilidad de estacionamientos.

Younes concluyó que el impacto de la extensión del ferrocarril suburbano se hizo sentir dentro del sistema de transporte público especialmente por transferencias desde los buses a los trenes, y que cualquier capacidad vial liberada fue aprovechada por una demanda latente.

Es evidente también que la extensión ferroviaria permitió más viajes hacia el centro de la ciudad y que implícitamente habría contribuido a hacer más viable la parte céntrica de la ciudad, especialmente como zona de concentración de empleos.

5. Ciudades de países en desarrollo

Un estudio llevado a cabo por el Laboratorio de investigación en transporte del Reino Unido expresa que se ha encontrado poca evidencia de que haya una relación entre la construcción de un metro y la reducción de los volúmenes de tránsito, y que la mayoría de los usuarios de los sistemas de transporte sobre rieles en los países en desarrollo provienen de otras formas de transporte público.

Otro estudio británico que analizó el efecto sobre la congestión de los sistemas de transporte masivo en los países en desarrollo (Allport y Thomson, 1990), en general concluyó que en casi todos los corredores de transporte había desde antes de la construcción del metro una congestión entre moderada y aguda. En la gran mayoría de casos, la mejoría parece haber sido poca o inexistente, y en muchos casos la congestión se agravó. En algunas instancias había habido una mejora evidente inmediatamente después de la inauguración del metro, pero el beneficio había sido transitorio. Este último acontecimiento es consistente con nuestra tesis.

De 12 casos presentados (recuadro 1), solamente en tres se atribuyó al metro o al LRT (es decir, a sistemas de transporte público sobre rieles que fuesen li-

⁵ Younes usa el término *motor vehicle*, aunque es evidente que se refiere específicamente al automóvil, más que a otras formas de vehículos motorizados que en principio incluyen hasta los coches motores de los metros.

vianos y rápidos) una reducción significativa en la congestión de tránsito. Otro estudio concluyó que, en general, la proporción de los ocupantes de automóvi-

les que se transferirían a un metro inaugurado en el mismo corredor fluctuaría entre 0 y 4% (Bamford y Allport, 1990).

CUADRO 3

Cambios en los volúmenes de transporte privado sobre las vías camineras, antes y después de prolongarse la red de tren suburbano de Stuttgart (Línea 1^a)

	Anillo	Aumento del tráfico entre mayo de 1984 y abril de 1986 (%)	Aumento de tráfico entre octubre de 1984 y octubre de 1986 (%)
En el área de influencia de la prolongación	Interior	3.6	...
	Exterior	13.3	11.5
En toda la ciudad	Exterior	...	6.3

Fuente: Younes, 1995, p. 350. (Se han corregido algunos errores menores en el cuadro original).

Recuadro 1

ALGUNAS CIUDADES DE PAISES EN DESARROLLO: RESUMEN DEL IMPACTO DE LOS METROS SOBRE LA CONGESTION DE TRANSITO

El Cairo	Ningún impacto observable.
Calcuta	Ningún impacto.
Hong Kong	La propiedad de los automóviles bajó en la época de la inauguración del metro, pero la causa fue un aumento de los impuestos, más que el metro. Un 16% de los pasajeros autobuseros se transfirieron al metro, pero luego los flujos de buses subieron y la congestión permaneció igual que antes.
Manila	Hubo una reducción en la congestión, debida probablemente al nuevo LRT y a una recesión económica.
Ciudad de México	La congestión causada por los automóviles siguió siendo aguda, aunque la propiedad de los automóviles bajó debido a una recesión económica. La velocidad de los buses es relativamente alta supuestamente por la instalación de pistas exclusivas y no tanto gracias al metro.
Porto Alegre	La congestión no era severa antes de la inauguración del tren suburbano ni lo fue después.
Pusán	El metro probablemente contribuyó a paliar la congestión de tránsito.
Río de Janeiro	Los flujos de los buses se redujeron solamente un poco, por lo tanto no pudo haber habido mucho impacto sobre la congestión.
Santiago	La congestión siguió siendo grave sobre el eje principal este-oeste, y los flujos de buses se mantienen cerca de los niveles máximos posibles.
São Paulo	Los flujos de buses bajaron en 500 por hora y sentido en cada corredor; inicialmente hubo una menor congestión, pero luego ésta volvió a ser grave, alcanzando a muchas zonas.
Seúl	La congestión era seria, generalizada y en rápido aumento. El sistema de transporte masivo no tuvo un impacto observable sobre los volúmenes de tránsito o los flujos de buses.
Túnez	No se esperó ningún impacto sobre la congestión, lo que se comprobó en la práctica.

Fuente: Allport y Thomson, 1990, cuadro 8.1. El comentario sobre las pistas exclusivas, en el caso de Ciudad de México, es propio.

V

Una forma de transporte público que sí atrae a los automovilistas

1. El rechazo de los automovilistas a los buses regulares

La experiencia mundial indica que mejorar los sistemas de buses comunes y corrientes no atrae a los automovilistas. Los sistemas corrientes sobre rieles (metro, tranvía y otros) les interesan más, pero no demasiado. Únicamente las variantes del transporte público que ofrecen al automovilista un grado superior de comodidad han logrado sacar a una cantidad significativa de automovilistas de sus vehículos privados y agregarlos a las filas de los usuarios del transporte público.

En países más adinerados, tales medios públicos más cómodos podrían correr sobre rieles. Por ejemplo, los metros de ciudades estadounidenses como San Francisco o Washington ofrecen condiciones de viaje bastante agradables y sus estaciones en los suburbios disponen de amplias playas de estacionamiento, planificadas para viajes bimodales que combinan medios de transporte privado y colectivo. Esta es una opción interesante para el automovilista. Sin embargo, en ningún país latinoamericano es social o políticamente aceptable financiar, necesariamente con fondos públicos, la construcción de un metro para satisfacer los gustos de la elite.

2. Buses de lujo

Existe la opción de autorizar la operación de servicios de buses de una categoría superior, que ya circulan por las calles y avenidas de ciudades como Buenos Aires, Córdoba, Ciudad de Guatemala, Río de Janeiro, São Paulo, Santafé de Bogotá y otras. Esos buses suelen disponer de asientos cómodos, reclinables, de sistemas de aire acondicionado y de música ambiental; además, no llevan pasajeros de pie. En Buenos Aires y algunas ciudades brasileñas viajar en ellos cuesta al usuario unas cuatro o cinco veces más que en un bus común. A pesar del precio los servicios de categoría superior atraen cantidades suficientes de usuarios como para convertirlos en una actividad rentable. Cabe señalar, sin embargo, que la situación financiera de las empresas operadoras es muy susceptible a cambios en el ambiente económico. Los problemas económicos de

Brasil en los años ochenta afectaron mucho la popularidad de los *frescões* de Río de Janeiro y es bastante probable que el estancamiento de la economía argentina a mediados de los noventa esté repercutiendo sobre los balances de las empresas que operan los servicios "diferenciales" de Buenos Aires.

La creación y operación de los servicios de categoría superior normalmente cuestan poco o nada al sector público, y se han demostrado exitosos en atraer al automovilista privado. Por ejemplo, en Buenos Aires un 14% de los usuarios de los buses diferenciales habrían usado el auto particular como medio optativo (Vicente y Brennan, 1989). En Bogotá, 48% de los usuarios de los buses ejecutivos provenían de familias con uno o más automóviles, y 19% contaban con un automóvil para su uso preferencial (Acevedo, 1989). En Amsterdam, 39% de los usuarios de un servicio de buses expresos de lujo optaron por él en lugar de viajar en automóvil privado (OCDE, 1994).

Es evidente que los buses de categoría superior pueden tener éxito en captar a personas que sin ellos habrían viajado por automóvil. Este sería un impacto directo (sección IV, subsección 1 de este artículo). Sobre el impacto indirecto no hay información; sin embargo, si no se toman medidas para controlarlo es bastante probable que los estacionamientos y el espacio vial liberados por el menor uso directo del automóvil sean aprovechados por otras personas que hagan el cambio opuesto, es decir, desde el transporte público al transporte particular.⁶

3. El sistema de Curitiba

En la ciudad paranense de Curitiba en Brasil no existe una categoría superior de transporte colectivo, si se toma como base de comparación la calidad media de dicho transporte en la ciudad; pero el sistema de transporte colectivo en general es de una calidad superior a la de casi cualquier otro en América Latina. En

⁶ Véase mayores antecedentes sobre la influencia de los buses de categoría superior en la congestión, en Thomson (1996).

Curitiba, los buses expresos corren sobre una red de vías exclusivas de unos 60 km, las distintas líneas se hallan integradas entre sí y los habitantes —de todas las clases sociales— tienen una buena percepción del sistema. A pesar de las vías exclusivas, un viaje hecho en automóvil particular tiende a demorar menos que el mismo viaje realizado por transporte colectivo (véase Buleze y otros, 1985, cuadro 12); de todos modos, un porcentaje importante de los usuarios del transporte colectivo rechazan la opción de viajar en automóvil: lo dejan en la entrada de sus casas y prefieren el bus.

Sin duda, algunos de dichos usuarios eligen el bus por razones de conveniencia, confiabilidad o costo, y otros por no contar con un lugar donde estacionar su vehículo. Sin embargo, no cabe negar que las cualidades intrínsecas de un sistema de transporte colectivo integrado y bien planificado durante muchos años puedan hacerlo suficientemente atractivo como para ser preferido por personas que, de no existir ese sistema, habrían viajado en automóvil. Lo que no se sabe es si la reducción directa de congestión que pudiera producirse se mantendría, o si sería compensada por la generación indirecta de otros viajes en automóvil.

VI

La importancia de las medidas para controlar el uso del automóvil particular

1. Principios básicos

Si se observa la situación de la red vial en un corredor antes y después de la inauguración de un metro, vemos que éste, como impacto directo, atrae una cantidad de viajes que antes se efectuaban por bus y un número reducido de los que antes se hacían en automóvil, con lo cual aumenta el espacio vial disponible para otros usuarios de la red vial (gráfico 1). La relación que describe la oferta del espacio vial de que disponen estos últimos es representada por la curva $Ac(0)$

antes de la inauguración del metro, y por la $Ac(1)$ después de su inauguración. La relación de la demanda de uso del espacio vial se define por la curva DD , cuya forma refleja la naturaleza elástica de esta demanda.

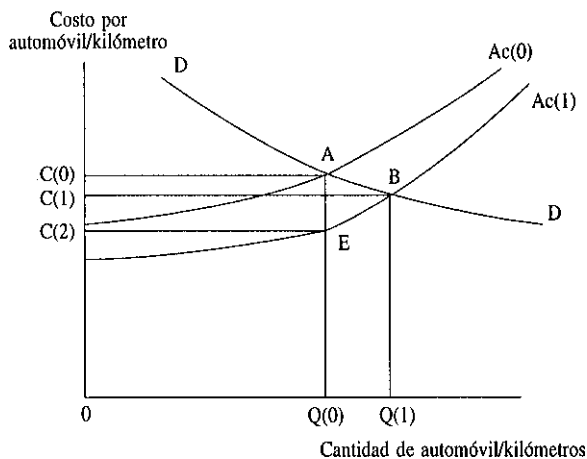
En el caso presentado en el gráfico no se contempla la aplicación de un régimen de tarificación vial, mediante el cual los usuarios de la vialidad pagarían tasas o peajes que reflejasen la diferencia entre el costo medio y el costo social marginal de su ocupación de las vías. Tanto en la situación sin metro como en aquella con metro, se podrían generar beneficios socioeconómicos al aplicar tales tasas o peajes, reduciendo de esa manera los volúmenes de tránsito y la congestión.

En la primera situación, el volumen de tráfico es $0Q(0)$, a un costo medio de $0C(0)$. Una vez inaugurado el metro, ese volumen sube significativamente a $0Q(1)$ y el costo medio baja, en un monto relativamente inferior, a $0C(1)$. Los beneficios percibidos por los usuarios correspondientes se identifican por el área $C(0)ABC(1)$.

Sin embargo, si en la segunda situación fuera posible restringir el volumen de tráfico al existente antes de que se pusiera en marcha el metro, los beneficios percibidos ascenderían al monto considerablemente mayor de $C(0)AEC(2)$. Evidentemente, si fuera factible limitar el incremento de la ocupación de la red vial en términos de bienestar total sería conveniente hacerlo.

GRAFICO 1

Representación teórica de la ocupación de la red vial por no usuarios del metro



2. Medidas prácticas

La necesidad de restringir los impactos indirectos es evidente, pero cómo hacerlo no lo es tanto. La cantidad óptima de restricción varía en cada caso y en principio depende no solamente del número de viajes transferidos al metro o del espacio vial liberado, sino también de otros factores, como la gravedad de la congestión en el eje.

En términos prácticos, sin embargo, sería razonable tratar de reducir la capacidad de los estacionamientos en la zona de influencia de cada estación de metro en un número igual al número de motoristas y de automóviles que viajan a cada una de dichas zonas y que se hayan transferido al metro por el impacto directo de éste. Las reducciones correspondientes podrían cuantificarse al analizar los resultados de un modelo de simulación de transporte, lo que permitiría disminuir el número de estacionamientos junto con inaugurarse el metro.

Otra opción sería la de llevar a cabo una encuesta entre los usuarios del metro, una vez puesto en marcha éste, para determinar el número de pasajeros que anteriormente se desplazaban manejando automóviles. Esta última metodología tiene la ventaja de ser más precisa, pero desde el punto de vista político sería más complicada, porque significaría retirar estacionamientos de automovilistas que estarían acostumbrándose ya a disponer de ellos.

Son pocas las medidas prácticas que pueden adoptarse para minimizar la incidencia de los cambios en los horarios de los automovilistas que reprograman sus viajes para efectuarlos no ya en períodos cercanos al momento de mayor demanda, sino en el momento de mayor demanda mismo, para aprovechar la liberación de espacio vial generada por el impacto directo del metro. Una opción podría ser la de imponer controles sobre el horario de ingreso a los estacionamientos; pero eso sería difícil de llevar a cabo en la práctica, entre otras razones, por el hecho de que los viajes que cambiarían de horario no tendrían como destino una sola zona, sino que estarían destinados más bien a una multiplicidad de áreas donde compartirían lugares de estacionamiento con otros automovilistas, a cuyos viajes no se prevé aplicar medidas restrictivas.

En teoría, se podrían controlar los horarios de los viajes en automóvil mediante una versión sofisticada de la tarificación vial que vinculara el valor de la tarifa cobrada con la congestión existente a cada hora del día. Este tipo de instrumento en general permitiría adecuar los volúmenes de tránsito a la capacidad vial disponible y a las características de la demanda en cada momento; sin embargo, opciones como ésta pertenecen al futuro, donde podrían permanecer para siempre. En el presente, el arsenal de medidas prácticas es más limitado.

Bibliografía

- Acevedo, J. (1989): El servicio ejecutivo de buses de transporte público en Bogotá, trabajo presentado al IV Encuentro Técnico entre Países Latinoamericanos sobre Transporte Urbano, La Habana, CEPAL, mimeo.
- Allport, R. y J. Thomson (1990): *Study of Mass Rapid Transit in Developing Countries*, Londres, Transport and Road Research Laboratory.
- Bamford, T. y R. Allport (1990): The TRRL Metro pre-appraisal model, *Urban Transport in Developing Countries*, V Conferencia sobre Transportes Urbanos en los Países en Desarrollo, São Paulo, CODATU, septiembre.
- Buleze, E. y otros (1985): Integración do sistema de transporte urbano de Curitiba, trabajo presentado al Primer Encuentro Técnico entre Países Latinoamericanos sobre Transportes Urbanos, Brasilia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos (EBTU), octubre, mimeo.
- Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transporte (sin fecha): *Encuesta origen destino de viajes del Gran Santiago 1991*, Santiago de Chile, Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transporte (SECTRA).
- El Mercurio (1996): Más estacionamientos deberán tener las nuevas construcciones urbanas, Santiago de Chile, 27 de julio.
- Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A. (varios años): *Memoria anual*, Santiago de Chile.
- Figueroa, O. (1986): *Observation des metros latino-américains*, París, Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS).
- Foster, C. y M. Beesley (1963): Estimating the social benefit of constructing an underground railway in London, *Journal of the Royal Statistical Society*, serie A, vol. 126, parte 1, Londres, Royal Statistical Society.
- Knight, R. (1980): The impact of rail transit on land use: Evidence and change of perspectives, *Transportation*, vol. 9, N° 1, Amsterdam, Elsevier Science Publishers (B.v. North-Holland), marzo.
- Jorge, M. (1994): Transporte urbano de pasajeros por trenes livianos. Beneficios ambientales, actas del VII Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano, Buenos Aires, Congresos Latinoamericanos sobre Transporte Público y Urbano, noviembre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1994): *Congestion Control and Demand Management*, París.
- Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía (1993): *Estimación de los beneficios sociales del Metro*, Santiago de Chile, octubre.

- SOFRETU/BCEOM/CADE (Société Française d'Etudes et Réalisations de Transports Urbains/Bureau Central d'Etudes pour les Equipements d'Outre-Mer/Consultora de Administración de Empresas (1968): *Estudio del sistema de transporte metropolitano de Santiago de Chile*, Santiago de Chile, mayo.
- The Chartered Institute of Transport (1996): *Better Public Transport for Cities*, Londres, junio.
- Thomson, I. (1985): Los metros sudamericanos: un análisis de su evaluación económica, *Estudios urbanos y regionales*, N° 33, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- _____ (1996): Una evaluación crítica de algunos aspectos del desarrollo del sistema de transporte urbano de Santiago, Actas del Congreso de la Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte, Santiago de Chile, Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte.
- Vicente, O. y P. Brennan (1989): Los servicios diferenciales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, trabajo presentado al IV Encuentro Técnico entre Países Latinoamericanos sobre Transporte Urbano, La Habana, *mimeo*.
- Younes, B. (1995): The benefits of improving public transport: A myth or a reality?, *Transport Reviews*, vol. 15, N° 4, Londres, Taylor & Francis Ltd.

Notas sobre la medición *de la pobreza según* el método del ingreso

Juan Carlos Feres

*División de Estadística
y Proyecciones Económicas.*

CEPAL

Los diferentes resultados que suelen obtener diversos estudios que se abocan a la medición de la pobreza en un país, al parecer con el mismo método y las mismas fuentes de datos, desconciertan a los analistas y a la opinión pública en general. Las discrepancias —sobre la magnitud del fenómeno y las características de los hogares considerados pobres— restan credibilidad y confiabilidad técnica a estas mediciones, ponen en tela de juicio las evaluaciones del nivel y la evolución de la pobreza y dificultan las comparaciones internacionales. De allí la importancia de propiciar un mayor consenso entre los investigadores respecto a los criterios y procedimientos que se aplican, a fin de encaminarse hacia un patrón común que haga más consistentes y homogéneas las mediciones y garantice su efectiva comparabilidad. En este artículo se reseñan algunos aspectos del denominado “método del ingreso” que inciden en la identificación de los hogares pobres y en el cálculo de la extensión de la pobreza, y que por ser útiles al propósito señalado debieran merecer una consideración especial en las futuras investigaciones sobre el tema. Ellos son: las diferencias que se establecen en el costo de la canasta básica de alimentos; el procedimiento de cálculo del valor de los satisfactores no alimentarios; el uso de medidas de equivalencia para los hogares de diferente tamaño y composición; la evaluación de la confiabilidad de la medición del ingreso corriente; los problemas asociados a la ampliación de la cobertura del concepto de ingreso; las medidas de la pobreza y, finalmente, las fuentes de información normalmente utilizadas en este tipo de estudios.

I

Introducción

En América Latina se utilizan preferentemente dos aproximaciones metodológicas para medir y caracterizar la pobreza: el llamado "método del ingreso" o de las "líneas de pobreza" y el método directo de los indicadores sociales, cuya modalidad más difundida en los últimos años ha sido la de los denominados "mapas de necesidades básicas insatisfechas".

Como se sabe, ambos métodos responden a enfoques conceptuales diferentes, al punto de que "no constituyen, en realidad, formas alternativas de medir la misma cosa, sino que representan dos concepciones distintas de la pobreza" (Sen, 1981); estas concepciones se basan, en un caso, en la noción de la capacidad para satisfacer las necesidades esenciales y, en el otro —el método directo—, en la observación del consumo real de las personas en relación a determinadas convenciones sobre necesidades mínimas. Sin embargo, los dos métodos revisten gran interés y contribuyen significativamente a las tareas de diagnóstico de la pobreza.

La fuente principal de información de los mapas de necesidades básicas insatisfechas son los censos de población y vivienda, en tanto que las estimaciones por las líneas de pobreza se elaboran sobre la base de las encuestas de hogares. En ambos casos se cuenta, naturalmente, con un esquema metodológico y una cierta matriz operacional. No obstante, la aplicación concreta de ellos suele transitar por variantes que no siempre se explican del todo por las consabidas limitaciones en materia de información. Esto lleva a que con alguna frecuencia los resultados de diversos estudios, que utilizan aparentemente el mismo método y las mismas fuentes de datos, en especial bajo el enfoque de las líneas de pobreza, difieran en la magnitud de la pobreza estimada (a veces en medida considerable) y en las características de los hogares que son clasificados como pobres, para evidente desconcierto de los analistas y la opinión pública en general. Tales discrepancias inciden en la credibilidad y confiabilidad técnica de estas mediciones, ponen en tela de juicio las evaluaciones del nivel y evolución de la pobreza y dificultan las comparaciones internacionales.

Los esfuerzos por encarar este problema pasan, obviamente, por cuidar en cada investigación la transparencia y acuciosidad con que se explican los concep-

tos, criterios y supuestos utilizados, así como las fuentes de información y el tratamiento a que se someten los datos, de manera de hacer posible un riguroso examen e interpretación de los resultados.

Pero esto no basta. Al mismo tiempo, es preciso generar entre los investigadores un mayor consenso en cuanto a los procedimientos que se aplican en las diferentes etapas del proceso de estimación, a fin de que se encaminen hacia un patrón común capaz de aumentar la consistencia y homogeneidad de las mediciones y garantizar su efectiva comparabilidad. Lo cual se complementa, desde luego, con una indagación aún más profunda sobre la verdadera utilidad, alcances y limitaciones de la información que se obtiene con estos métodos, en función de lo que se necesita para el análisis y la toma de decisiones en el campo social (diagnóstico y definición de grupos focales, así como diseño, seguimiento y evaluación del impacto de las políticas y programas orientados a la superación de la pobreza).

Aunque esto forma parte de un debate ya tradicional en América Latina, y bastante se ha avanzado al respecto, creemos que es posible ampliar todavía más el espacio de aplicación común de conceptos y métodos; sin perjuicio de que por la naturaleza y complejidad del tema se deba admitir siempre —e incluso se estime aconsejable— cierto grado de diversidad.

En este artículo se reseñan brevemente algunos aspectos del método del ingreso, de carácter exclusivamente metodológico, que inciden en la identificación de los hogares pobres y el cálculo de la extensión de la pobreza, y que pueden ser útiles a tal propósito. Su importancia ya ha sido puesta de manifiesto en la vasta literatura que sobre el particular se ha generado en la región en los últimos años, por lo que debieran merecer una especial consideración en las investigaciones futuras sobre el tema.

Centraremos los comentarios en torno a siete elementos: las diferencias que se establecen en el costo de la canasta básica de alimentos; el procedimiento de cálculo del valor de los satisfactores no alimentarios; el uso de medidas de equivalencia para los hogares de diferente tamaño y composición; la evaluación de la confiabilidad de la medición del ingreso corriente; los problemas asociados a la ampliación de la cobertura

del concepto de ingreso; las medidas de la pobreza y, finalmente, algunos alcances sobre las fuentes de información que se emplean en este tipo de estudios.

No se abordan, por lo tanto, en esta oportunidad los aspectos relativos a la dimensión propiamente con-

ceptual del método del ingreso, lo que no significa desconocer que ella tiene gran importancia y que, en ocasiones, puede condicionar fuertemente las opciones en el plano metodológico.

II

Canasta básica de alimentos

La determinación del valor de la canasta básica de alimentos, representativo del costo de satisfacer las necesidades básicas de alimentación en un momento y lugar determinados, es un proceso de varias etapas que demanda gran cantidad de información. En América Latina esa tarea se ha asumido principalmente en el marco de lo que podría describirse como los lineamientos de la CEPAL: la definición de canastas cuyo nivel y composición satisfagan las necesidades nutricionales y reflejen los hábitos de consumo prevalecientes en la sociedad (ajuste a las preferencias del consumidor), en concordancia con la oferta interna de productos alimentarios y sus precios relativos. Para la valoración de la canasta se utilizan los precios de cada artículo recolectados para el cálculo del índice de precios al consumidor (CEPAL, 1991)

Pese a que en la región esta metodología se aplica de manera relativamente generalizada, y que ella detalla los procedimientos que ordenan las diferentes fases de la estimación, cada ejercicio concreto, por insuficiencias de la información u otras razones, se enfrenta a situaciones particulares, que al final influyen en el costo de la canasta básica de alimentos. Así, es casi inevitable que se llegue a valores diferentes, no sólo entre distintos investigadores sino incluso en el contexto de un mismo estudio, según las opciones adoptadas en cuanto a criterios, supuestos y tratamiento de los datos básicos. A su vez, los distintos valores de la canasta básica de alimentos, conocidos también como líneas de indigencia o de pobreza extrema, se traducen directamente en diferencias en la dimensión estimada de la pobreza.

El problema es todavía más agudo cuando la información con que se cuenta es manifiestamente débil o incompleta, como suele ocurrir respecto de algunas áreas urbanas o las áreas rurales de los países de la región, lo que obliga a apoyar el análisis en meras hipótesis o conjeturas.

Ahora bien, no obstante estar conscientes de ello, por lo general tendemos a trabajar, implícita o explícitamente, bajo el supuesto de que el costo de la canasta básica de alimentos representa un valor específico, de alta precisión. Y lo mismo hacemos luego, por ende, con el valor del índice de pobreza.

En atención a la variabilidad descrita,¹ parecería más razonable establecer este costo en términos de un intervalo y no considerarlo necesariamente un valor específico. La contrapartida obvia es que de ese modo se dificulta un tanto el análisis de los cambios, sobre todo de los pequeños, que experimenta la pobreza en el tiempo; pero lo que se gana es una mayor coherencia con el grado de exactitud con que efectivamente se obtienen estas estimaciones. Puesto así, el problema sería entonces cómo determinar la amplitud del citado intervalo.

La tarea es, sin duda, eminentemente empírica. Dejando de lado los aspectos netamente estadísticos, los mínimos y máximos del intervalo debieran ser la resultante de la sensibilidad del costo de la canasta básica de alimentos a valores alternativos, dentro de rangos razonables, de ciertos parámetros relevantes que intervienen en su estimación. Entre los factores de mayor incidencia cabe mencionar aquellos que guardan relación i) con los requerimientos nutricionales de los diferentes grupos (según sexo-edad y actividad), dado que la canasta se ajusta a las necesidades medias de la población; ii) con la estructura de consumo implícita en la canasta básica de alimentos y la cantidad física de cada producto que la compone, y iii) con los precios a los cuales se valora dicha canasta.

¹ A la cual se suma la variabilidad estadística propia del carácter muestral de algunos datos que se utilizan en la construcción de la canasta básica de alimentos, como la distribución sociodemográfica o las estructuras de consumo.

Los primeros incluyen, entre otros, la talla y por consiguiente el peso de las personas adultas, necesarios para calcular la tasa de metabolismo basal (energía) o el requerimiento proteínico; la distribución horaria entre las diferentes actividades predominantes (ligeras, moderadas y pesadas), especialmente en la población adulta, y el gasto energético bruto correspondiente a cada actividad. Entre los segundos están los aspectos relativos a la selección del grupo de referencia para evaluar los hábitos de la población; al tratamiento del consumo "fuera del hogar" (modalidad de adquisición de los alimentos), y a los supuestos sobre la evolución de los patrones de gasto, cuando no se dispone de encuestas recientes sobre el particular. Y entre los terceros se encuentran la selección de los precios que se estimen pertinentes para valorar la canasta básica de alimentos (precios medios, mínimos, los que pagan los sectores pobres, etc.); las diferencias entre regiones o áreas, a falta de información detallada, y el índice válido para actualizar el valor de la canasta (IPC de los alimentos, IPC de los pobres o precios por producto).

Diversos estudios (CEPAL, 1991; Gerstenfeld, 1993) han simulado el efecto de algunos de estos factores. Por ejemplo, se ha analizado la sensibilidad de

las necesidades medias de energía de toda la población a las variaciones de sus elementos determinantes. Así, cambios en la talla de la población adulta de más o menos 2 cm conducen a variaciones —positivas o negativas— en las necesidades calóricas de no más de 22 Kcal al día por persona (menos de 1% del requerimiento calórico total). Las distintas hipótesis sobre la distribución de horas entre las diferentes actividades predominantes, por su parte, causan variaciones de no más de 26 Kcal al día por persona. Y el impacto de los diversos valores de los gastos energéticos brutos correspondientes a cada actividad se mueve entre -1.2% y 0.7%.² Del mismo modo, en ciertos países y para determinados períodos, las diferencias en el costo de la canasta básica de alimentos derivadas de utilizar uno u otro índice de precios para actualizar su valor han resultado mínimas o de poca significación.

No obstante, la información de que se dispone es aún muy insuficiente y no siempre aporta resultados concluyentes. Debe hacerse más por alcanzar cierta formalización que permita establecer algo así como el efecto neto del conjunto de factores que inciden en las variaciones del valor de esa canasta. Este es, por tanto, uno de los temas en que se debe seguir trabajando.

III

Gastos no alimentarios

En el marco del método de las líneas de pobreza, la manera habitual de determinar el costo de satisfacción de las necesidades no alimentarias es de tipo normativo. Se basa en la relación observada entre los gastos en alimentación y los gastos totales de consumo (coeficiente de Engel) en los distintos estratos de hogares, especialmente en aquellos que pertenecen al denominado grupo de referencia (hogares cuyo gasto en alimentos es ligeramente superior al presupuesto básico establecido).³

² Se debe tener presente, sin embargo, que si las variaciones se expresaran en relación a los requerimientos de las personas adultas, en lugar del promedio de toda la población, estos porcentajes serían algo superiores a los indicados.

³ Quizás si la única excepción a este procedimiento la constituya el trabajo "Macroeconomía de las necesidades esenciales en México" (COPLAMAR, 1983), en el que se hizo un intento por identificar satisfactores específicos para cada tipo de necesidad no alimentaria. Véase también Boltvinik, 1990.

Al respecto, se han destacado a lo menos dos connotaciones conceptuales. En primer lugar, lo anterior supone que los hogares que logran cubrir adecuadamente sus necesidades de alimentación satisfacen, al mismo tiempo, los estándares mínimos de las otras necesidades básicas.⁴ En segundo lugar, el hecho de que el dato registrado en las encuestas corresponda exclusivamente al gasto en consumo privado significa que una parte de la satisfacción de las necesidades básicas no queda reflejada en esa pauta de consumo, en la medida en que los hogares acceden a bienes y servicios subsidiados total o parcialmente por el Estado (CEPAL, 1990).⁵

⁴ Esto no es necesariamente así. Sobre el particular, véase en Beccaria y Minujin (1993) un interesante análisis del tema de la vivienda, con miras al tratamiento de los ingresos imputados por concepto de uso de la vivienda propia.

⁵ Esto se retoma más adelante en la sección VI.

Sin embargo, lo que queremos resaltar acá es un asunto distinto. Admitido el coeficiente de Engel como norma a partir de la cual se establece el costo de los satisfactores no alimentarios, surge el problema de las diferencias en el valor de este coeficiente entre los distintos tipos de hogares de un estrato de referencia.⁶ Tales diferencias tienen que ver principalmente con el tamaño y la composición del hogar y con la etapa del ciclo de vida por la que éste atraviesa.

Un ejemplo de ello lo encontramos en los resultados del análisis efectuado por Feres y León (1988) a partir de los datos de la encuesta de ingresos y gastos de Colombia de 1984-1985, que ilustran acerca de las diferencias que existen en la estructura del gasto no alimentario, en términos de sus principales rubros, entre hogares de similar nivel de ingreso pero de distinta composición. Así, en el conjunto de hogares de Bogotá, Cali y Medellín que conformaban el segundo cuartil de gasto per cápita se observaron diferencias en la proporción del gasto destinado a transporte, educación, salud y vivienda. Respecto de este último rubro, los hogares constituidos por parejas jóvenes sin hijos destinaban en promedio cerca de 20% del gasto a vivienda, en tanto que en los hogares de parejas de mayor edad con dos hijos la cifra era de 15%. Las diferencias que se observaron en la proporción del gasto dedicado a la alimentación fueron aún mayores.

Así, puesto que el costo de atender las necesidades no alimentarias varía a lo largo de las etapas del ciclo de vida familiar según el tamaño y la composición del hogar y también en función de factores como la cuantía del patrimonio acumulado y el grado de acceso a los servicios públicos, se justifica un análisis

pormenorizado de estos capítulos del gasto, que podría derivar —al igual que para la alimentación— en eventuales coeficientes específicos para distintos tipos de hogares.

Sin embargo, este es un aspecto que debiera también tener su expresión en el ámbito de las denominadas “escalas de equivalencias” que se analizan en la sección IV; tal vez a través de ellas debieran recogerse completamente los efectos de las diferencias de composición y las economías de escala de los hogares implícitas en el perfil de sus gastos de consumo.

Por otra parte, en virtud de la baja periodicidad con que se realizan las encuestas de presupuestos familiares, es necesario contar con algún criterio que permita actualizar la estructura de gastos de los hogares. En ausencia de otra información, y sin recurrir a sofisticados cálculos de elasticidad, una vía disponible parece ser la de considerar la evolución de los distintos capítulos del gasto y ponderar, en cada momento, el coeficiente original por las diferencias de los cambios en los precios relativos. La experiencia de los últimos años en la mayoría de los países de la región en cuanto, por ejemplo, a la disparidad con que se han modificado los precios de los bienes transables y los de los bienes no transables, o las tarifas de los servicios públicos frente a los precios de los alimentos, justifica con creces un procedimiento así.

Un asunto distinto (y que no veremos acá) es, por cierto, la manera de determinar los coeficientes de gasto en alimentación en aquellos lugares para los cuales no se dispone de información, como sucede con gran parte de las zonas rurales de América Latina.

IV

Medidas de equivalencia

En los estudios de pobreza se utilizan normalmente las unidades per cápita para expresar tanto los valores de las líneas de pobreza como los recursos de que dispo-

ne el hogar para satisfacer sus necesidades básicas, reconociéndose así el que el nivel de bienestar depende estrechamente del número de miembros de la familia. Sin embargo, como ya se dijo antes, en rigor las líneas de pobreza, o el ingreso, debieran reconocer además las economías de escala asociadas a diferentes tamaños de hogares, los efectos de la particular composición de sus integrantes (por sexo, edad u otra característica relevante), así como la estructura de consumo que acompaña a las distintas fases o etapas del ciclo de vida familiar. El conjunto de estos elementos es lo

⁶ En los trabajos de la CEPAL se han adoptado corrientemente, y de manera uniforme para todos los países, coeficientes de 0.5 para las zonas urbanas y de cerca de 0.57 para las zonas rurales, los que equivalen a valores inversos (relación de Orshansky) de 2.0 y 1.75, respectivamente (Altimir, 1979). En algunos países en que el coeficiente medio observado en el grupo de referencia se aparta de estos valores, ellos igualmente se han conservado con el objeto principal de no alterar la comparabilidad con estimaciones previas (CEPAL, 1991).

que tendría que resumirse en las denominadas "escalas de equivalencia" entre los hogares.⁷

La utilización o no de este tipo de escalas en los diversos estudios redonda en resultados que discrepan no sólo en cuanto a la extensión de la pobreza sino, especialmente, en la identificación de los hogares pobres. Como ejemplo baste señalar que muchos hogares de ingresos medios pero de gran tamaño (y por ende con fuerte presencia de niños) podrían cambiar su clasificación de pobres a no pobres si se tomaran en cuenta las equivalencias que les son aplicables.

No obstante, debe reconocerse que estas escalas son difíciles de obtener, y aunque existen algunas propuestas concretas para mejorarlas, se considera que hasta ahora son muy parciales e imperfectas. Tres son las aproximaciones principales que se utilizan para elaborar dichas escalas: i) las encuestas de valoración de las necesidades individuales (introduce elementos subjetivos); ii) la investigación empírica del comportamiento del gasto de los hogares (usando algún indicador de bienestar, como el coeficiente de Engel, para hogares de diferente tamaño y composición), y los estudios basados en información nutricional (y psicológica).

Naturalmente, los distintos métodos conducen a resultados también distintos.

Para ilustrar la gran disparidad que se puede producir a este respecto, en el cuadro 1 se presentan cinco escalas actualmente en uso en diferentes países. Como se advierte, ellas pueden llegar a exhibir grandes diferencias, al punto de alterar significativamente los resultados que se obtengan en un estudio de pobreza. De modo que antes de decidir entre aplicar o no aplicar una escala es muy importante conocerlas a fondo y evaluar sus antecedentes y racionalidad.

Un criterio utilizado en América Latina para elaborar escalas de equivalencia, pero válido tan sólo para el consumo alimentario, es aquel que se basa en las necesidades energéticas de cada individuo (CEPAL, 1991). Aunque con ello es posible tomar en cuenta las diferentes necesidades de alimentación de los distintos miembros del hogar, no incorpora explícitamente las posibles economías de escala en el consumo de alimentos. Por lo tanto, no se puede considerar este criterio como suficiente para extrapolarlo al conjunto de los gastos de consumo, aunque su utilidad es indudable en el rubro alimentario. En el cuadro 2 se pre-

⁷ Y todavía se puede agregar otro factor, cuyo análisis empírico resulta aún más complicado: la distribución intrahogar del consumo.

senta un ejemplo de este tipo de escala, a partir del requerimiento energético de un hombre adulto de 31 a 60 años de edad con actividad moderada.

CUADRO 1

Escalas de equivalencia entre los hogares

	Hombre	Mujer
A. Escala de Amsterdam^a		
18 años y más	1.00	0.90
14 a 17 años	0.98	0.90
Menos de 14 años	0.52	0.52
B. Escala de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)^b		
Primer adulto	1.0	
Persona adicional de 14 años o más	0.7	
Persona adicional menor de 14 años	0.5	
C. Escala de la OCDE modificada^c		
Primer adulto	1.0	
Persona adicional de 14 años o más	0.5	
Persona adicional menor de 14 años	0.3	
D. Escala subjetiva		
Primer adulto	1.000	
Segunda persona	0.232	
Tercera persona	0.159	
Cuarta persona	0.126	
Quinta persona	0.105	
Sexta persona	0.091	
E. Escala LIS^d		
Jefe de hogar	1.0	
Adultos y niños	0.5	

^a Usada en los estudios de gasto de consumo en el Reino Unido.

^b Arbitraria, pero más realista que la escala per cápita.

^c Compromiso entre la escala de la OCDE y la escala subjetiva.

^d LIS: Luxemburgo Income Study

CUADRO 2

Perú: Escala de equivalencia entre los hogares basada en las necesidades energéticas

Categorías sociodemográficas	Hombres	Mujeres
Menores de 1 año	0.274	0.253
1 a 3 años	0.502	0.469
4 a 6 años	0.651	0.587
7 a 9 años	0.748	0.660
10 a 13 años	0.825	0.728
14 a 17 años	0.990	0.774
18 a 30 años		
Actividad ⇐ ligera	0.883	0.701
Actividad ⇐ moderada	0.994	0.722
Actividad ⇐ pesada	1.143	0.761
31 a 60 años		
Actividad ⇐ ligera	0.888	0.725
Actividad ⇐ moderada	1.000	0.747
Actividad ⇐ pesada	1.150	0.787
Mayores de 60 años		
Actividad ⇐ ligera	0.729	0.659
Actividad ⇐ moderada	0.821	0.679
Actividad ⇐ pesada	0.944	0.715

Fuente: CEPAL, 1991, anexo 2.

En consecuencia, pese a reconocer la imperiosa necesidad de incorporar las escalas de equivalencia en la metodología de los estudios de pobreza, es poco aún lo que se puede proponer sólidamente al respecto.

Constituye, por lo tanto, otro tema que debiera formar parte de la agenda de investigación metodológica en este campo para los países de la región.

V

Confiabilidad de la medición del ingreso

Entre los múltiples aspectos que investigan las encuestas de hogares, no cabe duda de que uno de los más controvertidos es la calidad de las mediciones de las distintas corrientes de ingresos que reciben las personas y las familias. Se sabe que ellas presentan sesgos, tradicionalmente subestimativos, pero no hay igual consenso respecto a la magnitud de esos sesgos y la forma de determinarlos (Feres, 1988). En los estudios de pobreza, que representan un corte normativo en la distribución del ingreso, se deben evaluar estos sesgos y corregirlos. De lo contrario, ellos se reflejarán automáticamente en la dimensión estimada de la pobreza.

Pese a que las encuestas que se utilizan con frecuencia para estos fines forman parte —en casi todos los países— de un programa regular y de ejecución permanente, con contenidos y procesos altamente estandarizados, no hay antecedentes suficientes para avalar la tesis de una relativa estabilidad de estos sesgos en las sucesivas rondas de la encuesta.⁸ Por el contrario, en muchos casos la información que se ha podido generar tiende a contradecir, a veces abiertamente, la idea de un posible “congelamiento” de tales sesgos. No queda otra alternativa, por tanto, que evaluar en cada encuesta la confiabilidad de la medición del ingreso y tratar de corregir los márgenes de subestimación que se establezcan.

Los sesgos pueden ser de distinto tipo. Algunos se relacionan con el carácter muestral de la investigación (insuficiencia o mala calidad del marco muestral, problemas de cobertura, rechazos, variabilidad estadística, etc.), en tanto que otros derivan más bien de contingencias o errores ajenos al muestreo (Altimir, 1975). Los primeros se suponen manejados en el marco de cada encuesta y son generalmente evaluados por el

responsable de ella. Los segundos, en cambio, constituyen sobre todo errores de respuesta que suelen ser más difíciles de detectar, que no siempre son completamente imputables al encuestado, cuya corrección resulta compleja y que suelen representar una proporción mayor del error total de estimación.

Para nuestros propósitos interesan especialmente los problemas de no respuesta, de cobertura incompleta del concepto de ingreso investigado y de subdeclaración.

En las encuestas, la falta de respuesta a determinadas preguntas sobre el ingreso puede llegar a ser significativa, al punto de distorsionar los resultados y abultar artificialmente los índices de pobreza (y particularmente los de indigencia).⁹ Es necesario entonces efectuar las imputaciones correspondientes según los atributos de cada receptor que no declaró. Esto es perfectamente posible en la mayoría de los casos y la propia encuesta aporta información para ello, utilizando como base los ingresos declarados por las personas u hogares de similares características.¹⁰

Otro criterio alternativo es, obviamente, el de excluir de la muestra, para todo lo relacionado con las variables de ingreso, a quienes no informen de su valor. Si lo anterior se acompaña de los ajustes muestrales pertinentes (reemplazos o cambios en los factores de expansión) no habría problema; pero, de no ser así, la representatividad de la encuesta se alteraría o habría

⁸ De existir esa estabilidad, no se resolvería el problema de la precisión de las estimaciones, pero sí en buena medida el de su comparabilidad, lo que incidiría positivamente en los análisis de la distribución del ingreso.

⁹ Un ejemplo extremo lo constituye la encuesta permanente de hogares (EPH) de Argentina. En la encuesta de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires de octubre de 1990, el 23.2% de los ocupados no reportó sus ingresos del trabajo. En 1992 dicho porcentaje fue de 17.8%.

¹⁰ En general, esto no presenta mayores problemas en las corrientes de ingreso provenientes del trabajo, jubilaciones o pensiones y alquileres imputados (que constituyen alrededor del 90% de los ingresos totales). Naturalmente es más complicado en los restantes tipos de ingreso, donde es muy difícil detectar posibles omisiones. A la vez, existen probadas técnicas computacionales para efectuar estas imputaciones. Al respecto véase Feres, 1996.

que ampararse en el supuesto de que las personas que se excluyen de la muestra tienen la misma distribución y características de las que permanecen en ella. Un supuesto como éste requiere al menos del respaldo de investigaciones en el terreno, que por lo general no se realizan en América Latina.

El concepto de ingreso investigado en las encuestas también puede completarse por el mecanismo de la imputación a fin de compatibilizarlo con el ingreso corriente total de los hogares. Pero este caso es distinto al anterior. Acá no sólo es necesario identificar a los probables perceptores de cada clase de ingreso no investigado, sino además generar una estimación del monto global o promedio de esos ingresos a partir de datos de una fuente exógena a la encuesta que, como se verá, está constituida por las cuentas nacionales. Asimismo, se debe contar con algunos criterios que permitan distribuir esos ingresos entre los perceptores. En la práctica, lo que sucede es que a veces la encuesta entrega información que permite identificar a esos receptores y distribuir los ingresos, y otras veces sólo es posible hacer una asignación burda y sobre la base de conjeturas. Sin embargo, aun en este caso es preferible realizar las correcciones, minimizando así el riesgo de sobreestimar los índices de pobreza.

Por su parte, para el análisis de la confiabilidad de los datos sobre los ingresos y la evaluación de los probables sesgos de subdeclaración también se requiere un patrón de referencia cuantitativo, independiente de la encuesta misma, que provea estimaciones de los diversos tipos de ingreso de los receptores y sirva como base de comparación. Este papel se le asigna normalmente a las cuentas nacionales.

Hasta ahora la mayoría de los países de América Latina no elabora regularmente la cuenta de ingresos y gastos de los hogares del sistema de cuentas nacionales, o no lo hace con el grado de desagregación deseado. A la vez, son de sobra conocidas las críticas que se formulan a la precisión y confiabilidad de las propias cuentas nacionales, lo que podría poner en tela de juicio su utilización como marco para evaluar las encuestas. No obstante, es indiscutible que se trata del único sistema estadístico que permite una evaluación y conciliación en detalle de los datos provenientes de múltiples fuentes, en un marco conceptual coherente y de aplicación sistemática.

De allí que lo importante sea más bien cómo acrecentar progresivamente la disponibilidad, calidad, nivel de desagregación y rigor conceptual de la cuenta de los hogares y no limitarse solamente a impugnar su validez. En esta línea se podrían inscribir, por ejemplo, los esfuerzos de la CEPAL por incentivar a los países a que asuman esta tarea, colaborando en el desa-

rollo metodológico e incluso aportando sus propias estimaciones.

El siguiente paso es definir los criterios y procedimientos para ajustar los datos sobre ingresos obtenidos en la encuesta.¹¹ Si suponemos que la magnitud de la subestimación de cada tipo de ingreso viene dada por su diferencia respecto al monto de similar corriente de ingreso registrada en las cuentas nacionales, la primera tarea que se debe enfrentar es la conciliación de conceptos entre ambas fuentes. Para ello es preciso considerar algunos que se examinan a continuación.

1. Remuneraciones de los empleados

De conformidad con los instructivos, las encuestas investigan los ingresos del trabajo y en particular las remuneraciones de los empleados, generalmente en términos líquidos (vale decir, lo que efectivamente recibe el trabajador luego de efectuados los descuentos legales). En la cuenta de los hogares, por su parte, se consignan las remuneraciones brutas, de manera que para lograr la equivalencia conceptual con los datos de la encuesta es preciso deducir de estas últimas las contribuciones a la seguridad social (para obtener remuneraciones netas) y los impuestos directos.

Esto es posible si se utiliza la información sobre el valor de las contribuciones al sistema de seguridad social. Las que se hacen al régimen tradicional (de reparto) se incluyen entre los gastos de los hogares, y las que se hacen al régimen de capitalización individual (de existir) deben estimarse especialmente como partidas informativas de la cuenta.¹²

2. Excedente de explotación

Del excedente de explotación se debe excluir aquel que se refiere al sector de propiedad de vivienda (arrendos efectivos e imputados), el que a su vez debiera ser objeto de un tratamiento separado en lo que toca a su comparación con la encuesta.

De esta forma, el excedente de explotación neto, excluido el del sector de propiedad de vivienda y deducidos los impuestos directos, se asimila al concepto de ingreso primario de los trabajadores independientes, cuya medición es la que se procura en las encuestas.

¹¹ Véase una descripción detallada de los criterios utilizados por dicho organismo en sus estudios sobre la magnitud de la pobreza en CEPAL, 1991, cap. II.

¹² Más adelante, en el apartado 5 de esta sección, se comentan algunas dificultades conceptuales y prácticas vinculadas al tratamiento contable de las transacciones de los nuevos sistemas previsionales.

3. Impuestos directos

A las remuneraciones netas de los empleados registradas en la cuenta de los hogares es necesario todavía descontarles los impuestos directos, para hacerlas consistentes con el concepto de remuneraciones líquidas que presumiblemente captan las encuestas. Lo propio debe hacerse respecto de las ganancias, ya que el concepto contable también incluye tales impuestos.

Para ello hay que desglosar los impuestos directos pagados por los hogares y registrados en la cuenta, de manera de asociarlos (enteramente) a cada una de estas dos fuentes de ingreso. Con ese propósito es necesario sistematizar la información disponible en cada oportunidad sobre los diferentes tipos de impuesto, a fin de estimar el respectivo valor pagado por los sueldos y salarios y, por diferencia, deducir el correspondiente a las ganancias.

4. Arriendos imputados y arriendos efectivos

En cada uno de los años para los que se estime la cuenta de los hogares se debe incluir un conjunto de partidas informativas. Entre ellas cabe contemplar los alquileres imputados por el uso de la vivienda propia o cedida, y la identificación de aquella parte del excedente de explotación del sector propiedad de vivienda que corresponde a arriendos imputados.

Estos datos permiten, naturalmente, disponer del valor de los arriendos imputados, pero además calcular el de los arriendos efectivos e introducir los mencionados ajustes al excedente de explotación para hacer consistente su comparación con el concepto de ganancia de los trabajadores independientes captado en las encuestas.

a) Arriendos imputados

Como se desprende de lo anterior, las partidas informativas correspondientes deben incluir tanto la producción bruta de los arriendos imputados como su correspondiente valor agregado (excedente de explotación). La diferencia entre ambos se explica por los costos de producción, que en este caso se asocian básicamente a los gastos de reparaciones, las contribuciones de bienes raíces, el consumo de capital fijo y los gastos comunes.¹³

¹³ Los valores estimados para algunos países revelan que la proporción que representan estos costos puede alcanzar niveles notablemente altos. En Chile, por ejemplo, éstos llegan al 46% del valor de producción de los arriendos imputados (porcentaje determinado en la matriz de insumo-producto).

Ahora bien, aun cuando en términos del ingreso de los hogares en rigor correspondería hacer la comparación con los arriendos imputados que se obtienen de la encuesta a nivel de valor agregado, es razonable suponer que en la práctica los hogares entrevistados responden en función de lo que ellos estiman podría ser el valor de arriendo de su vivienda en el caso de que ella debiera contratarse en el mercado. De modo que el monto que declaran se aproxima más al concepto de valor de producción que al de valor agregado, debido a que es dable presumir que los hogares no descuentan ninguno de los rubros de costo señalados anteriormente. Más aún, tampoco sería posible calcular estos costos sobre la base de alguna otra información registrada en la encuesta.

De allí entonces que, para esta corriente de ingreso no monetario, la comparación entre las magnitudes del marco de referencia y las de la encuesta se establezca normalmente a nivel del valor total de los arriendos imputados. Esto sin perjuicio de que en el curso de la comparación se presenten, además, otros problemas, a los cuales haremos referencia más adelante.

b) Arriendos efectivos

De acuerdo con la información disponible en las partidas informativas, esta corriente de ingreso se obtiene como la diferencia entre el excedente de explotación del sector propiedad de vivienda y aquel que corresponde a los arriendos imputados. Cuando en las encuestas se la investiga por separado, queda abierta la posibilidad de contrastar directamente la medición que de ella efectúan ambas fuentes de información.

5. Prestaciones del nuevo sistema de seguridad social

El valor de las prestaciones que reciben los hogares de los nuevos sistemas de seguridad social (de capitalización individual) en los países que los han aplicado, y que es incluido entre las partidas informativas, se contabiliza conjuntamente con el valor de las prestaciones del régimen antiguo de seguridad social que se registra en la cuenta de los hogares. Esto responde a la necesidad de hacer equivalente el concepto del marco de referencia con el efectivamente declarado en las encuestas.

Cabe señalar que las prestaciones del nuevo régimen no figuran entre los ingresos de la cuenta porque, desde el punto de vista contable, los aportes al nuevo sistema se consideran una transacción financiera (ahorro) y sus prestaciones se asimilan a un retiro de fon-

dos propios (o desahorro). No obstante, al evaluar los recursos disponibles del hogar, y dada la modalidad que asumen normalmente estos retiros, parece más lógico considerarlos ingreso corriente.

De cualquier manera, es del caso recordar que éste es uno de los tipos de ingreso que para los efectos del ajuste se contabiliza en términos netos, ya que las cotizaciones son deducidas simultáneamente de las remuneraciones de los empleados.

Un tratamiento algo distinto es el que se aplica a las transacciones con las instituciones privadas de salud previsual, cuando ellas existen, en la medida en que se las asimila a las compañías de seguro. Contablemente, sus prestaciones se registran en el rubro de ingreso de los hogares bajo la partida de indemnización del seguro de riesgos, al tiempo que las cotizaciones de los empleados se incluyen como primas netas por ese seguro, y una parte menor como gasto de consumo final, porque se la considera pago de servicio (costo administrativo y ganancia de las instituciones). De allí que en función del ajuste de los ingresos declarados en la encuesta, el valor de este tipo de prestaciones se compute, también en términos netos, dentro del conjunto de partidas que constituyen las transferencias corrientes.

6. Ajuste al concepto de ingreso disponible

Un punto que puede suscitar debate es el siguiente: si los ingresos de los hogares medidos en la encuesta debieran compatibilizarse a nivel global con el concepto de ingreso disponible de las cuentas nacionales, o bien si determinadas partidas debieran considerarse estrictamente en términos de ingreso bruto. En otras palabras, si a algunas corrientes de ingreso registradas en la cuenta de los hogares debiera descontárseles o no la contrapartida de gasto en que incurren los hogares por el mismo concepto.

En concreto, esto afectaría, entre otros, a los ingresos de capital en efectivo (rentas de la propiedad recibidas menos intereses y otras rentas pagadas), los seguros de riesgos (indemnizaciones recibidas menos primas netas pagadas) y las transferencias corrientes (las recibidas menos las efectuadas).

En los trabajos de la CEPAL se ha optado por utilizar estas variables sin descontar los respectivos gastos, ya que las encuestas apuntan a captar —en el mejor

de los casos— el ingreso bruto correspondiente, y no se puede suponer que, pese a ello, los entrevistados declaren dichos ingresos en términos netos.

A la vez, cabe tener presente tres circunstancias adicionales. La primera, de orden estrictamente práctico, es que el conjunto de estas corrientes de ingreso representa una proporción muy baja del ingreso total de los hogares, de modo que cualquiera sea el criterio que se adopte su incidencia en el resultado final es poca. La segunda, más conceptual, es que en los estudios de pobreza lo que interesa evaluar es la magnitud de los recursos de que dispone el hogar, con prescindencia del destino de esos recursos, cuestión esta última que desde un punto de vista normativo —y especialmente para el caso de los hogares pobres— queda comprendida en las consideraciones propias de la determinación del valor de la línea de pobreza (o sea, de los gastos requeridos para cubrir las necesidades básicas). Y la tercera es que, de conformidad con la técnica aplicada para corregir la subdeclaración de los ingresos de capital medidos por las encuestas, donde éstos sólo se imputan al quintil de mayores ingresos, el criterio alternativo se reflejaría cuando más en una leve baja de la concentración del ingreso, pero casi no afectaría la medición de la pobreza.

Lo descrito ilustra los avances metodológicos alcanzados en materia de evaluación y corrección de los sesgos que afectan a la medición del ingreso en las encuestas de hogares. Pero al mismo tiempo, advierte de la necesidad de seguir mejorando la calidad de estos ajustes,¹⁴ junto con elevar la confiabilidad de la información proveniente tanto de las encuestas como de las cuentas nacionales (Altimir, 1987).

¹⁴ A esto puede contribuir, por ejemplo, el utilizar más ampliamente —en una primera etapa del ajuste de las encuestas de propósitos múltiples— la información que suministran las investigaciones sobre presupuestos familiares. Especialmente importante es la posibilidad de ir más allá de la comparación por fuente de ingreso y desagregar el ajuste por ramas de actividad económica o grupos de ocupación.

VI

Ampliación de la cobertura del concepto de ingreso

Como ya se mencionó, el hecho de que los gastos de consumo registrados en las encuestas de hogares correspondan exclusivamente a los gastos de consumo privados significa que una parte de la satisfacción de las necesidades básicas no queda reflejada allí cuando los hogares acceden a determinadas transferencias en calidad de bienes y servicios subsidiados total o parcialmente por el Estado.

En principio, la metodología de líneas de pobreza no presenta grandes dificultades conceptuales para ampliar el concepto de ingreso corriente total de los hogares a fin de incluir el acceso efectivo a esos servicios públicos gratuitos o subsidiados, porque al incorporarlos de manera explícita probablemente disminuiría el coeficiente de Engel (elevando, por ende, la línea de pobreza), junto con aumentar proporcionalmente el ingreso de los hogares.

Veamos un ejemplo simple, de un hogar cuyos ingresos se sitúan a nivel de la línea de pobreza. Supongamos que su relación de gasto está dada por:

$$\frac{\text{Gasto en alimentos}}{\text{Gasto en alimentos} + \text{Otros gastos privados}} = 100/200 = 0.5 \text{ (2.0)}$$

Un aumento de 50 en su gasto total al considerar el consumo de bienes y servicios públicos no alimentarios se traduciría en:

$$\frac{\text{Gasto en alimentos}}{\text{Gasto total privado} + \text{Bienes públicos}} = 100/250 = 0.4 \text{ (2.5)}$$

Si bien es cierto que con esto aumenta el gasto total del hogar y su coeficiente de gasto en alimentos disminuye a 0.4, situando la línea de pobreza en 250, el valor del consumo de bienes y servicios públicos

también debe computarse como parte de los ingresos de ese hogar, con lo cual la capacidad de consumo en relación a la línea de pobreza para ese hogar en particular permanece sin variación.

Del ejemplo se deduce que el problema más bien estriba en lo que varía el acceso de los diferentes hogares, en un mismo momento y a lo largo del tiempo, a los bienes y servicios gubernamentales. O, por contraste, en la validez del supuesto sobre una relativa estabilidad de la cuantía y distribución de los bienes públicos, del cual se desprende que los hogares toman sus decisiones de gasto con arreglo al sistema institucional vigente y que, en consecuencia, el coeficiente de Engel es adecuado para estimar el costo global del conjunto de sus necesidades.

Sin embargo, la situación es distinta en el plano empírico. Las encuestas no proveen información suficiente sobre el particular. En muy pocos casos —como la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de Chile, por ejemplo— se identifica a los hogares y personas beneficiadas con transferencias monetarias fiscales y se les consulta acerca del monto de esas prestaciones, o bien se registra la información suficiente para realizar la correspondiente imputación (apoyada con datos de costo, externos a la encuesta).

Desde luego, el problema es aún mayor en lo que toca a las transferencias no monetarias. El desafío en esta esfera es diseñar y llevar a la práctica los instrumentos adecuados para obtener la información a nivel de cada hogar, y asegurar su periodicidad. Esto acarrea el beneficio adicional de aportar antecedentes necesarios para ampliar el análisis de las condiciones de vida y para hacer el seguimiento y la evaluación de determinados programas sociales.

VII

Medidas de la pobreza

La mayoría de los estudios de pobreza que se elaboran en América Latina normalmente entregan resultados relativos a la identificación y cuantificación de los hogares pobres. Vale decir, proporcionan información acerca de la incidencia de la pobreza, desagregada por unidades geográficas o grupos socioeconómicos. Son más escasos, sin embargo, aquellos que cubren otras dimensiones del problema, como las brechas de pobreza (distancia del ingreso de los pobres respecto de la línea de pobreza) y la severidad de la pobreza (qué tan pobres son los pobres). Asimismo, no es del todo usual que se divulguen antecedentes sobre el perfil o las características de los hogares pobres, que son particularmente útiles para las tareas de diagnóstico y el diseño de políticas.

Entre las numerosas medidas de la pobreza que se han propuesto y que permiten enriquecer las posibilidades analíticas de estos estudios se hallan las que dan cuenta de la insuficiencia de ingreso de los pobres, la magnitud del esfuerzo social requerido para superar la pobreza o, por la vía de la descomposición estadística de los índices, la contribución de distintos factores a la evolución de la incidencia agregada de la pobreza (Ravallion, 1992). Desde un punto de vista formal, cada una de estas medidas presenta ventajas y limitaciones.

Sen (1976) señaló dos axiomas principales que debían cumplir los índices de pobreza: i) el axioma de monotonicidad, según el cual una reducción en el ingreso de un hogar pobre (a igualdad de otras condiciones) debiera incrementar el índice de pobreza, y ii) el axioma de transferencia, según el cual una transferencia de ingresos de un hogar pobre a otro más rico (a igualdad de otras condiciones) debiera incrementar el índice de pobreza.

No todos los índices conocidos satisfacen estas condiciones. Es claro, por ejemplo, que la medida de incidencia de la pobreza (H) no tiene ninguna de estas dos propiedades, en tanto que las de brechas de pobreza satisfacen el axioma de monotonicidad pero no así el de transferencia. En atención a ello, el mismo Sen propuso un índice que supera estas limitaciones:

$$P(s) = H [I + (I - I) G]$$

donde: H = incidencia de la pobreza
 I = distancia porcentual del ingreso medio de los pobres respecto a la línea de pobreza
 G = coeficiente de Gini de la distribución del ingreso de los pobres.

Como se advierte, en este índice la incorporación del coeficiente de Gini soluciona el problema de que se mantengan inalteradas las medidas H e I cuando se producen transferencias de ingreso entre los pobres. A su vez, $0 \leq P(s) \leq I$. De allí se deduce que:

$$P(s) = H * I \text{ si todos los pobres tienen el mismo ingreso,}$$

$$P(s) = 0 \text{ si todas las personas tienen un ingreso mayor que la línea de pobreza, y}$$

$$P(s) = 1 \text{ si todas las personas tienen un ingreso igual a cero.}$$

Por su parte, Foster, Greer y Thorbecke (1984) también formularon un índice de pobreza, incorporado en una familia de índices a partir de diferentes valores del parámetro α (que representa algo así como el grado de aversión a la pobreza por parte de la sociedad). Cuando $\alpha=0$ el índice es igual a la incidencia de pobreza (H); con $\alpha=1$, es igual a la brecha de pobreza ($H * I$), en tanto que cuando $\alpha=2$ el índice representa la distancia media de ingreso de los pobres, al cuadrado, con respecto a la línea de pobreza (FGT). Así:

$$P(FGT) = (1/n) \sum_{i=1}^q [(z-y_i)/z]^2$$

donde: n = población total
 q = total de pobres
 z = línea de pobreza
 y_i = ingreso del i -ésimo individuo pobre.

Este índice cumple con los axiomas de monotonicidad y transferencia y además satisface la propiedad aditiva (y de descomposición). Sin embargo, su

interpretación —en cuanto al significado del índice en sí y de sus cambios— no resulta del todo clara.

Los ejemplos anteriores sólo pretenden destacar la posibilidad e importancia de complementar el análisis tradicional sobre la magnitud y evolución de la pobreza, con la incorporación de medidas y perfiles que

permitan enriquecer el diagnóstico y conocimiento sobre la situación de los sectores pobres. Desde luego, siempre en el marco de las limitaciones que impone la naturaleza muestral de la información y la confiabilidad de los datos de ingreso que corrientemente se utilizan en este tipo de estudios.

VIII

Las fuentes de información

Finalmente, algunos comentarios de orden general sobre las fuentes de información que se utilizan para elaborar los estudios de pobreza por el método de la línea de pobreza: específicamente, las encuestas de hogares.

Para nuestros fines cabe distinguir al menos tres clases de encuestas de hogares que se llevan a cabo regularmente en América Latina, y cuya información permite calcular indicadores sociales, incluidos los de pobreza.

En primer lugar están las encuestas de hogares de propósitos múltiples, incorporadas en programas permanentes o de ejecución periódica. Son aquellas que se realizan a lo menos una vez al año, cuyo módulo central se orienta generalmente a la medición del empleo y que al mismo tiempo registran información sobre un conjunto más amplio de características de las personas (demográficas, de migración, educación e ingresos) y de sus viviendas. La mayoría de ellas incluye en algunas de sus rondas módulos especiales que van adosados al cuestionario principal de la encuesta; éstos han pasado a constituir un expediente interesante y de bajo costo que se adapta bien a las necesidades de investigación y profundización de ciertos temas (trabajo femenino, educación y capacitación, acceso a servicios de salud, etc.).

Un segundo tipo de encuestas, que se realizan de manera menos frecuente y con periodicidad variable, está constituido por las encuestas de ingresos y gastos o de presupuestos familiares. También son investigaciones muestrales que aportan antecedentes muy útiles para el examen de la situación social. Normalmente contienen, además de ciertos atributos generales de las personas y de las viviendas, un registro detallado del ingreso y del gasto de las familias, a partir de lo cual se definen las canastas básicas de alimentos cuyo valor se utiliza en la estimación de las líneas de pobreza. A su vez, efectúan un control (estadístico) de la

estacionalidad del ingreso y de los gastos si se entrevista a distintos hogares habitualmente a lo largo de todo un año. Esto redundará en información de bastante buena calidad, a la que también contribuyen los instrumentos y procedimientos de captación, los métodos de evaluación (balance ingreso-gasto y verificaciones en lugares de compra) y la selección del entrevistado (en muchos casos informante directo). Además, estas encuestas suelen integrarse en el marco conceptual de las cuentas nacionales, especialmente en lo que respecta a la estructura de consumo de los hogares, y su temática hace posible —en algún grado— el estudio del comportamiento de los gastos de consumo frente al impacto de determinadas políticas económicas de coyuntura. Contra este último objetivo conspiran, sin embargo, lo esporádico de estas investigaciones (debido, entre otras cosas, a su alto costo), su cobertura geográfica generalmente subnacional, su alta complejidad y el que, por lo mismo, sea difícil contar con muestras tipo panel. Asimismo, su gran extensión hace difícil profundizar en temas como la educación o la vivienda, e incorporar otros como el acceso a los servicios de salud o la recepción de transferencias no monetarias del Estado.

Por último, cabe mencionar las encuestas preparadas especialmente para hacer un seguimiento y evaluación de las condiciones sociales y de las situaciones de pobreza en la región. Estas encuestas, que se efectúan cada dos o tres años, están orientadas a investigar con mayor extensión o profundidad determinados aspectos, como el impacto de las políticas y programas sociales en los diferentes sectores de la población. Un prototipo de ellos, que viene teniendo bastante difusión e influencia en América Latina, es la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de Chile. En este tipo de encuestas normalmente se investiga en detalle no sólo los recursos (ingresos) globales del hogar sino también el acceso efectivo a determinados programas asistenciales (alimenta-

ción escolar, subsidios alimentarios o de vivienda, etc.) y a los servicios públicos (salud, educación, infraestructura, etc.). Esto permite medir el efecto y evaluar el grado de focalización de esos programas, y a la vez analizar importantes características de los grupos beneficiarios a base de información del hogar recogida por la encuesta, y no por los registros administrativos propios de cada programa.

Cabe hacer notar que muchos países de la región cuentan con programas que comprenden dos e incluso los tres tipos de encuestas mencionadas, sujeto cada uno de ellos a periodicidades distintas. Sin embargo, en los últimos tiempos, y por la creciente demanda de información del sector social, han quedado de manifiesto con mayor fuerza ciertas deficiencias, especialmente en la cobertura temática y la periodicidad de las encuestas, así como también en la consistencia de los datos generados por diferentes fuentes y la aptitud de estas últimas para responder a las necesidades impuestas por las políticas y proyectos sociales. Esto ha llevado en algunos casos a la proliferación de encuestas, o bien a ampliar el contenido de los cuestionarios para obtener más información de lo que es razonable esperar del tipo de encuesta e instrumentos utilizados (por

ejemplo, intentar la investigación de los temas propios de las encuestas de ingresos y gastos mediante los procedimientos más ágiles y baratos, pero menos eficaces, de las encuestas de propósitos múltiples).

Junto con persistir en el esfuerzo por mejorar la calidad de los datos que se producen a través de las diferentes investigaciones, nos parece necesario esclairar más las potencialidades de cada tipo de encuesta, fomentando cierta especialización, pero en un marco de consistencia y complementación entre ellas (sistema integrado). Así, en aquellos países carentes de una o más de estas encuestas, que son mayoría en la región, debiera avanzarse en completar el sistema. La diversidad de situaciones que exhiben los países determinará que en algunos casos se apunte a lograr continuidad y mayor calidad en la encuesta de propósitos múltiples, ampliando su cobertura geográfica y fortaleciendo el soporte institucional. En otros, en tanto, cobrará importancia la realización de una nueva encuesta de ingresos y gastos, o bien el diseño y puesta en práctica de una investigación sobre las condiciones de vida de la población. En los más avanzados, por su parte, lo central será mejorar la coherencia e integración de todos estos instrumentos.

IX

Conclusión

Aun con la misma metodología para la medición de la pobreza, en este caso la del ingreso o de líneas de pobreza, es posible que diversos estudios lleguen a resultados diferentes, debido a que su aplicación concreta suele transitar por diversas variantes en cuanto a los criterios, procedimientos y fuentes de información utilizados. Esto provoca un natural desconcierto, socava la credibilidad y confiabilidad técnica de las investigaciones y limita sus posibilidades de uso en el campo de la acción social. De allí que sea conveniente identificar los factores que explican tales discrepancias, con miras a avanzar hacia una mayor consistencia y homogeneidad de las mediciones.

En el presente artículo se ha intentado reseñar algunos de los factores cuya incidencia en la identificación de los hogares pobres y en el cálculo de la extensión de la pobreza se estima de gran importancia. Asimismo, se formulan sugerencias que pueden ser útiles para un debate futuro que busque elevar el gra-

do de consenso respecto de la aplicación de conceptos y métodos. A modo de síntesis, se ofrecen a continuación algunas observaciones finales.

Es habitual que se establezcan costos distintos de la canasta básica de alimentos, debido a diferencias en la información y en los procedimientos que se emplean. Esto sugeriría que en los estudios de pobreza se debiera trabajar más bien con un intervalo de valores y no con un valor único.

La estructura del gasto varía, en función del tamaño y la composición del hogar y de las etapas del ciclo de vida familiar entre otros factores. De modo que más que aplicar un coeficiente (promedio) de gasto en bienes no alimentarios para todos los hogares de un grupo pertinente de ingresos, debiera tenderse a utilizar "un juego de coeficientes". Asimismo, cuando no se dispone de datos recientes sobre la distribución del gasto, dichos coeficientes debieran actualizarse, al menos de acuerdo con la evolución de los precios re-

lativos de los alimentos, por un lado, y con la de los demás productos de consumo, por otro.

El uso de valores expresados en términos per cápita es necesario, pero claramente insuficiente. Las importantes diferencias entre los hogares en lo que toca a determinados atributos claves hacen aconsejable evaluar sus necesidades o sus recursos en unidades de equivalencia. Sin embargo, se está lejos de disponer de buenas medidas de esta índole.

Evaluar la calidad de las mediciones del ingreso en las encuestas de hogares es una tarea esencial en las estimaciones de pobreza por el método de líneas de pobreza. Junto con avanzar hacia una mayor cobertura y precisión de los datos primarios, es posible mejorar aún más los procedimientos para corregir y ajustar esas mediciones.

Una parte del consumo, especialmente de los sectores de bajos ingresos, proviene de transferencias del Estado, que no se captan dentro de los gastos privados que investigan las encuestas. Ellas debieran incorporar instrumentos que permitan obtener este tipo de información.

La estratificación de la población de acuerdo a criterios de pobreza abre la posibilidad de elaborar información e indicadores de gran utilidad para conocer el fenómeno y su evolución.

El mejoramiento de la calidad, cobertura y pertinencia de la información que generan las encuestas de hogares sigue siendo —por muchos motivos— un tema crucial. Paralelamente, se debiera avanzar en cada país hacia la conformación de un sistema integrado de encuestas e indicadores sociales.

Bibliografía

- Altimir, O. (1975): Estimaciones de la distribución del ingreso en América Latina por medio de encuestas de hogares y censos de población. Una evaluación de confiabilidad, Santiago de Chile, CEPAL, agosto, *mimeo*.
- _____ (1979): *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.81.II.G.48.
- _____ (1987): Income distribution statistics in Latin America and their reliability, *The Review of Income and Wealth*, N° 2, New Haven, Connecticut, International Association for Research in Income and Wealth.
- Beccaria, L. y A. Minujin (1993): Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia argentina, Buenos Aires, *mimeo*.
- Boltvinik, J. (1990): *Pobreza y necesidades básicas*, Caracas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- CEPAL (1990): *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile, 1987*, LC/L.599, Santiago de Chile.
- _____ (1991): *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Estudios e informes de la CEPAL, N° 81, LC/G.1653-P, Santiago de Chile.
- COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) (1983): *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México, Situación actual y perspectivas al año 2000*, México, D.F., Siglo XXI Editores, S.A.
- Feres, J.C. (1988): Las encuestas de hogares y la medición del ingreso en América Latina, *Estudios de economía*, vol. 15, N° 1, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Administrativas.
- _____ (1996): *La medición del ingreso en la perspectiva de los estudios de pobreza. El caso de la encuesta CASEN de Chile: 1987 a 1994*, Documentos sociales N° 47, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan)/CEPAL, enero.
- Feres, J.C. y A. León (1988): Colombia: Estructura del gasto familiar en distintos tipos de hogares, Santiago de Chile, CEPAL, abril, *mimeo*.
- Foster, J., J. Greer y E. Thorbecke (1984): A class of decomposable poverty measures, *Econometrica, Journal of the Econometric Society*, vol. 52, N° 3, Evanston, Illinois, Sociedad de Econometría.
- Gerstenfeld, P. (1993): *Mediciones de pobreza en Uruguay. Aspectos metodológicos*, LC/MVD/R.116, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Ravallion, M. (1992): *Poverty comparisons. A guide to concepts and methods*, Living standards measurement study working paper, N° 88, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Sen, A. (1976): Poverty: An ordinal approach to measurement, *Econometrica, Journal of the Econometric Society*, vol. 44, N° 2, Evanston, Illinois, Sociedad de Econometría.
- _____ (1981): *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Reino Unido, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Clarendon.

La política fiscal y el *ciclo económico en Chile*

Carlos Budnevich*
Guillermo Le Fort**

**Gerente de Análisis
Financiero,
Banco Central de Chile
**Gerente de División
Internacional,
Banco Central de Chile*

En este artículo se estudia el efecto de la estabilización del gasto fiscal y del uso anticíclico de los impuestos como variables de estabilización de la economía chilena, a través de la calibración de un modelo macroeconómico básico ajustado a la realidad de dicha economía; los resultados demuestran que alrededor de un 25% de la variabilidad del crecimiento económico podría ser eliminada evitando los impulsos cíclicos fiscales a través de un crecimiento constante de la inversión y el consumo público, así como también a través de tributos anticíclicos. Se propone, por un lado, establecer un sistema de estabilización del crecimiento del gasto fiscal mediante un sistema de reglas y grados de flexibilidad sujetos a cláusulas específicas; un elemento de importancia en la implementación de las políticas estabilizadoras es un fondo de estabilización de la recaudación tributaria en el que se contabilizarían y acumularían las respuestas contracíclicas del fisco y se independizaría el gasto fiscal de la recaudación en un punto particular del ciclo económico. De otro lado, se estudia tanto la factibilidad y eficacia de flexibilizar la fijación del impuesto al valor agregado (IVA), como los problemas de inconsistencia temporal que de ello derivarían. Por esta razón se consideran los costos y beneficios de complementar la flexibilidad del IVA con mayores grados de flexibilidad del impuesto a la renta o de los incentivos tributarios a la inversión. Se concluye que en manos del fisco hay una serie de instrumentos que se podrían usar para llevar adelante una política anticíclica, como es la posibilidad de establecer reglas sobre crecimiento del gasto, fondos de estabilización y flexibilidad de los impuestos.

I

Introducción

En los últimos 11 años la economía chilena ha exhibido una expansión sostenida. La tasa de crecimiento medio del PIB en esos años ha superado el 6.5%, cifra muy superior al promedio histórico chileno. Sin embargo este crecimiento, pese a ser sostenido y a tasa elevada, ha presentado importantes variaciones cíclicas, con tasas de expansión que han variado entre 3.3% en 1990 y 11% en 1992 (gráfico 1).

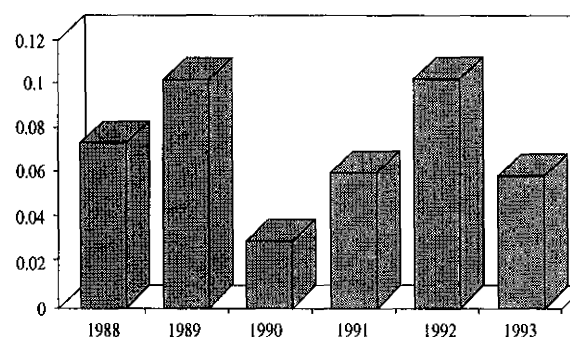
Se puede atribuir este comportamiento cíclico a diversos orígenes, entre ellos los frecuentes *shocks* a los que ha estado sometida la economía chilena en este periodo y en casi toda su historia independiente.¹ Entre estos *shocks* se hallan tanto los de origen externo, por cambios en las condiciones de la economía internacional, como los de origen interno, incluidos los efectos de modificaciones en las políticas macroeconómicas.

Existe un relativo consenso en que estos vaivenes cíclicos que afectan a la actividad económica real son costosos para la economía como un todo, comparados con una situación hipotética de crecimiento estable a la tasa media. La variabilidad del crecimiento introduce un mayor riesgo en la economía que puede influir negativamente en la inversión y en las posibilidades de crecimiento futuras. Además, algunos de los efectos de una tasa de crecimiento transitoriamente baja no son completamente compensados en los períodos de crecimiento alto. En particular, la reducción de la actividad y el empleo durante el período de bajo crecimiento puede afectar de manera importante la acumulación de capital humano de los sectores más pobres.

Dado que la inestabilidad cíclica aparece como indeseable, cabe preguntarse si la política pública cuenta con elementos para suavizar tales variaciones. Aquí analizaremos la posibilidad de que la política fiscal se

GRAFICO 1

Chile: Tasa de crecimiento anual del producto interno bruto entre 1988 y 1993



defina sobre la base de un esquema dirigido a la moderación del ciclo. Esto porque la política monetaria tiene como objetivo prioritario el control de la inflación. Nos preguntamos si la estabilización de la tasa de expansión del gasto público en torno a la tasa de crecimiento del producto potencial puede tener o no un efecto significativo sobre la variabilidad del crecimiento del PIB. Cabe preguntarse también si una política tributaria más flexible y definida en términos contracíclicos puede ser eficaz en tal sentido. Para dar respuesta a estas interrogantes es necesario evaluar cuantitativamente los efectos que las políticas de gasto público y tributarias tienen sobre el crecimiento cíclico del producto.

Es interesante preguntarse asimismo hasta qué punto una política fiscal definida sobre la base de las condiciones de mediano y largo plazo modera el efecto cíclico, en comparación con una política de gasto definida sobre la base de los ingresos anuales. Si el gasto depende del ingreso coyunturalmente disponible, y éste a su vez depende del ciclo económico, parece muy plausible que una redefinición de la política de gasto tenga efectos moderadores de la variabilidad cíclica.

En las secciones que siguen se evalúa el efecto que tendrían diversas políticas en el gasto público, así como el que tendría el manejo de los tributos indirectos sobre la estabilidad del crecimiento. Ante todo, se pasa revista a los principales hechos macroeconómicos que marcaron el período 1988-1993 (sección II). Lue-

□ Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en un seminario realizado en enero de 1996 en el Banco Central. Se agradecen los comentarios de José de Gregorio y Gonzalo Sanhueza y la valiosa colaboración de Oscar Landerretche M. y Sergio Godoy. El contenido de este trabajo refleja opiniones personales de sus autores, las que en ningún caso comprometen a la institución a la que pertenecen.

¹ Véase una interesante reseña de los *shocks* experimentados por la economía nacional a lo largo de su historia, en Cortés, 1984.

go se describe brevemente el modelo que se usó para realizar las simulaciones con las cuales se verifican los efectos de las distintas opciones de política fiscal sobre la estabilidad del crecimiento y se presentan los resultados principales de las distintas simulaciones (sección III), y finalmente, se resumen las principales conclusiones del estudio (sección IV).

Este trabajo no aborda muchos de los aspectos importantes relativos a la definición de la política fiscal, entre ellos las medidas para optimizar la eficacia de los distintos programas de gasto, el tamaño del Estado, el nivel de gasto público y los objetivos que con él se persiguen. Cabe destacar, eso sí, que la adopción de alguna regla respecto del ritmo de crecimiento del gasto público disminuye la incertidumbre acerca de esta importante variable macroeconómica. El temor de algunos sectores en relación a que el tamaño del sector público aumente y que el manejo del presupuesto origine inestabilidad económica e inflación —lo que

tiene fundamentos en experiencias pasadas vividas en Chile y otros países del mundo— resiente la inversión y frena el crecimiento.

Estas consideraciones apuntan a la conveniencia de que el gobierno disponga de herramientas para enfrentar circunstancias inesperadas, como las que provienen del exterior. La más importante de esas circunstancias es un eventual ciclo recesivo, frente al cual la existencia de un límite preestablecido al crecimiento del gasto público, en conjunto con las actuales dificultades para modificar los impuestos en forma ágil, ataría de manos a la autoridad fiscal. Por otra parte, si hubiese un doble calentamiento de la economía, la existencia de un compromiso formal de no hacer crecer el gasto público más que el producto obstaculizaría la adopción de una política de gasto transitoriamente contractiva, por cuanto ella no podría ser compensada por una política de gasto expansiva en años posteriores.

II

La economía chilena en 1988-1993

Comparado con los años anteriores, el sexenio 1988-1993 tuvo resultados muy favorables. La tasa de crecimiento del PIB medio anual superó el 7%, tras haber sido menos de 1% en el período 1982-1987. Ese mayor crecimiento se reflejó en una menor tasa de desempleo: sólo 6% en promedio, comparado con 14% en el sexenio anterior. La economía chilena no sólo ha logrado recuperarse plenamente de la crisis de los años ochenta, lo que se refleja en que el nivel del PIB de 1981 se alcanzó nuevamente en 1986, sino que ha alcanzado un crecimiento sostenido a tasas muy superiores a las históricas.

El elevado crecimiento medio se ha dado junto con un marcado comportamiento cíclico, lo que ha obligado a realizar en el período dos ajustes importantes sobre la base de la política monetaria. La tasa de interés de los instrumentos del Banco Central tuvo dos aumentos importantes en el período, primero en 1990 y luego a mediados de 1992, los que respondieron a tasas de crecimiento del producto y del gasto consideradas excesivas para los objetivos en materia de inflación y cuentas externas. La eficacia de tales procesos de ajuste ha permitido que este período de vigoroso crecimiento económico haya sido acompañado de ta-

sas de inflación bajas para los estándares nacionales, y además declinantes. La inflación media del período analizado fue de 17.5% frente a 22% del sexenio anterior, y la tasa anual bajó desde un máximo de 27.3% en 1990 a menos de 10% en 1994. Al respecto cabe preguntarse si el apoyo de la política fiscal a estos objetivos ayudaría a disminuir la amplitud del ciclo económico, haciendo más fácil reducir la inflación en Chile a tasas comparables con la de los países industriales.

Los años 1988 y 1989 fueron claramente expansivos. En esos años el PIB se elevó en 7.3% y 10.2%, respectivamente. La inflación, que en 1988 alcanzaba a 12.7%, en 1989 aumentó a 21.4%. La situación externa fue bastante favorable, con superávit en la balanza comercial de 2 218.6 millones de dólares (9.2% del PIB nominal) y 1 578.1 millones (5.6% del PIB nominal), respectivamente. El déficit en cuenta corriente fue de 167.4 millones de dólares (0.7% del PIB nominal) en 1988 y de 705 millones (2.5% del PIB nominal) en 1989; ambos se pudieron financiar sin problemas debido a la importante entrada de capitales que hubo en ese bienio. El sector público, por su parte, tuvo un comportamiento moderado en 1988, al crecer la absor-

ción pública real en 6.4%, y uno contractivo en 1989, al reducirse la absorción pública real en 1%.

Ante la expansión mencionada, el Banco Central —entidad independiente— decidió, el 8 de enero de 1990, elevar la tasa de interés de sus valores a un año plazo de 8% a 9.7%, y no alzar la tasa de corto plazo como se hace actualmente, provocando así un *shock* monetario para reducir el gasto y controlar la inflación. El diagnóstico de las autoridades era que en los dos años anteriores se había producido una expansión de la demanda agregada que no era sostenible en el largo plazo. Esta alza de la tasa de interés, junto con una mejor percepción del sistema financiero internacional sobre el riesgo del país, provocó una fuerte entrada de capitales; éstos fueron absorbidos por el Banco Central, que en el año aumentó sus reservas en 82%.

A pesar de la política de ajuste monetario descrita, la inflación mostró bastante renuencia a bajar ese mismo año. Sin embargo, es necesario reconocer que en 1990 algunas alzas importantes conspiraron contra la política antiinflacionaria.² Sus efectos en una economía altamente indexada, como lo es la chilena, tienden a prolongarse en el tiempo. La política monetaria restrictiva fue bastante eficaz en cuanto a reducir el nivel de actividad, lo que se notó en una baja de la tasa de crecimiento del PIB de 10.2% en 1989 a 3% en 1990, debida sobre todo a una importante desaceleración del gasto interno, especialmente de consumo, tanto del gobierno como privado. La situación externa, por su parte, fue bastante favorable, con una balanza comercial muy positiva del orden de 1 273.1 millones de dólares (4.2% del PIB nominal) y un déficit en cuenta corriente de 648.0 millones (1.9% del PIB nominal) perfectamente financiable gracias a la gran entrada de capitales, especialmente de corto plazo, cuyas causas explicamos más arriba. El sector público ayudó al ajuste de la economía en 1990 al caer la absorción pública en 5%.

En 1991, el Banco Central fue disminuyendo gradualmente los tipos de interés de sus pagarés, en respuesta a la disminución observada de la actividad y a la reducción del proceso inflacionario. El PIB creció en 6.1%, y la inflación por fin respondió a la política de ajuste, bajando a 18.7% desde el 27.3% del año anterior.³ En cuanto al sector externo, la balanza comer-

cial arrojó un saldo positivo del orden de los 1 575.9 millones de dólares (4.64% del PIB nominal) y el déficit en cuenta corriente fue prácticamente nulo; pero continuó la fuerte entrada de capitales, reflejándose en un alza nominal de 24.2% en las reservas internacionales. Ante esta persistente entrada de recursos, a mediados de año el Banco Central decidió tomar medidas para restringir la entrada de divisas, especialmente las de más corto plazo.⁴ El comportamiento del sector público fue mucho más expansivo que el año anterior: la absorción pública real se elevó en 7.1%.

Durante 1992 el PIB creció en 10.3%. El desempleo se redujo de 6.6% en 1991 a 4.9%, un nivel históricamente muy bajo para la economía chilena. La inflación descendió a 12.7%.⁵ La situación externa también fue muy favorable, con una balanza comercial de 749.2 millones de dólares (1.8% del PIB nominal) y un déficit en la cuenta corriente de 743.0 millones (1.8% del PIB nominal) que pudo financiarse sin problemas con la entrada de capitales que incluso permitió un aumento de las reservas internacionales. Por su lado, el sector público tuvo un comportamiento claramente expansivo, al aumentar la absorción pública real en 13.1%.

La paulatina alza de la tasa de interés en 1992, y una demanda externa menos favorable hicieron que en 1993 la actividad económica redujera su ritmo de expansión; el PIB aumentó alrededor de un 6% y la tasa de desempleo descendió levemente, alcanzando el nivel más bajo en los últimos 20 años. La inflación, por su parte, tendió a bajar un poco respecto del año anterior. Debido al menor dinamismo del sector externo, lo que se tradujo en una caída de la relación de precios del intercambio de 8.5% aproximadamente, la balanza comercial tuvo por primera vez en más 10 años un saldo negativo, del orden de los 978.6 millones de dólares (2.2% del PIB nominal), y el déficit en la cuenta corriente llegó a 2 092.0 millones (4.8% del PIB

² Como la fuerte alza del precio del petróleo; el aumento del impuesto al valor agregado, y algunas presiones salariales como el alza (real) del salario mínimo (casi 45% nominal en junio).

³ Sin embargo, hay que reconocer la importancia que tuvo en esta reducción del ritmo inflacionario la baja de aranceles y la caída del precio del petróleo.

⁴ Las medidas más importantes fueron la revaluación de 2% mencionada, y el establecimiento de un encaje no remunerado de 20% y de un año plazo para los créditos externos. Este permitió en alguna medida atenuar la entrada de capitales. Asimismo, la revaluación y la baja de aranceles correspondieron a un reconocimiento por parte de las autoridades económicas de que la fuerte entrada de divisas ocurrida en el último año y medio tenía un importante componente estructural o permanente, y no transitorio como se había diagnosticado inicialmente.

⁵ En este descenso influyó la apreciación nominal ocurrida durante el año, que sólo alcanzó a 3.8%, la tendencia sostenida a la baja del precio del petróleo y la gradual alza de la tasa de interés por parte del Banco Central, para desacelerar el gasto interno que parecía estar creciendo en demasía.

nominal). Este déficit, a pesar de ser el más grande de la década, se pudo financiar sin ningún problema gracias a que la entrada de capitales continuó, con lo cual incluso las reservas internacionales del Banco Central crecieron en poco más de 8%, pasando de 9 009 mi-

llones de dólares (21.8% del PIB nominal) a 9 759 millones (22.3% del PIB nominal). Por su lado, el sector público mostró una actitud bastante más moderada que el año anterior, ayudando así en parte al ajuste con un crecimiento de la absorción pública real de 6.4%.

III

El modelo de simulación y sus resultados

El modelo empleado en las simulaciones es un modelo macroeconómico simplificado, de corte keynesiano,⁶ que incluye sólo cuatro funciones de comportamiento: consumo privado real, excluido el gasto en consumo financiado directamente por transferencias del sector público; tributos reales, excluidos los ingresos públicos provenientes del cobre; importaciones de bienes y servicios en términos reales, y tipo de cambio real. Las demás variables de la demanda agregada, incluidas las transferencias del sector público al privado, la inversión privada, el consumo e inversión públicos y las exportaciones se consideran exógenas. Otras variables endógenas, tales como el PIB, se calculan sobre la base de identidades que incorporan tanto variables exógenas como de comportamiento.

El modelo es estrictamente real, es decir, ignora los efectos monetarios y financieros de las medidas empleadas, ya que no incluye el mercado monetario, ni la tasa de interés como argumento explicatorio de las funciones de comportamiento presentadas. Tampoco considera los efectos de riqueza que podría tener la política fiscal adoptada, ni un posible desplazamiento vía tasa de interés (*crowding out*) entre gasto de gobierno e inversión, ya que los efectos del mecanismo de la tasa de interés son ignorados por propósitos de simplificación y la inversión se considera exógena. Lo que este modelo sí incluye es el efecto directo del gasto público sobre el consumo privado (sin transferencias), porque al elevarse el gasto público crece el PIB, lo que a su vez aumenta el consumo privado.⁷ Este efecto es

compensado en parte por el incremento de los ingresos públicos que reduce el ingreso disponible.

Se define el consumo privado sin transferencias como el gasto en consumo privado excluidas las transferencias corrientes del sector público, las que son consideradas como ingreso de grupos que tienen una propensión marginal unitaria a consumir. El consumo privado sin transferencias es función del ingreso disponible privado —que se calcula como el ingreso nacional (PIB) más los ingresos netos de factores desde el resto del mundo, descontados los tributos— y del mismo consumo con un período de rezago.⁸ Los tributos no vinculados al cobre, que incluyen todos los ingresos corrientes del fisco excepto los provenientes de la minería de ese metal, son función del PIB.

El tipo de cambio real (TRC) representa el precio relativo entre los bienes transables y los bienes no transables. Se le define como la razón entre los precios externos medidos en dólares —representados por el promedio ponderado de los índices de precios al por mayor de los principales socios comerciales medidos en dólares— y los precios internos medidos en dólares, representados por el índice de precios al consumidor dividido por el tipo de cambio nominal. En el modelo, la tasa de variación del tipo de cambio real es función inversa de la diferencia entre las tasas de cre-

demandado y ofrecido, lo que a igualdad de otras condiciones, eleva el consumo privado. Además, en este modelo, al crecer el PIB y la absorción aumentan las importaciones por dos causas. Primero, por el efecto directo del PIB, que se muestra más adelante en la ecuación (3); y segundo, porque al aumentar la absorción baja el tipo de cambio real: como el producto tendencial está dado, la relación entre éste y la absorción disminuye, por lo que cae el tipo de cambio real —ver ecuación (4) más adelante— y así suben las importaciones. Este aumento de las importaciones hace que el PIB disminuya, lo que también reduce el efecto del gasto público sobre el consumo privado (sin transferencias).

⁸ El proceso autorregresivo del consumo puede explicarse tanto porque existen costos de ajustes en el consumo, como por la formación de expectativas respecto del ingreso futuro.

⁶ Modelo keynesiano a la manera de Blinder y Solow (1989), Christ (1967) y Frenkel y Razin (1987). La aplicación del modelo keynesiano en economía abierta con movilidad de capitales privados se examina en Mundell (1963), Fleming (1962) y Sachs y Larraín (1993).

⁷ Este efecto es un posible resultado previsto por el modelo keynesiano más extremo, en el cual la oferta agregada es totalmente elástica y la inversión es insensible a la tasa de interés, por lo cual el efecto de un mayor gasto de gobierno aumenta el producto

cimiento del gasto agregado y del producto de tendencia. De esta forma, un crecimiento en el gasto que excede el crecimiento del producto de tendencia genera un exceso de demanda de bienes no transables y, por lo tanto, tiende a reducir el tipo de cambio real.

Por último, la demanda de importaciones es función del producto interno y del tipo de cambio real; reacciona ante cambios en la absorción a través del efecto que esta última tiene sobre el tipo de cambio real. Todas las ecuaciones fueron calibradas para simular el resultado efectivo. Esto se realizó agregando para cada variable endógena una serie representativa de *shocks* exógenos, que fue definida para que el modelo reprodujera fielmente los resultados observados en la realidad. Estas series fueron empleadas en las distintas simulaciones.

El modelo queda entonces como sigue (las variables con el signo - son exógenas):

- (1) $TCR = TCR \frac{(Y^T)}{E}$
- (2) $YcSPNoCu = YcSPNoCu(Y)$
- (3) $Imp = Imp(Y, TCR)$
- (4) $Cstr = Cstr(YPD, Cstr_{t-1})$
- (5) $Y = Cstr + \bar{I} + \bar{G} + \bar{Tr} + \bar{X} - Imp$
- (6) $E = Cstr + \bar{I} + \bar{G} + \bar{Tr}$
- (7) $Ypd = Y - PFNR - (YcSPCu + YcSPNoCu) - OYSP$

donde:

<i>TCR</i>	: Tipo de cambio real
<i>Y</i>	: PIB
<i>Y^T</i>	: PIB de tendencia ⁹
<i>E</i>	: Absorción interna
<i>YcSPNoCu</i>	: Ingresos corrientes del sector público no vinculados al cobre
<i>Imp.</i>	: Importaciones
<i>Cstr</i>	: Consumo privado sin transferencias
<i>I</i>	: Inversión privada
<i>G</i>	: Consumo e inversión públicos
<i>Tr</i>	: Transferencias del sector público al sector privado
<i>X</i>	: Exportaciones
<i>Ypd</i>	: Ingreso privado disponible
<i>PFNR</i>	: Ingreso neto de factores con el resto del mundo
<i>YcSPCu</i>	: Ingresos corrientes del sector público vinculados al cobre
<i>OYSP</i>	: Otros ingresos del sector público

⁹ El PIB de tendencia se calcula haciendo crecer el PIB del período inmediatamente anterior al período inicial, en este caso 1987, a la tasa de crecimiento media del período 1988-1993.

Las primeras cuatro ecuaciones son de comportamiento y las últimas tres son identidades básicas de contabilidad nacional. Para poder realizar simulaciones es necesario dar a las ecuaciones (1)-(4) una forma funcional específica, la que se presenta a continuación:¹⁰

- (1) $TCR_t = TCR_{t-1} \cdot ((Y_t^T/Y_{t-1}^T) \cdot (E_{t-1}/E_t)^{a_0}) \cdot a_1$
- (2) $YcSPNoCu_t = B_0 + YcSPNoCu_{t-1} \cdot ((Y_{t-1})^{b_1})$
- (3) $Imp_t = Imp_{t-1} \cdot ((Y_t^T/Y_{t-1}^T)^{c_1}) \cdot ((TCR/TCR_{t-1})^{c_2})$
- (4) $Cstr_t = D_0 + d_1 \cdot (Ypd_t) + d_2 \cdot (Cstr_{t-1})$

Los coeficientes de estas ecuaciones se presentan en el cuadro 1.

Los valores supuestos para las elasticidades representan cifras plausibles para ellos. Como se explicó, fue necesario agregar a las ecuaciones presentadas los ajustes de constantes que se presentan en el cuadro 2. Esto se hizo para poder reproducir en forma exacta el comportamiento de la economía. Estos ajustes de constante representan los *shocks* exógenos que han afectado a las distintas variables de comportamiento, y que no son representados por los efectos de las variaciones en las variables exógenas.

Este modelo no ha sido estimado empíricamente, aunque los valores de las elasticidades empleadas se basan en estimaciones realizadas previamente, ya que su objetivo no es estimar empíricamente valores para los parámetros que explican el comportamiento macroeconómico en Chile sino ilustrar de manera simplificada las relaciones que representan tal comportamiento.

CUADRO 1
Coeficientes de las ecuaciones

Coeficiente	Valor
<i>a</i> ₀	0.47000
<i>a</i> ₁	1.03465
<i>B</i> ₀	-23.00000
<i>b</i> ₁	1.20000
<i>c</i> ₁	1.20000
<i>c</i> ₂	-0.40000
<i>D</i> ₀	101.79045
<i>d</i> ₁	0.53819
<i>d</i> ₂	0.49219

¹⁰ El subíndice t en las variables representa el período. Las ecuaciones presentadas ignoran la variable de ajuste.

CUADRO 2

Chile: Ajustes de constantes

	Tipo de cambio real	Ingresos corrientes del sector público (no cobre)	Impuestos	Consumo privado, sin transferencias
1981	-8.60	-4.69	-13.00	282.66
1982	-5.22	-147.61	-217.34	-370.60
1983	5.02	-82.11	-66.79	-215.31
1984	1.27	48.14	53.13	-99.67
1985	10.94	-41.44	-49.39	-385.99
1986	5.03	-43.77	42.46	-340.13
1987	2.03	-0.25	110.78	-249.18
1988	3.56	-73.62	70.84	-150.30
1989	-3.69	-110.79	132.92	-62.53
1990	-2.90	-80.28	-0.65	-284.69
1991	-11.38	82.46	-53.44	-277.05
1992	-9.71	-11.70	118.65	-214.07
1993	-1.10	-28.79	99.19	-273.72

to en el país. El modelo se utiliza en la simulación de los efectos macroeconómicos de cambios en la política fiscal, en lo que respecta a la variabilidad de la tasa de crecimiento del gasto público y a la flexibilidad de las tasas de impuestos indirectos.

El ejercicio que se desarrolla a continuación tiene por objeto estudiar el efecto de la política fiscal sobre el comportamiento cíclico del PIB en el período 1988-1993. Ese comportamiento es medido por la desviación estándar de la tasa de crecimiento del PIB respecto de la de tendencia. El efecto cíclico de la política fiscal es aislado mediante simulaciones que cotejan la política fiscal vigente durante el período estudiado con un esquema de política fiscal contracíclica, que estabiliza el crecimiento de la absorción pública y flexibiliza las tasas tributarias. Este esquema de política fiscal consiste en eliminar los impulsos cíclicos de origen fiscal mediante la estabilización de la tasa de crecimiento de la absorción pública real, y compensar impulsos cíclicos de origen privado mediante cambios en la tasa de ciertos impuestos indirectos.

1. Ejercicios de simulación

Se realizaron tres simulaciones (cuadro 3). La simulación 1 se utilizó como base para calibrar el modelo con los datos efectivos. La simulación 2 consistió en modificar el gasto público, manteniendo la tasa de crecimiento de la absorción pública constante en todo el período; se realizó sin alterar la tasa de impuestos con el objeto de distinguir el impacto contracíclico atribuible al control del gasto público. Por último, la simulación 3 incorporó, junto con la tasa constante de creci-

miento de la absorción pública, aumentos o disminuciones transitorios de las tasas de ciertos impuestos indirectos con fines contracíclicos.

El rendimiento de los aumentos o disminuciones transitorios de tasas de impuestos fue limitado a un valor equivalente al 0.5% del PIB anual, dadas las dificultades prácticas para conseguir cambios mayores en la recaudación tributaria. Para obtener una recaudación adicional equivalente a medio punto del PIB anual se requiere un aumento de un punto en la tasa del impuesto al valor agregado (IVA) vigente por todo un período anual, por lo que este esquema requeriría una banda para la tasa del IVA de +/- un punto porcentual.¹¹ Todos los aumentos de recaudación fueron destinados a ahorro, ya que la tasa de crecimiento de la absorción pública se mantuvo inalterada.

2. Resultados de la simulación

La variabilidad de la tasa de crecimiento del PIB fue notable: en el período 1988-1992 fluctuó entre 3.0%

¹¹ No se puede descartar *a priori* el uso de otros impuestos indirectos con estos propósitos, pero dada su cobertura, facilidad de administración y rapidez de respuesta, el IVA parece el instrumento más eficaz para este fin. Una razón para limitar la variación de la tasa del IVA descansa en el argumento teórico de que es óptimo evitar las alteraciones a las tasas tributarias para evitar distorsiones en los precios relativos y que se genere incertidumbre respecto de las políticas. (Véase los fundamentos de este argumento en Barro, 1979, y una breve explicación de él en Blanchard y Fischer, 1989). El argumento microeconómico en favor de una tasa de impuestos constante es contrapesado al menos en parte por el argumento macroeconómico de la menor incertidumbre que resulta de una variación cíclica más moderada del PIB, a la que precisamente contribuye una tasa de impuestos ajustable.

CUADRO 3

Ejercicios de simulación de política fiscal contracíclica, período 1988-1993
(Porcentajes)

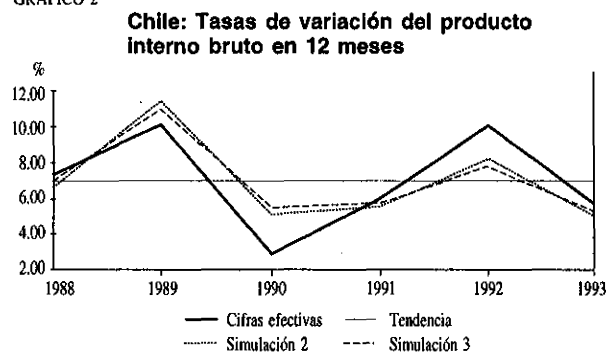
	Datos efectivos	Simulación 1 Base	Simulación 2 ^a	Simulación 3 ^b
Producto interno bruto				
Tasa de crecimiento media	7.12	7.12	7.12	7.15
Desviación estándar de la tasa de crecimiento	2.79	2.79	2.41	2.12
Deuda agregada interna				
Tasa de crecimiento media	7.89	7.89	7.89	7.93
Desviación estándar de la tasa de crecimiento	4.62	4.62	3.90	3.50
Consumo total				
Tasa de crecimiento media	7.00	7.00	7.21	7.28
Desviación estándar de la tasa de crecimiento	2.62	2.62	1.37	1.10
Absorción pública				
Tasa de crecimiento media	4.45	4.45	4.05	4.05
Desviación estándar de la tasa de crecimiento	6.57	6.57	-	-
Importaciones				
Tasa de crecimiento media	13.47	13.47	13.46	13.49
Desviación estándar de la tasa de crecimiento	9.11	9.11	8.40	7.93
Ingreso privado disponible				
Tasa de crecimiento media	7.13	7.13	7.18	7.41
Desviación estándar de la tasa de crecimiento	5.74	5.74	6.91	7.94

^a Se modificó el gasto público, manteniendo constante la tasa de crecimiento de la absorción pública y la tasa de impuestos.

^b Junto con la tasa constante de crecimiento de la absorción pública se incorporaron aumentos o disminuciones transitorios de ciertos impuestos indirectos.

y 11% (gráfico 2). Un simple intervalo para la tasa de crecimiento del PIB a un nivel de confianza del 95% la situaría entre 2.4% y 12.6%, dada la desviación estándar observada en la muestra. Esto indica una importante incertidumbre respecto al comportamiento futuro de la actividad económica.

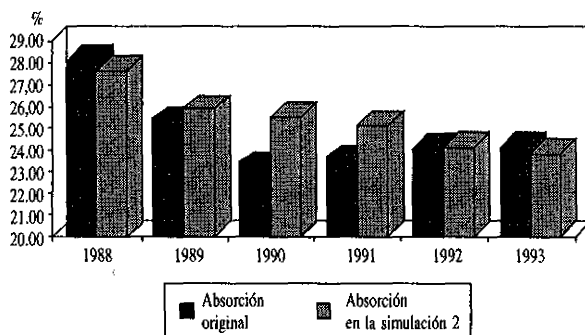
GRAFICO 2



Según los ejercicios de simulación, la política fiscal contracíclica reduciría en 24% la variabilidad de la tasa de crecimiento del PIB, representada por su desviación estándar, lo que obedecería casi en partes iguales a la estabilización de la tasa de crecimiento de la absorción pública y a la variabilidad de la tasa tributaria. El crecimiento constante del gasto público disminuiría la variabilidad del PIB en 14%, y el 10% restante sería atribuible a la variabilidad de la tasa tributaria.

Es notable la reducción que a lo largo del período ha tenido la relación entre la absorción pública y el producto. Desde 1988 a 1993 la tasa de crecimiento acumulativa del gasto público con significación macroeconómica ha sido inferior a la tasa de crecimiento del PIB (gráfico 3). En los ejercicios de simulación con política fiscal contracíclica la tasa de crecimiento de la absorción pública se mantuvo casi en los niveles de la simulación base, diferenciándose sólo por el patrón de reducción más suave que aparece en la simulación

GRAFICO 3

Chile: Absorción pública como % del producto interno bruto

nes 2 y 3 como resultado de mantener constante la tasa de expansión del gasto.¹²

También es de significación la baja que ha experimentado en el período la participación en el PIB de los tributos no vinculados al cobre, los que no han alcanzado a recuperarse completamente después de la reforma tributaria de 1990. Cabe destacar asimismo que la variabilidad de la tasa de crecimiento de la tributación disminuyó en el escenario en que la tasa de impuestos es variable. Este resultado indica que el efecto de estabilización del crecimiento del PIB dominó sobre el efecto de las variaciones contracíclicas en la tasa de tributación.

La variabilidad del consumo total disminuye al utilizarse una política fiscal contracíclica, pero la del consumo privado sin transferencias tiende a mantenerse. Esto se explicaría porque la variabilidad de la tasa

de impuestos genera variabilidad en el consumo privado que no es compensada por la mayor estabilidad en el crecimiento del PIB. Efectivamente, la varianza del ingreso privado disponible aumenta cuando se aplica una política fiscal contracíclica como la descrita.

El balance fiscal global, incluido el déficit de caja estimado para el Banco Central, se hace más variable al aplicarse la política contracíclica. Teóricamente el resultado es correcto, ya que esto ocurre en la medida en que las acciones de política fiscal compensan los impulsos cíclicos de origen privado. Y ese es el efecto que se acentúa cuando se utilizan los impuestos como instrumento para compensar impulsos cíclicos de origen no fiscal, ya que entonces la variabilidad del balance fiscal aumenta significativamente respecto del caso base, y se eleva sólo marginalmente cuando se elimina el ciclo.

Los resultados obtenidos muestran que una parte no despreciable de la variabilidad del crecimiento del PIB puede atribuirse a la variabilidad del crecimiento del gasto público. Sin embargo, para eliminar el comportamiento cíclico del PIB se requiere una política fiscal extraordinariamente flexible. Esta debería actuar de forma compensatoria a los impulsos cíclicos de origen privado, utilizando tributos contracíclicos, y evitar los impulsos cíclicos fiscales con el crecimiento de la inversión y el consumo públicos a tasa constante. En todo caso, queda claro que los impulsos cíclicos no pueden ser completamente contrarrestados por la política fiscal: de hecho, el 75% de la variabilidad cíclica del PIB no puede ser anulada por este medio.

IV

Características y problemas de una propuesta de política fiscal anticíclica

En este artículo se exploran las posibilidades que tiene el fisco de estabilizar el ciclo económico chileno, definido como la variabilidad de la tasa de crecimiento del PIB, usando los diferentes instrumentos que po-

see. Hay bastante consenso con respecto a los efectos perjudiciales que tiene para la economía una variabilidad extrema de la tasa de crecimiento del PIB, como se ha dado en la economía chilena en períodos recientes. De hecho esa variabilidad tiene un efecto pernicioso sobre la inversión interna y por ende sobre las posibilidades de crecimiento futuras.

El hecho de que el fisco tenga algún espacio para aminorar los vaivenes cíclicos aconseja estudiar algún mecanismo con este propósito, dada la importante variabilidad cíclica que ha presentado la actividad eco-

¹² La tasa de aumento de la absorción pública se redujo marginalmente para evitar que en las simulaciones 2 y 3 aumentara la tasa de crecimiento medio del PIB. La indivisibilidad del cambio en los tributos, que se mantuvo en aumentos o disminuciones de un punto del IVA (cambios de 0.5% del PIB), explica el aumento marginal de la tasa de crecimiento del PIB en la simulación 3.

nómica en Chile en los años noventa y los frecuentes *shocks* transitorios que ha sufrido en el pasado. Sin embargo, para avanzar en ese sentido la discusión presupuestaria tendría que darse en un plano de más largo plazo, quizás en términos de programas quinquenales de gasto. Esto es imposible en el marco político-legislativo actual, donde se discute respecto al nivel del gasto actual con referencia a los ingresos tributarios y no tributarios disponibles en la coyuntura.

Hay varios aspectos que deben ser examinados y precisados en relación con una propuesta de política fiscal contracíclica. Ellos son la naturaleza de las limitaciones que se establecerían al crecimiento del gasto público, la índole y grado de flexibilidad de los impuestos y las características del fondo de estabilización fiscal.

1. Restricciones al crecimiento del gasto público

Una propuesta de política fiscal contracíclica consistiría en limitar el crecimiento del gasto público al crecimiento del PIB potencial. A fin de obviar el problema de medición del PIB potencial, parecería práctico usar como estándar de referencia un promedio móvil de las tasas de crecimiento del PIB. Para evitar que las fluctuaciones cíclicas introduzcan demasiada variabilidad en la tasa de crecimiento del gasto público, parece conveniente que dicho promedio móvil se refiera a un período relativamente largo, por ejemplo diez años. No es descartable que en respuesta a objetivos estructurales del sector público la tasa de crecimiento de la absorción pública pueda ser menor o mayor que la tasa media de crecimiento del PIB en los últimos 10 años.

Dado que el objetivo de la propuesta es contener el impacto sobre la demanda agregada de bienes y servicios, el gasto público que se debería limitar es el correspondiente a la absorción pública. Esta incluye los gastos en consumo e inversión del gobierno central que generan presiones sobre la demanda agregada de bienes y servicios, incluyendo sueldos y salarios, compras de bienes y servicios y transferencias. Por lo tanto, en relación con los conceptos de gasto utilizados actualmente en la elaboración del presupuesto público, sería recomendable excluir para este efecto las partidas correspondientes a la inversión financiera (préstamos) y a los intereses pagados sobre la deuda pública interna (fundamentalmente al Banco Central) y externa.

Es indudable que cualquiera sea la forma en que se restrinja el crecimiento del gasto público, deben dejarse ciertos grados de flexibilidad y algunas válvulas de escape para modificar los límites en determinadas

circunstancias. En particular, el gobierno debe conservar cierta discrecionalidad en cuanto al nivel de los gastos de inversión pública, o ante situaciones de emergencia. Los desvíos en estos casos deberían ser por motivos justificados y estar sujetos a compensación en los años siguientes al período para el cual se elaboró el presupuesto.

2. Flexibilización de impuestos

El principal candidato a la flexibilización es sin duda el IVA, cuya tasa ya fue parcialmente flexibilizada en el acuerdo tributario aprobado por el Congreso que permitió al gobierno fijarla entre 16% y 18% a partir de 1996. El uso del IVA como herramienta de estabilización cíclica tiene varias ventajas importantes. En primer lugar, su amplia cobertura hace que basten cambios menores en la tasa de tributación para lograr un efecto significativo en la recaudación. Las modificaciones razonables en la tasa del IVA son más efectivas y generan menos distorsiones que los cambios en otras tasas de tributación. Además, el IVA es el impuesto que afecta más directamente el gasto en consumo. Y, por último, la respuesta de la recaudación a un aumento de su tasa es relativamente inmediata y no genera mayores problemas de evasión y administración.

El impacto de una mayor tasa de IVA sobre el gasto se produce porque el impuesto adicional reduce el ingreso disponible, del cual el gasto en consumo depende en forma importante; esto hace que el manejo procíclico de esa tasa sea un elemento estabilizador. Por otra parte, como las modificaciones transitorias de la tasa del IVA cambian el costo relativo de gastar en el presente, comparado con el de gastar en el futuro, las fluctuaciones procíclicas de esta tasa pueden influir mucho en la estabilización de la compra de bienes durables afectos al IVA.

Pese a su positivo efecto sobre el nivel de actividad, la flexibilización de la tasa del IVA tiene un costo que debe considerarse: su manejo procíclico tenderá a afectar la tasa de inflación medida en el corto plazo, lo que impone ciertos límites al uso potencial de este mecanismo. Como se señaló en la sección anterior, para variar la recaudación tributaria en 1% del PIB es preciso modificar la tasa del IVA en alrededor de 2 puntos porcentuales. Asimismo, el costo señalado subraya la necesidad y conveniencia de avanzar en el proceso de reducir la importancia práctica de los mecanismos de indexación que aumentan la vulnerabilidad de la tasa de inflación a choques de costos.

Este límite al uso del IVA como herramienta estabi-

lizadora sugiere estudiar la conveniencia de complementar este mecanismo con alguna flexibilización de los impuestos directos (a la renta especialmente), los que no tienen incidencia directa sobre los costos y los precios. Sin embargo, dado que la recaudación por impuestos a la renta es relativamente menor, serían necesarios cambios muy significativos en las tasas de tributación para elevar los recursos recaudados en forma medianamente relevante, lo que tendría efectos altamente distorsionadores. Además, debido a problemas de cobertura y evasión, en el corto plazo el aumento de la tasa de los impuestos a la renta tendería a afectar fundamentalmente a los asalariados. Por último, cabe considerar que, por la naturaleza de su diseño actual, los impuestos a la renta son ya bastante estabilizadores.¹³

Las opciones anteriores pueden complementarse con la flexibilización de los incentivos tributarios a la inversión. Estos incentivos significan un monto menor en términos de recaudación tributaria, pero pueden contribuir mucho a estabilizar más el gasto durante el ciclo, porque permiten alterar la rentabilidad relativa de invertir en el presente respecto a la de postergar la inversión. El riesgo de usar este instrumento es que puede abrir espacios para la evasión tributaria.

Si consideramos que las alzas de impuestos se producirían en escenarios de fuerte expansión de la demanda agregada donde existe algún grado de peligro inflacionario, y de caídas en escenarios fundamentalmente recesivos, resultará que las expectativas que se anticipan a la política tributaria se convertirán en un elemento procíclico. Por lo tanto, el momento oportuno para reducir o alzar los impuestos será diferente según la manera en que se forman las expectativas y el grado de elasticidad de la demanda frente a ellas.

Ahora bien, supongamos un escenario con expectativas y agentes que realizan sustitución intertemporal y que por lo tanto perciben los precios relativos de consumir en el presente o en el futuro (típicamente respecto de bienes durables). Si la economía atraviesa por un período recesivo y se prevé una baja en los impuestos, en el período que transcurre entre el anuncio y la caída se produce una contracción de la demanda; pero independientemente de que se haya o no anun-

ciado, a medida que se difunde en el mercado la idea de que se avecina una baja de la tasa se comienza a producir una contracción de la demanda y los agentes retrasan sus decisiones de inversión en bienes durables. Si la economía está ante una erupción inflacionaria, los agentes terminarán anticipando sus decisiones de consumo de bienes durables, produciendo nuevamente un efecto procíclico.

La eficacia de una medida de flexibilización de los tributos depende en gran parte de la capacidad del fisco de anticiparse a la formación de las expectativas de los agentes, y por ende, de la oportunidad con que se efectúen los ajustes de los impuestos.

3. Fondo de estabilización: naturaleza y características

El fondo de estabilización se concibe como un complemento a la política fiscal contracíclica y debe entenderse como la instancia para contabilizar y acumular las respuestas contracíclicas de la política fiscal. Definido así, dista mucho de representar un indicador global del resultado de la gestión fiscal. Tampoco pretende medir globalmente los resultados financieros estructurales ni aquella parte relacionada con el impacto directo del ciclo económico sobre las finanzas públicas. Estas características evitan la imposición de limitaciones drásticas sobre el manejo financiero del sector público. La creación de este mecanismo de estabilización, sin embargo, no resuelve el problema de que la restricción de solvencia sea debidamente internalizada por el sector público.

Por lo tanto, el fondo de estabilización que definimos a continuación debe verse sólo como un registro contable del ingreso y uso de los recursos adicionales derivados de la aplicación de la política fiscal contracíclica; se alimentaría de la recaudación adicional obtenida por cambios impositivos que se desvíen del nivel normal definido para el IVA, y de la rentabilidad —si la hay— que genere el fondo acumulado. Habría desacumulación en caso de realizarse giros por concepto de bajas en la recaudación debidas a tasas del IVA inferiores a las consideradas normales.

Con el fin de otorgar transitoriedad a este tipo de política, creemos necesario además imponer límites mínimo y máximo a la magnitud que puede alcanzar el fondo como porcentaje del PIB. Nuestra sugerencia es que el límite inferior sea cero y el superior 8% del PIB, lo que permitiría acomodar ciclos como los de la economía chilena. En el caso de alcanzarse alguno de estos límites, proponemos que se active un mecanis-

¹³ En el caso del impuesto a las utilidades, esto se debe a que la base del impuesto tiene una fluctuación cíclica bastante más acentuada que la del producto. En el caso de los impuestos a las personas, se debe a su progresividad: cuando los ingresos personales suben, se recauda más que proporcionalmente, y lo contrario ocurre cuando los ingresos personales bajan.

mo automático de corrección de impuestos, mediante incrementos tributarios en el caso de haberse alcanzado el límite inferior, o por la realización de giros mediante la rebaja de impuestos en el caso de haberse alcanzado el límite superior. Recordemos que el gasto estaría restringido por la limitación global impuesta al crecimiento del gasto público.

Para no imponer una situación inmediata muy restrictiva en el manejo de este instrumento, creemos necesario definir como punto de partida un fondo de 2% del PIB, lo que podría lograrse con el traspaso de parte de los recursos financieros depositados actualmente por el fisco en el Banco Central. Los recursos generados por este fondo deberán ser depositados en

el Banco Central y podrán ser administrados por éste para la recompra de su propia deuda. En cualquier caso, el instituto emisor se ocuparía de esterilizar las consecuencias monetarias de este mecanismo, como lo hace con cualquier otro tipo de depósitos del sector público.

Por último, en lo que toca a la tasa de interés que debiera pagar el Banco Central al fisco por los recursos en el fondo de estabilización, una primera alternativa sería la de una tasa igual a cero, que tendría la ventaja de aliviar el déficit de caja del instituto emisor. Otra alternativa, que parece más conveniente, sería la de otorgar a estos depósitos una tasa en dólares en condiciones iguales a las que entregan los pagarés del fisco con el Banco Central.

V

Conclusiones

Con el fin de evaluar cuantitativamente las distintas opciones que tiene el fisco chileno a su disposición, se han realizado varias simulaciones para el período 1988-1993, utilizando un modelo general, real y simple de tipo keynesiano. Este posee cuatro ecuaciones de comportamiento: consumo privado real, excluidas las transferencias públicas; tributos reales no vinculados al cobre; tipo de cambio real, e importaciones reales.

Los resultados obtenidos indican que el fisco puede contribuir de manera importante a estabilizar el crecimiento del PIB. La desviación estándar del PIB se reduce 24% bajo una política fiscal contracíclica en la cual la tasa de crecimiento de la absorción pública se iguala a la de crecimiento medio del PIB, y se utiliza la tasa de los impuestos indirectos (IVA) como elemento estabilizador.

En definitiva, parece razonable estudiar la posibilidad de planificar más las expansiones del gasto del fisco, de modo que ellas contribuyan a aminorar la amplitud del ciclo económico de la economía interna. El modelo muestra que al menos un 25% de la variabilidad del crecimiento puede ser reducida con una política de estabilización del crecimiento del gasto y con una política tributaria anticíclica. Sin embargo, es necesario examinar más cuidadosamente un conjunto de aspectos institucionales que se requerirían para garantizar la eficacia de esa política.

En primer lugar, respecto a la fijación de la tasa de crecimiento del gasto público, se debe analizar cuál

es la medición más razonable del producto potencial, por un lado, y cuál es el período óptimo que debiera considerar una planificación de los gastos públicos. En este trabajo hemos considerado que usar medias móviles de diez años y planificaciones quinquenales puede ser un criterio razonable y a la vez suficientemente de largo plazo; a este tema se vincula también el establecimiento de nuevas reglas para elaborar el presupuesto de la nación, sobre todo en lo que toca a grados de flexibilidad y sistemas de compensación intertemporal. Un aspecto institucional de crucial importancia es el establecimiento de un fondo de estabilización que sirva de colchón entre la variabilidad de la recaudación impositiva (que está sujeta a los ciclos económicos) y el gasto (que estaría sujeto a una regla fija). Dicho fondo debiera tener un límite inferior y uno superior, de modo que su ocupación sea transitoria y se modere el grado de discrecionalidad en su uso.

En segundo lugar, se debe estudiar la mezcla óptima de impuestos que se han de someter a un régimen de mayor flexibilidad, ya que el uso del IVA puede tener ciertos efectos desestabilizadores sobre la inflación de corto plazo. Como posibilidades para combinar con el IVA aparecen el impuesto a la renta y las franquicias tributarias a la inversión. Un aspecto importante que debe ser estudiado es la incidencia inequitativa en distintos sectores que se puede generar como producto del ajuste. También se debe conside-

rar la potencial inexistencia de mercados de crédito para algunos sectores de la población, lo que puede dificultarles la capacidad de trasladar consumo intertemporalmente. Por otro lado, hay diferencias en la cobertura y los grados de evasión vinculados a los

distintos impuestos, que pueden generar serias distorsiones a la hora de establecer una mayor flexibilidad. La eficacia de la política tributaria dependerá esencialmente de la capacidad de actuar de manera oportuna frente a cambios en las expectativas.

Bibliografía

- Barro, R. J. (1979): On the determination of the public debt, *Journal of Political Economy*, vol. 87, N° 5, parte 1, Chicago, Illinois, The University Chicago Press.
- Blanchard, O. y S. Fischer (1989): *Lectures on Macroeconomics*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Blinder, A. y R. Solow (1989): Does fiscal policy matters?, A. Blinder (ed.), *Macroeconomics Under Debate*, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press.
- Cortés, H. (1984): Lecciones del pasado: recesiones económicas en Chile: 1926-1982, *Cuadernos de Economía*, año 21, N° 63, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía.
- Christ C. F. (1967): A short-run aggregate-demand model of the interdependence and effects of monetary and fiscal policies with the Keynesian and classical interest elasticities, *The American Economic Review*, vol. LVII, N° 2, Menasha, Wisconsin, American Economic Association.
- Fleming J. M. (1962): Domestic financial policies under fixed and under floating exchange rates, *Staff Papers*, vol. IX, N° 3, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Frenkel, J. A. y A. Razin (1987): *Fiscal Policies and the World Economy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Mundell R. A. (1963): Capital mobility and stabilization policy under fixed and flexible exchange rates, *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. XXIX, N° 4, Toronto, Canadian Political Science Association.
- Sachs J. D. y F. Larraín (1993): *Macroeconomía en la economía global*, México, D.F., Prentice Hall Hispanoamericana, S.A.

Evaluación de la *política de bienes de* capital en la Argentina

Pablo Sirlin

*Instituto de Investigaciones
Económicas, Facultad de
Ciencias Económicas,
Universidad de Buenos Aires*

En este artículo se examinan, desde un punto de vista teórico y también empírico, las nuevas políticas aplicadas por Argentina a partir de 1992 para el tratamiento de los bienes de capital: la exención de impuestos de importación y el otorgamiento de un reintegro sobre las ventas locales a los productores internos. Se evalúa esa nueva política mediante un análisis desagregado de sus efectos sobre la demanda de bienes de capital (sección II); sobre la oferta interna de ellos (sección III), y sobre algunas variables macroeconómicas como el balance fiscal (sección IV) y el balance externo (sección V); en seguida se presentan algunos aspectos asociados a la gestión y control del instrumento (sección VI), se reseñan los principales resultados del análisis empírico de la nueva política (sección VII) y, por último, se efectúa una evaluación global de ella (sección VIII). Se concluye que el nuevo régimen para los bienes de capital ha tenido efectos favorables y desfavorables. Entre los primeros figuran el incremento de la tasa de inversión y de la productividad general de la economía, así como la reducción de costos posibilitada por el abaratamiento de los bienes de capital. Los segundos incluyen la evolución de la oferta interna de bienes de capital (exceptuado el material de transporte), los impactos macroeconómicos sobre el sector fiscal, el sector externo y el desempleo, y los mayores costos de gestión, tanto públicos como privados, que tiene el nuevo régimen de política respecto del anterior.

I

Introducción

Desde inicios de los años noventa, el Gobierno argentino impulsó simultáneamente un plan de estabilización macroeconómica y un amplio proceso de reformas estructurales, entre las que se destacó una acelerada apertura comercial. La masiva entrada de capitales y el fuerte incremento del gasto (fundamentalmente en bienes de consumo) que éstos alentaron indujeron una fuerte apreciación cambiaria. Si bien esta situación tenía elementos comunes con procesos similares en otros países de la región, en el caso argentino se presentaba el agravante de que los episodios hiperinflacionarios de 1989-1990 y la modalidad que asumió el proceso de estabilización (con un esquema de convertibilidad fijado por ley) hacían muy poco posible la utilización de la política cambiaria.

Hacia fines de 1992, el creciente déficit comercial y la excesiva presión a la que se sometía al sector transable de la economía (por los procesos simultáneos de apertura y apreciación) llevaron al gobierno argen-

tino a aplicar una serie de medidas tendientes a corregir por la vía fiscal el problema de precios relativos y a facilitar el proceso de reestructuración del sector productivo.

Entre estas políticas se incluyó un nuevo tratamiento para los bienes de capital consistente en eximirlos de los impuestos a la importación (lo que supuso una reducción del 20% en su tipo de cambio efectivo de importación, por la eliminación de 25 puntos porcentuales de protección total) y en el otorgamiento de un reintegro (aunque en este caso de sólo el 15%) sobre las ventas locales de los productores internos.^{1, 2}

La lectura teórica más sencilla y directa de la nueva política es la del reemplazo de un instrumento subóptimo de promoción (la protección comercial) por uno óptimo (el subsidio). El objetivo del presente trabajo es, precisamente, reexaminar teórica y empíricamente cuán óptimo es este tipo de políticas, en general, y su aplicación en el caso argentino, en particular.³

II

Impacto de la nueva política sobre la demanda de bienes de capital

La nueva política de bienes de capital conduce a un abaratamiento de ellos (nacionales e importados) que debe analizarse al menos desde tres perspectivas: como un estímulo a la inversión, como una reducción de los costos de producción y como una modificación de los precios relativos entre distintos factores de la producción.

Desde la primera perspectiva, el abaratamiento de estos bienes causa un incremento en la rentabilidad interna de los proyectos de inversión y reestructuración productiva para cada nivel de tasa de interés, induciendo un aumento en la inversión. Los efectos positivos de este último aumento trascienden el campo micro-

¹ Esta diferencia de alícuotas subestima, sin embargo, el cambio en los incentivos relativos para comprar bienes de capital nacionales e importados, fundamentalmente porque el nuevo régimen impuso significativos costos financieros y de gestión que recaen exclusivamente sobre los productores locales. Además, la exención arancelaria aumentó la fracción financiable del valor de compra de los bienes de capital importados, lo que supone un beneficio importante habida cuenta de las fuertes ventajas de financiamiento que ofrecen los productos extranjeros en comparación con los de producción local (Argentina, Secretaría de Industria y Comercio Exterior, 1994).

² En marzo de 1995, y ante las urgencias fiscales del gobierno, los aranceles fueron nuevamente elevados (hasta un 10%) y los reintegros a las ventas internas disminuidos (también al 10%). De esta manera, se tendió a reducir las diferencias generadas por la nueva política en los incentivos relativos a la compra de bienes de capital nacionales y extranjeros.

³ Tanto el análisis teórico como el empírico se concentran en los efectos de la nueva política durante los años 1993 y 1994, ya que el comportamiento posterior de la política industrial se aleja de la versión ofertista que se intenta discutir, concentrándose en cuestiones fiscales, y a que la dinámica posterior de la demanda de bienes de capital pasa a estar básicamente regida por el impacto negativo de la recesión.

□ Este artículo resume un trabajo de investigación más extenso. El autor agradece las observaciones sobre la versión original de M. Bekerman, P. Gerchunoff y H. Nochteff.

económico y llegan a la esfera macroeconómica, donde se manifiestan en alzas en el nivel medio de productividad de la economía, en un fortalecimiento de la demanda agregada y, en general, en mejores expectativas de los agentes respecto a la sustentabilidad del proceso de estabilización y crecimiento.

La segunda perspectiva para analizar el efecto de la nueva política sobre los demandantes de bienes de capital pasa por la reducción de costos que ella supone. En efecto, aun haciendo abstracción del incremento de la inversión en tales bienes, resta por analizar el abaratamiento de todos aquellos que hubieran sido adquiridos igualmente al valor inicial (que incluía los impuestos de importación).

En el marco de la teoría convencional, este efecto es concebido como una mera redistribución de ingresos desde el Estado hacia los compradores de bienes de capital y los consumidores en general, y no es incluido en los análisis que se centran en la eficiencia económica.⁴ Sin embargo, en economías con desequilibrios persistentes en distintos sectores (como el fiscal y el externo), los efectos distributivos influyen directamente sobre las variables de eficiencia, por lo que el análisis costo-beneficio se torna más complejo.

En situaciones de rigidez del tipo de cambio real, las reducciones (alzas) generales de costos se manifiestan en un aumento (descenso) de la competitividad macroeconómica de la producción transable local. Los aranceles que se aplican a los bienes de capital importados constituyen un elemento más del costo unitario fijo de todos los sectores productivos que los utilizan. Nos hallamos así frente a un componente más del llamado "costo argentino" y su eliminación se asimila (aunque con mucho menor impacto) a otras tantas medidas que el gobierno ha tomado en el sendero de la "devaluación fiscal".⁵

La tercera perspectiva se asocia a la modificación del precio relativo de los distintos factores de la producción, fundamentalmente capital y trabajo. En efecto, mientras los bienes de capital ven eliminada la protección comercial, el costo salarial sigue influido por los impuestos al trabajo y por el efecto de los aranceles y reintegros a la exportación que pesan sobre los bienes transables incluidos en la canasta familiar. Cabe recordar que, allí donde existen múltiples distorsiones (por ejemplo, protección comercial a todos los bienes), la eliminación total de una sola de ellas (en este caso, la eliminación de la protección a los bienes de capital) puede disminuir, y no mejorar, la eficiencia. El cambio de este precio relativo puede dar lugar a dos tipos de ajustes: una sustitución de mano de obra por bienes de capital en las actividades productivas existentes y una modificación de las rentabilidades relativas de los proyectos de inversión entre los sectores que hacen uso intensivo de capital y los que hacen uso intensivo de trabajo. Desde una postura neoclásica, que supone alta sustituibilidad entre trabajo y capital (isocuantas bien comportadas), lo anterior puede tener considerables efectos sobre el salario de equilibrio o la tasa de desempleo.⁶

Una segunda relación de precios que se modifica es la existente entre los bienes de capital importados desde el resto del mundo y aquéllos importados desde el Mercosur (que ya gozaban de preferencias arancelarias importantes y hasta totales en algunos rubros). El resultado, en este caso, sería disminuir el desvío de comercio generado por el proceso de integración, estimulando el abastecimiento en la fuente extranjera más barata.⁷ Por otro lado, la contracara de la concesión hecha por Brasil (al aceptar la política argentina) lo constituye alguna concesión futura (con sus consecuentes costos económicos) que, en la mesa de negociaciones, se le puede exigir a la Argentina.

⁴ Por ejemplo, véase Grossman, 1990.

⁵ Cabe subrayar que el abaratamiento de estos bienes se ha generalizado para todos los sectores de la economía y no solamente para los transables (que son los únicos que sufren problemas de competitividad). Si bien los incrementos de productividad en los bienes no transables repercuten sobre los costos de toda la economía, este efecto es mucho más lento y mediatizado (por ejemplo, por las regulaciones de precios de los servicios públicos privatizados).

⁶ En ese sentido, un destacado economista como J. L. Bour planteó la necesidad de modificar el precio relativo bienes de capital-salario como forma de combatir el desempleo (Suplemento Económico de *Página 12*, Buenos Aires, 31 de diciembre de 1994).

⁷ Cabe recordar, sin embargo, que como bien ha establecido la teoría de las uniones aduaneras el desvío de comercio no tiene necesariamente un efecto negativo sobre el bienestar cuando el mismo se produce en sectores con economías de escala y externalidades positivas, o cuando existen posibilidades de obtener mejoras en la relación de precios del intercambio comercial (Chudnovsky, 1993).

III

Efecto sobre la oferta interna de bienes de capital

Las razones por las cuales este efecto debe incorporarse al análisis de costo-beneficio social son básicamente dos. En primer lugar, porque la reducción (incremento) de la producción interna puede llevar al desempleo (empleo) de recursos productivos que no hallen ubicación en otras actividades productivas. El desempleo keynesiano o la desvalorización de recursos productivos específicos (como algunas calificaciones de la mano de obra y la experiencia productiva acumulada por las firmas) representan situaciones en las que la reducción de la producción interna puede tener altos costos de bienestar social.⁸

En segundo lugar, porque aun cuando no haya problemas de reasignación de recursos productivos, se puede argumentar que la utilización de éstos en la industria de bienes de capital genera rendimientos sociales diferentes a los que derivarían de usos alternativos. El análisis convencional que incorpora todos los supuestos de la competencia perfecta tiende a indicar que el producto generado por los recursos utilizados en industrias protegidas es menor que su costo de oportunidad social. Así, la eliminación de los aranceles permitiría liberar estos recursos, que encontrarían formas de utilización más productiva.

Sin embargo, existen razones para pensar que los beneficios sociales generados por el sector de bienes de capital pueden ser mayores, y no menores, que los generados por otras actividades económicas. Por un lado, el hecho de que se trate de una industria con uso intensivo de tecnología abre a los empresarios la posibilidad de apropiarse de rentas cuasimonopólicas (schumpeterianas). En la industria de bienes de capital argentina, donde predominan las pequeñas y medianas empresas (PYME) y se experimenta un atraso significativo respecto de la frontera tecnológica internacional, se puede objetar la relevancia de estos rendimientos supranormales por factores internos de las firmas. Restan, sin embargo, los rendimientos supra-

normales externos a las firmas, es decir, las externalidades generadas por la producción local de esos bienes. Entre los muchos tipos de externalidades positivas que se han atribuido a la existencia de una producción local de bienes de capital, están la mayor calificación relativa que la mano de obra empleada en el sector obtiene; su influencia positiva sobre la difusión y utilización de conocimientos tecnológicos por los restantes sectores productivos (Porta, 1994);⁹ la atenuación de las restricciones externas allí donde éstas constituyen brechas operativas que frenan el crecimiento,¹⁰ y los beneficios (en cuanto a la relación de precios del intercambio y a la volatilidad de la demanda internacional) que derivan de un patrón de especialización más volcado hacia los productos con más diferenciación y mayor valor agregado, como los bienes de capital (Bekerman y Sirlin, 1996).

Estos beneficios, sin embargo, deben cotejarse con los que genera el mayor acceso a los bienes de capital importados, en términos de modernización del aparato productivo e incremento de la inversión. Es decir, hay que comparar los beneficios aportados que provienen de las externalidades vinculadas a la producción local de esos bienes de capital con los beneficios obtenibles por la apropiación de externalidades generadas en los países más desarrollados a través de la difusión internacional de los avances tecnológicos incorporados en sus productos. Este aspecto no puede ser menospreciado en un contexto de fuerte atraso tecnológico de la estructura productiva del sector en el país y su limitada capacidad de diseñar y producir bienes tecnológicamente sofisticados.

Veamos ahora los efectos de la nueva política de bienes de capital sobre la oferta interna de estos bienes, utilizando dos marcos de análisis. El primero de

⁸ Este argumento sin embargo, se ve contrapesado por el efecto positivo del abaratamiento de las importaciones de bienes de capital sobre la tasa de inversión y la competitividad del sector transable de la economía.

⁹ Coincidentemente, Wade (1990) señala que los costos sociales (en términos de falta de capacidad innovativa y déficit externos crónicos) de no tener una industria nacional de bienes de capital no se reflejan totalmente en los precios de libre mercado utilizados para elegir entre bienes nacionales e importados.

¹⁰ Dosi, Pavitt y Soete (1990) sostienen, efectivamente, que "la sensibilidad del patrón de especialización y del balance externo a los ajustes ricardianos (de precios) dependen del grado de abastecimiento 'de bienes de capital'".

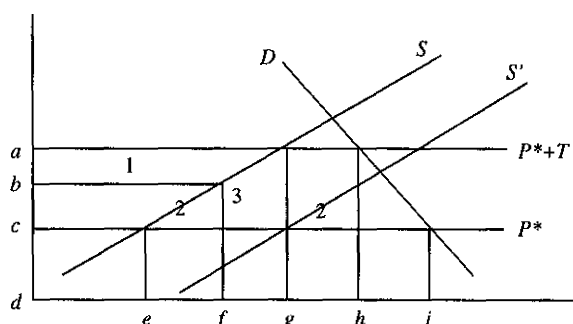
ellos, de carácter estático comparado de cuño convencional, muestra el efecto de la modificación de las señales de precios sobre los niveles de equilibrio de la producción local. El segundo, basado en microfundamentos más heterodoxos, muestra el impacto de la creciente competencia externa sobre las decisiones estratégicas de reestructuración productiva y tecnológica de las firmas locales de bienes de capital.

De utilizarse el primer marco de análisis, el aspecto crucial es si la política modifica o no los incentivos para comprar bienes nacionales e importados. En efecto, si la magnitud del abaratamiento inducido por la nueva política fuese similar en ambos casos, el impacto sobre la producción local sería indudablemente positivo y dependería únicamente de la elasticidad-precio de la función de demanda pertinente. En cambio, si los bienes importados se abaratan más que los bienes de producción local (como sucedió en el caso argentino) el impacto agregado se torna indeterminado y depende de numerosas variables, entre las que se encuentran el tipo de mercado de cada producto (más o menos competitivo), el nivel de ventaja o desventaja relativa de los productores locales frente a los extranjeros en materia de costos, y las elasticidades de las funciones de demanda y oferta de bienes de capital nacionales e importados.

Consideremos, en primer lugar, el caso más sencillo (gráfico 1): se trata de una firma local con curva de oferta (costos marginales) creciente; no existe diferenciación de los productos entre la oferta local y la extranjera, y en el tramo relevante la curva de demanda que enfrentan las firmas locales es infinitamente elástica a nivel del precio internacional. La situación inicial se da con el precio internacional más el arancel P^*+T . A este precio la oferta local sólo cubre la fracción dg/dh de la cantidad demandada y el resto (gh) se importa. La eliminación de la protección comercial llevaría a una reducción del precio equivalente al segmento ac , a un reemplazo de producción interna por importaciones en una magnitud eg y, finalmente, a un incremento de la cantidad demandada que captan las importaciones igual a hi . El subsidio a las firmas locales revierte parcialmente (en la magnitud ef) el desplazamiento de la oferta local por las importaciones.

En este caso, mientras la magnitud de la reducción arancelaria sea mayor que la tasa de reintegro, la producción local caerá inevitablemente. Dicha caída será tanto más pronunciada cuanto mayor sea la elasticidad de la curva de oferta y el diferencial entre el valor del reintegro y la protección comercial preexistente. El incremento de las importaciones será, a su vez,

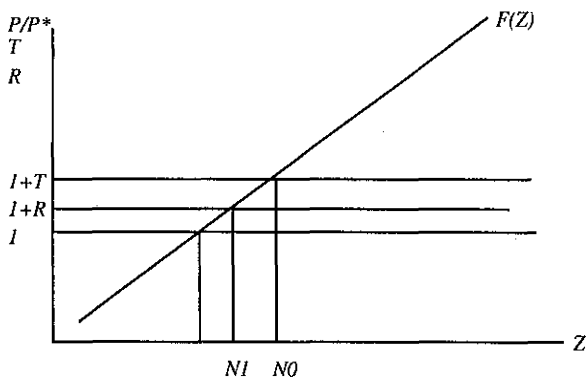
GRAFICO 1



función de la reducción de la oferta interna y de la elasticidad de la curva de demanda. Como se dijo antes, en ausencia de otras distorsiones esta caída en la producción local supondría una ganancia de eficiencia equivalente al área 3 del gráfico 1. En cambio, si suponemos que "estas imperfecciones" de la economía son importantes, la baja de la producción pasa a tener un efecto indeterminado sobre la eficiencia. Asimilando el conjunto de tales imperfecciones a una externalidad y suponiendo que ésta, por su magnitud, era corregida por el arancel previo (como ocurre en el gráfico 1 con la curva de oferta "social" S'), toda merma de la producción interna deberá provocar una disminución de la eficiencia.

Un segundo caso de interés es aquél en que nos manejamos con un continuo de empresas o segmentos sectoriales que producen con curvas de oferta infinitamente elásticas en el tramo relevante y que difieren entre sí por el nivel de su ventaja o desventaja en materia de costo respecto de los bienes importados. Este caso aparece ilustrado en el gráfico 2, donde se muestra la función $F(Z)$ que indexa a las firmas o productos (Z) en función de la diferencia entre su precio de oferta y el de los bienes importados. En el eje de las abscisas tenemos el número de empresas y en el eje de las ordenadas las variables de precio. En el momento de inicio la industria local se halla protegida por los impuestos a la importación (T), lo que permite la sobrevivencia de la cantidad $N0$ de empresas. Con la imposición de la nueva política, el reintegro a las ventas internas (R) se convierte en el único factor de promoción para el sector. Como este reintegro es menor que el valor de la protección comercial preexistente, la cantidad de empresas que pueden sobrevivir disminuye a $N1$. La disminución en el número de empresas no implica necesariamente que la producción agregada deba caer. El resultado es más bien indeterminado, y depende de la comparación del aumento de la deman-

GRAFICO 2



da que favorece a las empresas sobrevivientes (debido al abaratamiento de sus productos) con la pérdida de producción de las empresas desplazadas. Lo que sí es relativamente seguro es que la participación de la oferta local en la oferta total de bienes de capital tenderá a disminuir.

El tercer caso de interés es aquél en que la fuerte competencia de los bienes de capital importados desde el Mercosur (favorecidos por importantes preferencias previas) ha provocado con anterioridad al nuevo régimen el corrimiento de la correspondiente curva de oferta internacional, y las empresas locales se aíslan de la competencia extranjera, mediante la imposición de barreras paraarancelarias, una gran diferenciación de productos, una imperfecta transabilidad, etc. (Un ejemplo típico es el de los productores de camiones, incluidos en el régimen de reintegros a los bienes de capital, a los que se les baja la protección arancelaria pero se les mantiene la protección paraarancelaria —cupos— que constituye el instrumento de protección más operativo). En estas situaciones no se cumple la regla general de que el abaratamiento de las importaciones sea mayor que el de los bienes de producción local. Aquí la curva de oferta de importaciones no experimenta mayor cambio, por lo que el reintegro no opera tanto como una compensación parcial, sino como subsidio a la producción local. El efecto sobre el nivel de producción, por lo tanto, será necesariamente positivo.

La existencia de estos distintos casos nos habla de un impacto desigual entre los diferentes segmentos del sector que produce bienes de capital. De la misma manera, se podría plantear la existencia de diferencias por estratos: las PYME del sector probablemente hayan sido más afectadas (o menos beneficiadas) por la nueva política debido a las importantes economías de escala inherentes a la gestión de las solicitudes de rein-

tegros, así como también por la menor capacidad oligopólica de defender los nichos de mercado.

En síntesis, podemos observar que el impacto de la nueva política de bienes de capital sobre la producción local es muy diferente según el caso estilizado al que tiende a asemejarse la empresa o segmento productivo en cuestión. A nivel agregado, el resultado es indeterminado. De todas maneras, salvo en los sectores a los que por alguna razón no les afecta la eliminación de la protección arancelaria, se puede suponer un desfavorecimiento de los productores locales, ya sea en términos de niveles absolutos de producción o de participación en el mercado.

El segundo marco de análisis para examinar el impacto de la nueva política considera las repercusiones de ella en las decisiones de reestructuración productiva y tecnológica que adoptan las empresas productoras de bienes de capital. Ya no se trata de identificar dónde se produce el nuevo equilibrio, dadas las funciones de producción y de oferta, sino cuáles serán las estrategias de las firmas para modificar dichas funciones. El efecto de la liberación arancelaria (que no llega a ser compensada con el subsidio a la producción) eleva el nivel de exposición competitiva de las firmas locales. Muchos autores de cuño neoclásico introducen este factor, sosteniendo que la mayor presión competitiva genera mejoras en el nivel de eficiencia x de las firmas. Sin embargo, como señalan Atiyas, Dutz y Frischthack (1992) en su estudio sobre los procesos de reestructuración productiva, la presión competitiva sobre un sector constituye probablemente una condición necesaria pero no suficiente para impulsar un proceso eficiente de reestructuración. Cuando la mayor presión competitiva no se acompaña con una oferta abundante y versátil de los recursos necesarios para la reestructuración (financiamiento, información, etc.), las firmas tenderán a desarrollar respuestas defensivas. Estas respuestas no implican un fortalecimiento de la competitividad genuina de las firmas a través de inversiones en capital y tecnología. Se trata, más bien, de meros esfuerzos por reducir los costos (fundamentalmente laborales) o, peor, de la desintegración productiva local con vistas a valorizar la experiencia acumulada a través de la comercialización y la reparación de productos importados.

La nueva política sobre bienes de capital ha generado, básicamente, una mayor presión competitiva sobre los productores locales de estos bienes. La versatilidad y fundamentalmente los recursos fueron aspectos relativamente desatendidos en un primer momento. Algunas firmas han podido afrontar el desafío

planteado y han diseñado estrategias exitosas de reconversión. Tales casos se han limitado, sin embargo, a aquellos segmentos sectoriales (descritos más arriba) que se ven menos afectados por la competencia de importaciones y a las empresas que han podido capitalizar al máximo su dinamismo y experiencia acumulada. Sin embargo, a nivel agregado se observa una evolución francamente desfavorable del sector. Incluso muchas empresas que hacia fines de los años ochenta hicieron importantes inversiones con vistas a su reconversión y a su posicionamiento en el Mercosur,

se vieron descolocadas con el cambio de política ocurrido a inicios de los noventa y entraron en procesos irreversibles de crisis financiera.

La situación crítica del sector llevó al gobierno a aplicar otras medidas (como el régimen de importación de insumos, partes y piezas de bienes de capital) tendientes a mejorar la competitividad de los productores locales. Sin embargo, según diversos especialistas en el sector dichas políticas no han logrado revertir la decadencia en la que ha entrado un amplio segmento de empresas productoras de estos bienes.

IV

Impacto fiscal de la nueva política sobre bienes de capital

Como señalamos antes, numerosos factores hacen que a la cuestión redistributiva (desde el Estado hacia los compradores de bienes de capital) implícita en la nueva política se le sumen importantes aspectos relacionados con la eficiencia económica. Entre esos factores destaca el impacto de tal política en las cuentas fiscales, que supone cambiar un instrumento que genera ingresos fiscales (protección comercial) por uno que genera egresos (reintegro a las ventas internas).

El problema es que el gobierno no dispone de mecanismos de recaudación óptimos (impuestos que no distorsionen y que tengan costos de recaudación nulos) para enfrentar las erogaciones que significan las políticas de subsidio óptimas; este aspecto ha sido tratado ampliamente en la literatura económica. La conclusión a la que se ha llegado es que la política de subsidio sigue siendo óptima aunque deba llevarse adelante sólo parcialmente, y que los impuestos a la importación (cuyos costos de recaudación son menores que los de otros impuestos) pueden llegar a constituir instrumentos impositivos subóptimos. En Argentina, los costos marginales de recaudación (ya sea de nuevos impuestos o de los existentes) son tan altos que terminan manifestándose bajo la forma de una fuerte restricción fiscal.

Esto plantea dos problemas que muchas veces son indebidamente dejados de lado. En primer lugar, al afectar el balance fiscal la nueva política tiene efectos indirectos sobre variables concretas como la tasa de interés, el balance de pagos y otras, pero también so-

bre variables analíticamente más inasibles, como las expectativas de los inversionistas (nacionales e internacionales). Se puede afirmar entonces que el peso que entra al fisco tiene un precio de cuenta mayor que el del peso que deja de salir, y que este último, a su vez, es mayor que la unidad. Por lo dicho, el costo fiscal del instrumento se convierte en un aspecto clave del análisis costo-beneficio.

En segundo lugar, ya no se puede analizar aisladamente el costo-beneficio de este instrumento en particular, sino que hay que comparar los diferentes beneficios obtenibles por la utilización de recursos fiscales escasos en políticas industriales optativas.

Existe, sin embargo, un segundo aspecto referido a los costos fiscales de la nueva política. Mientras que la protección comercial supone un mecanismo más o menos automático (aunque no óptimo) de promoción sectorial, el régimen de subsidio plantea costos de gestión mucho mayores. Estos surgen de la necesidad de identificar adecuadamente a los perceptores del reintegro (que en el caso de la protección son seleccionados automáticamente), de administrar un complicado régimen de reintegros y de aplicar mecanismos adecuados de control sobre los niveles de producción, los precios de venta, etc. A estos costos de gestión que sobrelleva el Estado hay que sumarles los importantes costos de gestión, mencionados más arriba, que deben soportar los productores locales. En este sentido, la teoría del "segundo mejor" (por ejemplo, en Corden, 1978) plantea claramente que si los costos de gestión de un régimen de subsidios son mucho mayores que

los existentes en un régimen de protección, se puede revertir el orden de "optimalidad" de las políticas pú-

blicas y volver a hacer más adecuada la utilización de la protección comercial.

V

Impacto de la nueva política sobre el balance de pagos

Uno de los ejes centrales de los debates sobre política comercial pasa por el tema del sesgo antiexportador. La eliminación de los aranceles sobre los bienes de capital disminuye el sesgo antiexportador en la medida en que incentiva simultáneamente las importaciones (de estos bienes) y las exportaciones (de todos los sectores que incrementan su productividad o que ven abaratados sus costos unitarios fijos).¹¹ Los enfoques convencionales no se detienen a indagar qué sucede si uno de estos dos efectos es mayor que el otro. Se supone implícitamente que en una situación de desequilibrio entre ellos el tipo de cambio real se ajustará espontáneamente a su nuevo nivel de equilibrio. De esta manera, se corta todo vínculo analítico entre la política comercial y los posibles problemas de desequilibrios comerciales.

En la Argentina post-convertibilidad, sin embargo, existe un claro problema de relativa rigidez del tipo de cambio real. Además, la apertura comercial general (y del sector de bienes de capital en particular) ha generado más incremento de importaciones que estímulo a nuevas exportaciones. Así sucedió, al menos hasta fines de 1994. A partir de ese año, no está claro en qué medida el incremento posterior de las exportaciones se debió a la baja de costos y los incrementos de productividad, por un lado, y a la recesión interna y la mejora coyuntural de la relación de precios del intercambio, por el otro.

La aproximación más ortodoxa a este tema ha sido la de negar directamente el papel que tienen los aranceles (o su eliminación) sobre el balance comercial. Este último se determinaría por variables macroeconómicas como el exceso de absorción, en el que influiría, a su vez, el resultado de la cuenta de capital del

balance de pagos (Rodríguez, 1995). Este planteo deja de lado el papel de la política de comercio como política de modificación del gasto que altera la relación misma entre absorción e ingreso. Se supone además que los ingresos de capital son totalmente autónomos de la balanza comercial, siendo que en realidad las importaciones de bienes de capital suelen tener como contrapartida un financiamiento internacional; así, la reducción (incremento) de las importaciones de bienes causada por un aumento (reducción) de los aranceles reduciría (incrementaría) simultáneamente el ingreso de capitales, eliminando las presiones sobre el tipo de cambio real. Es por ello que, a diferencia del enfoque ortodoxo señalado, se puede afirmar que los aranceles sobre la importación de bienes de capital tienen un efecto directo en la balanza comercial.

Aún así, sigue en pie el interrogante sobre la sustentabilidad externa de largo plazo de altos déficit comerciales generados por la importación de bienes de capital. De hecho, los efectos de la transformación productiva inducida por el proceso de modernización y equipamiento generan dinámicas muy difíciles de anticipar con precisión.

Sin pretender saldar aquí el debate sobre la sustentabilidad del déficit comercial argentino, cabe destacar que el impacto externo de la nueva política sobre bienes de capital no puede ser desatendido, dado que: i) la cuenta de capital se halla, al menos potencialmente, racionada;¹² ii) las variables de ajuste naturales, como el tipo de cambio real, encuentran fuertes inflexibilidades (que afectan al tipo de cambio nominal o al nivel general de precios), y iii) el efecto combinado de estas dos situaciones hace que la balanza de comercio actual repercute significativamente sobre las expectativas de los agentes.

¹¹ El sesgo antiexportador presente en el mismo sector de bienes de capital (en términos de incentivos para vender afuera o adentro) no entra en el análisis debido a la existencia de reintegros a la exportación.

¹² Situación que no se puede remontar únicamente al período posterior al "tequilazo", ya que el peligro estaba latente en los años noventa.

En estas condiciones se puede plantear que el precio de cuenta del dólar que deja de salir por la cuenta de comercio es mayor que el del dólar que entra por la cuenta de capital, y que este último es mayor que la

unidad. De esta manera, el impacto en las cuentas externas de la nueva política no puede ser obviado al analizar su costo-beneficio social.

VI

Aspectos de gestión y control de la nueva política

Corresponde analizar ahora algunos aspectos de la nueva política que tienen que ver con las posibles fuentes de ineficiencia administrativa y de búsqueda improductiva de rentas que caracterizan a diversos instrumentos de política industrial.

Todo indica que el nuevo régimen de reintegro necesita un aparato administrativo más importante para que su gestión sea eficaz. Téngase en cuenta que cuanto más aspectos deban someterse a control, mayor será la posibilidad de que haya un perjuicio fiscal y de que se genere una búsqueda improductiva de rentas. En ese sentido, los aspectos que deben someterse a control en el régimen de reintegro son más numerosos que en el caso de la protección comercial, en el que únicamente hay que controlar el tipo, cantidad y precio de los productos importados.¹³ Sin embargo, es imposible formular un juicio definitivo al respecto, dadas las importantes y reconocidas deficiencias administrativas que pre-

senta la Aduana argentina y la arbitrariedad que guió en el pasado la fijación de los niveles arancelarios.

Por último, cabe señalar que la implementación de esta nueva política (así como de las restantes políticas industriales argentinas de los años noventa) parece no haber sido acompañada por un proceso de fortalecimiento institucional de las oficinas públicas encargadas de su gestión. Más aún, las tareas de implementación, control y seguimiento se hallan repartidas en diferentes entidades públicas —la Dirección General Impositiva (DGI), la Secretaría de Industria, la Dirección Nacional de Comercio Interior y otras—, con los consiguientes problemas de coordinación dentro del aparato burocrático. Por otra parte, cabe pensar que la autoridad de ejecución seleccionada (la DGI), al ser por naturaleza un ente recaudador, tal vez no tenga la capacidad de comprender y gestionar el régimen de bienes de capital como una política industrial y no simplemente como uno de egreso fiscal.

VII

Evaluación empírica del nuevo instrumento

1. La evolución de las importaciones

La dificultad con que se tropieza al calcular el efecto del nuevo régimen sobre las importaciones de bienes de capital es la de estimar los valores de referencia, es

decir, determinar cuáles hubieran sido las importaciones correspondientes al año 1993 y 1994 si no se hubiera puesto en vigor la nueva política. En este trabajo hemos comparado las tasas de crecimiento entre 1992 y 1994 de las importaciones correspondientes a las posiciones arancelarias incluidas en la resolución 501 (de eximición de impuestos a la importación), y de aquellas posiciones arancelarias de bienes de capital que ya se hallaban previamente eximidas por tratarse de bienes no producidos localmente (cuadro 1). El análisis se hará asimismo según el origen de las importaciones, para distinguir entre la dinámica de

¹³ Nuevamente los costos de cada uno de estos sistemas debe ser ponderado por la participación de la producción nacional en la demanda total. Si ésta fuese ínfima, los mayores costos relativos en materia de gestión y de búsqueda improductiva de rentas se podrían traducir en menores costos absolutos, en comparación con los acarreados por la protección comercial.

CUADRO 1

**Argentina: Incremento de las importaciones de bienes de capital,
según su procedencia, entre 1992 y 1994**
(Porcentajes)

	Variación entre 1992 y 1994
Procedentes de todo el mundo	
1. Incremento de las importaciones totales	102.9
2. Incremento en las posiciones arancelarias incluidas en la resolución 501 ^a	153.3
3. Incremento en las posiciones arancelarias eximidas con anterioridad	71.1
4. Mayor incremento de (2) comparado con (3)	48.0
Procedentes del MERCOSUR	
1. Incremento de las importaciones totales	118.6
2. Incremento en las posiciones arancelarias incluidas en la resolución 501 ^a	150.2
3. Incremento en las posiciones arancelarias eximidas con anterioridad	26.7
4. Mayor incremento de (2) comparado con (3)	97.5
Procedentes del resto del mundo	
1. Incremento de las importaciones totales	100.4
2. Incremento en las posiciones arancelarias incluidas en la resolución 501 ^a	154.3
3. Incremento en las posiciones arancelarias eximidas con anterioridad	73.7
4. Mayor incremento de (2) comparado con (3)	46.4

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

^a Sobre eximición de impuestos a la importación.

aquéllas provenientes del Mercosur (que ya disfrutaban de importantes preferencias arancelarias) y la de aquéllas provenientes del resto del mundo.

Tomando como parámetro las importaciones eximidas previamente, se percibe que la tasa de crecimiento de las importaciones correspondientes a las posiciones incluidas en la resolución 501 es significativamente mayor (cerca de 50% más en los casos de las importaciones provenientes de todo el mundo y del resto del mundo). Cabe señalar, sin embargo, que esta estimación es la que más tiende a sobreestimar el impacto de la nueva política, por la existencia previa de un sistema de aranceles duales (según existiera o no producción local) que generaba incentivos para realizar dolosamente declaraciones erróneas de posición arancelaria. Con la nueva política dicho incentivo desaparece y es probable que una fracción del incremento de las importaciones experimentado por las posiciones incluidas en la resolución 501 se deba a un simple "blanqueo" en las declaraciones ante la Aduana.

Otro aspecto relevante relacionado con la importación de bienes de capital tiene que ver con su destino sectorial (cuadro 2). Como se puede apreciar, el sector transable propiamente dicho (agro, minería e industria) absorbió en 1992 un 42% de las importaciones totales de bienes de capital, participación que tendió a decrecer en 1993 y 1994. Según estas estadísticas,

el sector de destino que más creció fue el de transporte (seis puntos porcentuales). También hubo incrementos, aunque mucho menores, en el comercio, la banca y los seguros, en las telecomunicaciones y en la construcción. Cabe señalar, sin embargo, que los cambios de participación expuestos en el cuadro pueden presentar distorsiones por los efectos que tiene el régimen para la industria automotriz sobre las importaciones de material de transporte.

Un tercer aspecto que corresponde analizar es el papel del Mercosur en las importaciones de bienes de capital.¹⁴ En 1992 la participación de las importaciones desde el Mercosur en las importaciones totales de bienes de capital fue relativamente pequeña y no superó el 14% (cuadro 3). Pero en el subconjunto de posiciones arancelarias incluidas en la resolución 501 dicha participación aumentó al 26%; la diferencia es especialmente notable en la maquinaria no eléctrica de uso específico y en el material de transporte. Esta situación puede indicar tanto la existencia previa de un importante desvío de comercio (las importaciones desde Brasil se concentran en los sectores previamente

¹⁴ Únicamente se han estimado las importaciones desde Brasil y Uruguay, porque las provenientes de Paraguay son poco significativas.

CUADRO 2

**Argentina: Destino de las importaciones de bienes de capital,
por sectores, en 1992, 1993 y 1994**
(Porcentajes)

	1992	1993	1994
Agro	2.5	2.4	2.9
Minería	0.4	0.4	0.4
Industria	39.7	37.7	33.0
Electricidad, gas y agua	6.5	6.4	6.1
Construcción	7.2	7.9	8.1
Transporte	13.2	14.7	19.5
Comercio, banca y seguros	8.8	9.2	9.1
Comunicaciones	14.8	16.1	15.3
Salud	4.8	3.4	3.6
Investigación	0.7	0.6	0.6

Fuente: Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, *Informe económico*, varios números.

CUADRO 3

**Argentina: Participación del MERCOSUR en las importaciones de
bienes de capital, 1992**
(Porcentajes)

	En las importaciones totales	En las posiciones arancelarias incluidas en la resolución 501
Estructuras metálicas	3.3	3.3
Maquinaria no eléctrica de uso dif.	12.8	15.9
Maquinaria no eléctrica de uso específico	17.0	45.8
Maquinaria eléctrica	7.5	12.8
Equipo de telecomunicaciones	3.9	4.8
Material de transporte	24.3	81.7
Instrumentos técnicos y de precisión	2.8	3.1
Maquinaria informática y de oficina	4.9	4.2
Otros no especificados	6.1	4.3
<i>Total</i>	<i>13.5</i>	<i>26.0</i>

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

protegidos por Argentina a los que ese país tenía acceso preferencial), o simplemente la existencia de estructuras de oferta similares. El hecho de que entre 1992 y 1994 la tasa de crecimiento de las importaciones desde el Mercosur incluidas en la resolución 501 fuese casi idéntica a la de las importaciones provenientes desde el resto del mundo (véase el cuadro 1) tendería a debilitar la hipótesis del desvío de comercio: en igualdad de condiciones de acceso con las importaciones provenientes del resto del mundo, los bienes de capital brasileños han podido sostener su participación en el mercado argentino.

Para distinguir entre los casos analizados en la sección III, cabe destacar que las importaciones desde Brasil correspondientes a las posiciones incluidas en la resolución 501 tienen una participación relevante (más de 30%) en vehículos automotores, maquinaria

agrícola, maquinaria para caucho y plástico y maquinaria vial y para construcción. También muestran una participación alta en maquinaria para alimentos, maquinaria para minerales no metálicos y material para vías férreas, aunque en estos casos se trata de magnitudes poco significativas.

2. Evolución de la producción interna de bienes de capital

La información sobre la producción interna es más limitada y menos consistente que aquella sobre las importaciones. Una primera aproximación a ese tema brinda la evolución de los indicadores de volumen físico de la producción elaborados por las cámaras sectoriales (cuadro 4).

Por la baja cobertura sectorial de los indicadores de volumen físico de la producción que están disponi-

CUADRO 4

Argentina: Evolución de los indicadores de volumen físico de la producción interna
(Porcentajes)

	1992/1993	1993/1994	1992/1994
Maquinaria agrícola	6.7	12.2	19.7
Maquinaria vial ^a	-12.8	27.7	11.4
Tractores ^b	-22.9	25.8	-3.1
Máquinas herramientas para metales ^c	-26.6	-3.9	-29.4
Máquinas herramientas para madera ^c	-20.0	-10.2	-28.1
Automotores clase B ^d	11.6	38.3	54.4
Acoplados ^c	25.7	11.5	40.2
Semirremolques ^c	24.9	4.8	30.9

Fuente: Estimación agregada propia, con datos de la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola (CAFMA) para este rubro. Datos de otras instituciones, según se indica.

^a Datos de la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA).

^b Datos de la Asociación de Fabricantes Argentinos de Tractores (AFAT).

^c Datos de la Asociación Argentina de Fabricantes de Máquinas Herramientas, Accesorios y Afines (AAFMA).

^d Elaborado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) con datos de la Asociación de Fábricas de Automotores (ADEFA).

^e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

bles, no se puede estimar a partir de ellos el comportamiento agregado del sector de bienes de capital. Lo que sí cabe destacar es la gran heterogeneidad de comportamientos entre los distintos segmentos del sector. Al respecto cabe señalar los siguientes casos prototípicos:

i) El buen comportamiento de la producción de camiones (automóviles clase B) y de productos como los acoplados y semirremolques, que constituyen el segmento más privilegiado porque disfrutaban tanto del régimen de reintegros como de mecanismos específicos de protección no arancelaria.

ii) El comportamiento también positivo (aunque menos que en el caso anterior) de la producción de maquinaria agrícola y maquinaria vial. En estos dos segmentos una parte importante de la presión competitiva de las importaciones proviene del Mercosur (que en 1992 acaparó el 70% y 50%, respectivamente, de las importaciones de estos rubros).¹⁵ En estos casos, como se señala en la sección III, la nueva política no genera un abaratamiento mayor de las importaciones, por lo que el reintegro no opera como una compensación parcial sino como un subsidio pleno a los productores locales.

¹⁵ A ello hay que agregar que en el segmento de la maquinaria agrícola, la comercialización y los servicios posventa tienden a generar cierta protección natural que ha hecho que la participación general de las importaciones en el mercado (según estimaciones de especialistas del sector) no sobrepase el 25%.

iii) La fuerte caída en la producción de máquinas herramientas. En este caso, a diferencia del punto anterior, el grueso de la presión competitiva proviene de productos importados desde el resto del mundo. El proceso de apertura general de la economía iniciado a principios de los años noventa, sumado a una sobreoferta de máquinas herramientas en los mercados internacionales y a una fuerte recesión en el Brasil, tendió a crear una situación crítica para esta industria; la mayor apertura comercial planteada por la nueva política de bienes de capital probablemente reforzó en esta rama la situación crítica de gran parte de las firmas. Sin embargo, como se ha podido comprobar en entrevistas con empresas del sector, existen algunas empresas de máquinas herramientas que han podido completar su proceso de reestructuración, poniéndose en condiciones de competir adecuadamente con la producción extranjera. En definitiva, este segmento parece cuadrar bien con el segundo caso planteado en la sección III, en el que algunas empresas se mantienen competitivas y se ven favorecidas por la nueva política, mientras que una fracción (en este caso significativa) de las empresas restantes se ve forzada a salir del mercado o a convertirse en comercializadora de bienes importados.

Dejando de lado la fuerte heterogeneidad entre distintos segmentos de la producción de bienes de capital, cabe preguntarse cuál ha sido el comportamiento agregado del sector. Una aproximación nos la pueden brindar las estadísticas oficiales sobre la inversión

CUADRO 5

Argentina: variación en los componentes de la inversión bruta interna fija a precios constantes^a
(Porcentajes)

	1992/1993	1993/1994	1992/1994
Maquinaria y equipo	18.5	22.6	45.3
Nacionales	7.4	-1.8	5.5
Equipo de transporte	15.0	13.4	30.4
Maquinaria, equipos y otros	3.9	-9.4	-4.8
Importados	33.0	48.4	97.4

Fuente: Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, *Informe económico*, varios números.

^a El comportamiento de las series a precios corrientes muestra las mismas tendencias, aunque levemente más atenuadas, reflejando la caída en los precios relativos de los bienes de capital.

bruta interna fija (cuadro 5).¹⁶ Estos datos confirman de manera bastante concluyente que la producción argentina de bienes de capital (con la obvia excepción de material de transporte) no solamente no ha podido captar parte de la mayor demanda de bienes de inversión, sino que ha sido desplazada en términos absolutos por la oferta importada. Si bien las estadísticas correspondientes a los años 1990 y 1991 no se hallan publicadas, a través de consultas con especialistas en cuentas nacionales hemos podido establecer un hecho de sumo interés para nuestro análisis: entre 1990 y 1991 y nuevamente entre 1991 y 1992 el comportamiento del rubro maquinaria y equipo nacional también fue menos dinámico que el de maquinaria y equipo importado, pero mostró tasas de variación positivas y no negativas como ocurrió en 1994 y en todo el bienio 1993-1994. Estas tendencias estarían confirmadas por estimaciones sectoriales del producto interno bruto —a cinco dígitos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU)— que tampoco se han publicado debido a problemas de confiabilidad.

En resumen, el análisis empírico de la producción interna de bienes de capital y su evolución tiende a corroborar la presunción de un comportamiento agregado negativo del sector y de una fuerte heterogeneidad dentro de él.

3. Estimación del costo fiscal de la nueva política de bienes de capital

El costo fiscal directo de la nueva política incluye el monto pagado por reintegros a las ventas internas y la renuncia arancelaria generada por las exenciones de tributos a la importación. Se estima que los reintegros devengados en 1994 habrían ascendido a 259.1 millones de pesos, correspondientes a ventas internas de 1 700 millones.¹⁷ Los efectos indirectos mencionados en la sección IV no pueden ser cuantificados, pero no por ello deben ser pasados por alto en una evaluación integral de la nueva política.

Según estos datos, la participación de la oferta local en los rubros comprendidos en la nueva política de bienes de capital alcanzaría un valor cercano a 30%, aproximadamente.¹⁸ En el subconjunto de bienes incluidos en la resolución 501 (que son únicamente aquellos respecto de los cuales se presume la existencia de producción nacional), la participación de la oferta local en el mercado ascendería al 45.6%.

En lo que toca al primer componente del costo fiscal, la desagregación de los reintegros solicitados por medio de la Dirección General de Grandes Contribu-

¹⁶ Tal información se presenta como único dato agregado disponible y a título ilustrativo. Debe tomarse en cuenta que los datos sobre esta inversión abarcan un universo de bienes mucho mayor que el incluido en la nueva política de bienes de capital. Por otro lado, existen ciertas dudas sobre la confiabilidad y consistencia de estas cifras respecto de algunos indicadores de volumen físico de la producción.

¹⁷ Para hacer esta estimación se tomaron los reintegros pagados acumulados en el período 1993 y 1994, asignando al año 1994 el 66% de los mismos. Asimismo, y a falta de estadísticas sobre reintegros devengados, se tomó como fecha de corte el 3 de enero de 1995 (momento en el cual se supone ingresada la mayoría de las solicitudes correspondientes a ventas realizadas en 1994) y se ajustaron los valores de manera de incluir los trámites pendientes (es decir, aquellas solicitudes para las cuales todavía no se habían librado los reintegros correspondientes).

¹⁸ Cifra que subestima la participación real debido a la automarginación de una parte de los productores locales que (por temor a la persecución fiscal implícita en el régimen o por poseer mercados cautivos) no han utilizado el régimen de reintegros.

CUADRO 6

Argentina: Costos y beneficios de la nueva política para el conjunto de bienes de capital, excluido el material de transporte^a
(Millones de dólares)

	Beneficios		Costos		A+B-C
	Subtotales	Totales	Subtotales	Totales	
Incremento de las importaciones	251				
Incremento de las ventas internas	-53				
Incremento total de la demanda (A)		198			
Reducción de los costos totales	423				
Reducción de los costos, sin transferencias (B)		187			
Costo fiscal de la renuncia arancelaria			260		
Costo fiscal de los reintegros			168		
Costo fiscal total (C)				428	
Beneficios menos costosos (A+B-C)					-43

Fuente: Elaboración propia.

^a Las estimaciones del incremento de las importaciones se realizaron con el mismo método utilizado para deducir el costo fiscal de la nueva política (segundo método planteado en la sección VII, subsección 1). La estimación de las ventas internas se efectuó aplicando la variación de la inversión bruta interna fija estimada por el Ministerio de Economía (sección VII, subsección 2) al valor de la producción interna estimado a partir de los reintegros desembolsados (sección VII, subsección 3). El efecto de reducción de costos es equivalente a la transferencia pública al sector demandante de bienes de capital (es decir, al costo fiscal de la medida) y la fracción dirigida al sector transable se obtuvo aplicando las participaciones de los distintos sectores en las importaciones de bienes de capital estimadas por el Ministerio de Economía (sección VII, subsección 1). La participación en los montos de los reintegros y en el valor de la producción equivalente para el conjunto de los bienes de capital, excluido el material de transporte, se ha supuesto en el 65% del total de esos bienes, según estimaciones realizadas por funcionarios de la Secretaría de Industria.

yentes Nacionales muestra el grado de concentración existente entre las empresas del sector que utilizan el régimen. Estos datos (que igualmente subestiman el grado de concentración real) indican que el 3.4% de las presentaciones acapara el 41% de los montos pagados. Visto de otra forma, mientras que el valor medio de los reintegros solicitados en cada oportunidad por los grandes contribuyentes del sector asciende a 522 mil pesos, en el resto de las empresas dicho valor asciende solamente a 26 mil pesos. Este dato, sumado a los importantes costos fijos (fundamentalmente los administrativos) asociados a la gestión de los reintegros, indicaría la presencia de importantes economías de escala que tornan al régimen mucho menos favorable para las PYME del sector.

El segundo componente del costo fiscal lo constituye la renuncia arancelaria. La calcularemos utilizando el mismo criterio que empleamos más atrás (subsección 1) para estimar el valor de referencia acerca de cuál hubiera sido el nivel de importaciones de bienes de capital si no se hubiera aplicado la nueva política. Además, se considerarán únicamente las importaciones provenientes del resto del mundo (es decir, se excluirán las provenientes del Mercosur, que ya gozaban de importantes preferencias en estos rubros).

De esta manera, se concluye que el nivel de importaciones que hubiera correspondido a 1994 en au-

sencia de la nueva política ascendería a 1 029 millones de pesos. La renuncia arancelaria (consistente en quince puntos de arancel más diez de tasa estadística) sumaría pues 257 millones de pesos.

En resumen, el costo fiscal directo de la nueva política sobre bienes de capital para el año 1994 puede estimarse en 500 millones de dólares, repartidos en forma más o menos similar entre reintegros pagados y renuncia arancelaria.

4. Ejercicio de agregación de costos y beneficios

Resulta interesante juntar tres piezas del análisis empírico sobre las que hemos podido hacer estimaciones más o menos consistentes para tener una idea de los costos y beneficios de la nueva política. Trabajaremos en particular sobre el aumento de la demanda de bienes de capital atribuible a esa política, la reducción directa de costos correspondiente al sector transable de la economía y el costo fiscal directo del instrumento. La exclusión de otros componentes del análisis costo-beneficio que no son fáciles de cuantificar (como los efectos del deterioro del sector externo sobre las reservas monetarias y sobre las expectativas de los agentes, los costos de gestión públicos y privados del nuevo régimen, los efectos sobre el nivel de empleo, etc.) no debe hacernos olvidar su importancia para una eva-

luación integral de la nueva política. Dado que el comportamiento del rubro material de transporte se halla muy influido por la existencia del régimen para la industria automotriz, se ha decidido excluirlo de este análisis. Y como las importaciones provenientes del Mercosur ya contaban con importantes preferencias arancelarias, se han tomado en cuenta únicamente las

importaciones y la renuncia arancelaria correspondientes a las importaciones desde el resto del mundo.

Mientras que las estimaciones (no incluidas en esta presentación) que incorporan el material de transporte arrojan un resultado positivo, cuando se excluye dicho rubro la estimación tiende a hacerse negativa.¹⁹

VIII

Evaluación general

La evaluación general de la nueva política nos muestra que ésta tiene efectos favorables y desfavorables. Entre los primeros figuran el aumento de la tasa de inversión y de productividad general de la economía, y la reducción de costos derivada del abaratamiento de los bienes de capital. Entre los segundos figuran los efectos sobre la evolución de la oferta interna de estos bienes (exceptuado el material de transporte), los impactos macroeconómicos sobre el sector fiscal, el sector externo y el desempleo, y los mayores costos de gestión (públicos y privados) que tiene el nuevo régimen respecto del anterior.

La diferencia inicial entre la tasa de reintegro y la tasa de protección comercial que se eliminaba sugeriría que el impacto sobre la producción interna se ponderó poco inicialmente. Tan es así, que podría entenderse el régimen de reintegros como una red de salvataje a los productores locales ante una decisión previa de apertura del sector más que como una política de apoyo a una reestructuración industrial ofensiva. La caída en los niveles productivos del sector de bienes de capital que cuenta con importantes externalidades, los costos de gestión del nuevo instrumento y las nuevas distorsiones generadas en el precio relativo bienes de capital-trabajo, son factores que ponen en tela de juicio la conveniencia del nuevo régimen desde una perspectiva microeconómica.

Aun si concluyéramos que la relación costo-beneficio de la nueva política es favorable desde esta perspectiva, se reproduciría la contradicción analizada por Fanelli y Frenkel (1995) entre los efectos microeconómicos positivos de ciertas reformas estructurales y los aspectos de sustentabilidad macroeconómica del proceso de estabilización y crecimiento.

Los costos fiscales y externos de la nueva política fueron muy poco sopesados en la evaluación inicial de costo-beneficio, probablemente debido al abundante

financiamiento existente en 1993 y 1994 tanto para el fisco como para el sector externo. Si la altísima tasa de descuento utilizada (implícita en la despreocupación por el ajuste fiscal y el externo que serían posteriormente necesarios) fue o no la correcta, es algo que sólo puede saberse *ex post* a través de un análisis en conjunto del proceso de convergencia de la economía a un modelo estable de crecimiento. Lo que sí corresponde preguntarse es en qué medida, dentro del mismo marco de política económica del gobierno, no hubiera sido más aconsejable utilizar otros instrumentos de política industrial.

Como ya dijimos en la sección V, la restricción fiscal impide llevar a cabo todas las políticas que se consideren adecuadas. Por lo tanto, debemos preguntarnos no sólo si el cambio de política tiene impactos positivos en el proceso antes descrito, sino además si el nuevo instrumento es más efectivo que otras políticas industriales optativas. Los ejercicios realizados en la sección VII, subsección 4, tenderían a indicarnos que si los objetivos prioritarios de la medida eran los de incrementar la inversión y reducir los costos del sector transable de la economía, la evaluación costo-beneficio se torna desfavorable cuando se excluye del análisis el rubro material de transporte. La baja elasticidad-precio de la demanda de bienes de capital que se ha revelado en el análisis empírico lleva a pensar que el Estado hubiera podido elevar más la tasa de

¹⁹ El cuadro 6 sólo tiene el propósito de ilustrar la escasa efectividad de la nueva política de bienes de capital y no constituye una estimación del costo-beneficio social en términos de eficiencia. Por ejemplo, en el análisis del incremento de la demanda se incorpora el valor total del incremento en las compras y no el "triángulo" que mediría las ganancias netas de excedente del consumidor. A su vez, se computa el total de erogaciones fiscales y no los costos de recaudación ni los distorsivos.

inversión, ya sea realizando directamente inversiones públicas o licitando la gestión privada de fondos de inversión productiva con recursos públicos. Si se asegura una asignación eficiente y la canalización a obras de infraestructura, hasta puede producirse un incremento paralelo en la inversión privada debido al efecto de atracción que tiene la inversión pública sobre la privada (*crowding-in*), que los estudios más modernos tienden a reconocer (Schmidt-Hebbel, Servén y Solimano, 1996).²⁰

En todo caso, la nueva política de bienes de capital parece no haber captado suficientemente que en la tasa de inversión influyen otros factores tanto o más importantes que el precio de esos bienes: entre otros, el nivel de crecimiento del ingreso (efecto acelerador), la situación en materia de expectativas y las condiciones de financiamiento que acompañan a la oferta de bienes de capital.

En cuanto a la función abaratoradora de costos de la nueva política y su impacto directo en la competitividad de la economía, cabría preguntarse si haber aplicado la misma política, pero dirigida selectivamente al sector transable de la economía, no hubiera tenido una ecuación costo-beneficio más alta.²¹ En líneas generales, esta política tuvo una visión muy estrecha de los factores condicionantes de la competitividad. Así la

magnitud del esfuerzo dedicado a abaratar los bienes de capital no guardó relación alguna con el destinado a facilitar los procesos de reconversión productiva mediante políticas crediticias y tecnológicas adecuadas. Excluyendo el régimen para la rama automotriz, los recursos fiscales dedicados a la nueva política superan con creces los destinados a todos los demás instrumentos de política a cargo de la Secretaría de Industria. Compárense, por ejemplo, los 500 millones de dólares anuales asignados a esa política con los 30 millones anuales de presupuesto del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, o los 60 a 70 millones anuales destinados a subsidiar la tasa de interés de los préstamos a las PYME.

La misma desproporción se puede percibir entre el costo fiscal de la nueva política y los ínfimos esfuerzos presupuestarios y políticos dirigidos a fortalecer institucionalmente las oficinas encargadas de su gestión, lo que pone en duda que exista la efectiva capacidad de control requerida por el nuevo régimen. La participación nada desdeñable de la producción local en la oferta total de bienes de capital estimada en la sección IV, subsección 3, obliga a tomar en cuenta que la nueva política conlleva mayores costos de gestión que el régimen anterior de protección comercial.

Bibliografía

- Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (varios números): *Informe económico*, Buenos Aires.
- Argentina, Secretaría de Industria y Comercio Exterior (1994): Sector fabricante de bienes de capital. Impacto del régimen de reintegros a las ventas internas, Buenos Aires, *mimeo*.
- Atiyas, I., M. Dutz y C. Frischtak (1992): *Fundamental Issues and Policy Approaches in Industrial Restructuring*, Industry and Energy Department working paper, Industry series paper, N° 56, Washington, D.C., Banco Mundial, Departamento de Industria y Energía, abril.
- Bekerman, M. y P. Sirlin (1996): Patrón de especialización y política comercial en la Argentina de los noventa, *Desarrollo económico*, *Revista de ciencias sociales*, vol. 36, número especial, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Bekerman, M., P. Sirlin y M.L. Streb (1995a): *Las nuevas orientaciones de política industrial, tecnológica y de promoción de exportaciones en Argentina y Brasil. Asimetrías y posibilidades de coordinación*, Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES), Doc. de Trabajo N° 1, 1995.
- _____ (1995b): *Política económica en experiencias de Asia. Los casos de Corea del Sur, Taiwán, Malasia y Tailandia*, Documento de trabajo, N° 2, Buenos Aires, Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES).
- Chudnovsky, D. (1993): El futuro de la integración hemisférica: el MERCOSUR y la Iniciativa para las Américas. *Desarrollo económico*, *Revista de ciencias sociales*, vol. 32, N° 128, Buenos Aires, IDES.
- Corden, M. (1978): *Política comercial y bienestar económico*, Madrid, Ediciones ICE.
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1990): *The Economics of Technical Change and International Trade*, Hertfordshire, Reino Unido, Harvester-Wheatsheaf.
- Fanelli, J.M. y R. Frenkel (1995): Interacciones en el crecimiento económico, *Documento CEDES*, N° 104, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Grossman, G. (1990): Promoting new industrial activities: A survey of recent arguments and evidence. *OECD Economics Studies*, N° 14, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), primavera.

²⁰ Los defensores de la visión ofertista tienden a pensar que cualquier masa de recursos de la que se apropie el Estado para diseñar estrategias industriales de inversión y reestructuración productivas tenderá a tener un destino de ineficiencia y corrupción. Estos problemas, si bien son reales, no dejan de estar autogenerados por esta misma filosofía económica desde el momento en que no se realizan los esfuerzos necesarios para fortalecer institucionalmente las oficinas encargadas de gestionar los instrumentos de política industrial.

²¹ En el ámbito internacional, por ejemplo, se han dado distintos casos en los que se exime de los impuestos a la importación de bienes de capital exclusivamente a las industrias exportadoras. Respecto de los países del sudeste asiático, véase Bekerman, Sirlin y Streb (1995b).

- Porta, F. (1994): Los bienes de capital y el MERCOSUR, *Realidad económica*, N° 122, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).
- Rodríguez, C. (1995): *El comercio exterior en la encrucijada*, Documentos de trabajo N° 101, Buenos Aires, Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA).
- Schmidt-Hebel, K., L. Servén y A. Solimano (1996): Saving and investment: Paradigms, puzzles, policies, *The World Bank Research Observer*, vol. 11, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Wade, R. (1990): *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

Reestructuración de los *grupos industriales* brasileños entre 1980-1993

Ricardo M. Ruiz

*Profesor Asistente
de la Facultad de
Ciencias Económicas
de la Universidad Federal
de Minas Gerais*

En este artículo se analizan las estrategias aplicadas por los grupos industriales brasileños en el período 1980-1993, es decir, antes de que se pusiera en práctica el Plan Real. Luego de algunas consideraciones introductorias en torno al debate sobre los grupos económicos, se presentan hipótesis sobre la trayectoria de los grupos industriales brasileños en los años ochenta y comienzos de los noventa; se identifican en la evolución de la economía brasileña los principales elementos que condicionaron las estrategias de reestructuración de los grupos, y sobre la base de ese análisis y de las hipótesis examinadas en la sección introductoria se formula una tipología de esas estrategias. En seguida se efectúa un análisis general de las estrategias de una muestra de grupos industriales, y para terminar se comparan algunos aspectos de los grupos brasileños con los de organizaciones empresariales consideradas ganadoras (los *Keiretsu* japoneses y los *Chaebol* sudcoreanos) y se presentan algunas consideraciones teóricas sobre las posibilidades de expansión de los grupos brasileños, tomando como referencia su inserción sectorial.

I

Introducción: las estructuras empresariales ganadoras

En las publicaciones económicas de la década de 1980 se describen y analizan los méritos competitivos de las grandes empresas y grupos industriales de Japón y de la República de Corea, de algunos grupos italianos y de otros de los países asiáticos de industrialización reciente. El impacto de esas estructuras concentradas de producción sobre el comercio internacional, las finanzas y el desarrollo tecnológico despertó especial interés en varios autores.¹

Los grupos económicos presentan un conjunto de atributos que los distinguen de las firmas insertas en una estructura particular de mercado. Tavares (1972, pp. 196-197) señaló que el objetivo fundamental del conglomerado es en realidad el de controlar el excedente del mercado, y sólo busca la integración productiva y el control de todo el proceso de producción, de innovación o de adaptación tecnológica cuando éstos son fundamentales para alcanzar aquel objetivo. Dicho de otro modo, la finalidad del conglomerado no es concentrar la producción, regular la absorción de tecnología y aumentar la eficiencia productiva mediante el aprovechamiento de las economías de escala y los eslabonamientos o la complementación. Lo que pretende más bien es captar los excedentes de varias empresas o sectores y darles formas nuevas y diversificadas de aplicación que minimicen los riesgos y mantengan la acumulación rentable del capital. Esa forma de organización empresarial típicamente financiera es capaz de controlar el excedente de actividades cuyas formas productivas no están vinculadas entre sí, y puede incluso solidarizar con intereses de empresas o grupos que serían antagónicos en condiciones de competencia oligopólica normal.²

¹ La OCDE (1992) presenta una interesante comparación entre las empresas ganadoras de los años ochenta y las antiguas estructuras que se ceñían al patrón fordista de producción; véase también Torres (1991).

² Al examinar la capacidad de los consorcios industriales y las corporaciones financieras para asignar recursos, Hobson (1985, p. 191) afirma que éstos asumen crecientemente la forma de un poder puramente financiero, de una masa de crédito orientada a cualquier punto del sistema económico al que sea llamada para forzar una asociación industrial o sofocar cualquier amenaza de invadir alguna de sus 'esferas de influencia'.

En el análisis efectuado por Coutinho (1992) de los grupos japoneses y sudcoreanos se destacan tres características básicas de esas estructuras capitalistas. Primero, son grupos multisectoriales que se insertan en industrias generadoras de nuevas tecnologías (por ejemplo, la microelectrónica y la de equipos eléctricos), las que están vinculadas con empresas en industrias receptoras de nuevas tecnologías (por ejemplo, industrias automovilística, química y de telecomunicaciones). Esta amplia base industrial permitió (y permite) aprovechar las sinergias tecnológicas y comerciales dentro de un mismo grupo industrial.

Una segunda característica es el financiamiento de las inversiones con largo plazo de maduración. Hay un núcleo bancario articulado con las estrategias industriales (relación que es particularmente relevante en los grupos japoneses, los *keiretsu*). Esa estructura financiera tiene como base recursos monetarios estables y abundantes obtenidos a tasas de interés relativamente bajas y constituidos por la masa salarial del propio grupo (sistema de jubilación, seguros, pensiones, etc.). Esos recursos son transferidos a las empresas del grupo en función de su programa de inversión. Los grupos poseen así un fondo de crédito cautivo que lo protege en parte de las políticas monetarias restrictivas y garantiza la agilidad de los planes de inversión.

La tercera característica se relaciona con las estrategias cooperativas en los planos vertical y horizontal. Estos grupos mantienen activas relaciones de asociación con pequeñas y medianas empresas en el plano vertical, que les aseguran la regularidad y flexibilidad del abastecimiento de partes e insumos y al mismo tiempo les permiten orientar y concentrar los recursos en las actividades consideradas estratégicas. En el plano horizontal establecen acuerdos, asociaciones y alianzas con otras grandes empresas principalmente en el ámbito del desarrollo tecnológico.

La combinación de esas características dentro de la misma estructura empresarial fue un aspecto destacado de las grandes empresas industriales ganadoras del decenio de 1980. La comprobación de ese hecho trajo nuevamente al tapete las características de los grupos brasileños (tamaño, inserción sectorial, sinergias industriales y financieras, y estrategias).

II

Las estrategias de los grupos económicos

1. Estrategias defensivas-especulativas: formación de conglomerados

De las escasas publicaciones sobre las estrategias de los grupos económicos brasileños en los años ochenta surge una hipótesis básica: esas estrategias exhiben un marcado sesgo defensivo-especulativo reflejado en inversiones³ en empresas o activos reales que representan una protección contra los riesgos de inestabilidad económica. La gran empresa procuró adquirir participaciones en empresas consideradas líderes en sus mercados e intentó diluir los riesgos a través de la dispersión de la cartera de inversiones (Almeida, Kawall y Novais, 1990).

Al comentar ese comportamiento, estos mismos autores (*ibid.*, p. 16) afirman que el crecimiento de las inversiones de las empresas líderes se manifestó de manera tan acentuada que no parece haber dudas en cuanto a su significado: sería un desplazamiento típico tendiente a la diversificación y a la formación de conglomerados de la gran empresa privada. Ellos suponen también que con la diversificación se habría buscado estabilizar la rentabilidad del capital dentro de la gran empresa. Esa estrategia condujo a la formación de grupos que tienen intereses en varios mercados. Si así fue, constituyó de hecho un cambio patrimonial de carácter defensivo, que no se asemeja a la diversificación de tipo ofensivo lograda a través de la promoción de nuevas actividades conexas y la búsqueda de sinergias tecnológicas, nuevos productos y mercados, lo que supone financiar (y no estabilizar) nuevas inversiones de riesgo.

Coutinho (1990 y 1991) formuló críticas a las estrategias y estructuras de los grupos industriales brasileños al comparar sus características con el virtuosismo competitivo de los *keiretsu* y *chaebol*. Ateniéndose a las proposiciones de Almeida, Kawall y Novais (1990), teorizó acerca de la existencia de "estrategias exclusivamente patrimonialistas y desinformadas de diversificación" que apuntan a incorporar "buenos

negocios", que si bien individualmente son rentables, no captan ningún tipo de sinergia interna para el grupo. Agregó, para complementar esa crítica, que los grupos brasileños no desarrollaron estrategias que privilegiaran las complementariedades y sinergias tecnológicas y que además poseían una estructura sectorial poco diversificada y concentrada en sectores convencionales. En relación con la política de endeudamiento, afirmó que estos grupos prefirieron las inversiones con capitales propios, lo que tendió a limitar su capacidad de expansión y a convertirlos en protegidos de las políticas monetarias restrictivas.⁴

Sin embargo, se ha formulado también la hipótesis de que los grupos industriales nacionales aplicaron estrategias caracterizadas por la búsqueda de activos reales y con cierto grado de liquidez. Puede decirse que la política de adquisición estuvo en gran medida condicionada por aspectos financiero-especulativos relacionados con una coyuntura económica inestable y con oportunidades limitadas de inversión.

Teniendo en cuenta que éste es el comportamiento que predominó en materia de estrategias de reestructuración de los grupos industriales, cabe formularse las siguientes preguntas: En un entorno económico caracterizado por la inestabilidad y la incertidumbre, ¿no debería darse prioridad al fortalecimiento de las actividades estratégicas que aumentan la capacidad de reacción ante los movimientos disruptivos? ¿No debería dejarse de lado una estrategia defensiva-especulativa (basada en la adquisición de "buenos negocios") que no amplía el poder de mercado y adoptar en cambio una estrategia competitiva más coherente que favorezca la inserción industrial de la empresa o grupo en cuestión? Siendo así, ¿no constituirían los comportamientos defensivos-especulativos un aspecto se-

³ En el análisis contable, no así en el económico, las inversiones corresponden a aplicaciones de recursos en otras empresas en forma de transferencia de recursos monetarios y activos, adquisición de participaciones, etc.

⁴ Esas hipótesis son similares a la expuesta por Queiroz (1972, p. 13) que, en su evaluación de las estrategias de los grupos económicos insertos en el Brasil a comienzos de los años sesenta, expresó que, si bien la extrema diversificación de algunos grupos es irracional desde el punto de vista de su organización, presenta ventajas para la supervivencia y el progreso del grupo en un mercado relativamente restringido y sujeto a veces a fuertes fluctuaciones sectoriales. Los grupos así articulados pueden establecer una estrategia de negocios que les permita soportar perjuicios eventuales en un ramo, siempre que se desarrollen otros ramos.

cundario de una estrategia más general de expansión de las grandes empresas y grupos económicos?

De cierto modo, en la hipótesis de un comportamiento defensivo especulativo estaría también implícita la idea de que la inestabilidad económica fue uno de los elementos condicionantes más destacados de las estrategias de reestructuración. Esa consideración puede ponerse en tela de juicio. ¿Las estrategias de las empresas y grupos industriales fueron determinadas solamente por la inestabilidad económica? Dicho de otro modo, ¿fue la coyuntura económica el principal factor condicionante de las estrategias de diversificación? ¿No existirían otros elementos que, vinculados al perfil industrial del grupo, condicionaran sus estrategias, por ejemplo en lo que se refiere a la orientación de la diversificación? ¿No existirían reestructuraciones industriales coherentes de largo plazo? Es decir, ¿estrategias no especulativas?

2. Estrategias corporativas coherentes

Ese cuestionamiento de las estrategias tiene como base teórica una hipótesis formulada a partir de las ideas expuestas por Steindl (1983), Penrose (1959) y Dosi, Teece y Winter (1992). Esos autores opinan que el espacio preferencial de inversión de las empresas se encuentra en la misma industria o en espacios económicos vinculados al que se considera principal.

Steindl afirma que el ámbito preferencial de inversión de la empresa es el mismo espacio industrial en que ésta actúa. Al invertir las empresas apuntan a reforzar su posición competitiva, ya sea incorporando nuevas técnicas que permitan reducir el costo, intensificando la diferenciación de los productos y mercados o adquiriendo empresas competidoras. La diversificación hacia otras industrias tendería a producirse cuando ya no existiesen más espacios lucrativos dentro de la industria o cuando el gasto para fortalecer la posición competitiva de la empresa se tornara insuficiente para absorber el potencial de expansión de la empresa (o grupo).

Penrose complementa y refuerza este análisis cuando afirma que la empresa define sus espacios preferenciales de inversión a partir del ámbito comercial y de la base técnica. La empresa, al evaluar sus conocimientos técnicos y de mercado, delimita un espacio en el cual, al expandirse, tiende a aprovechar las ventajas competitivas acumuladas y reforzar sus posiciones competitivas ya consolidadas. De existir espacios económicos lucrativos en su ámbito de especialización la empresa difícilmente optará por invertir en industrias distantes.

Del mismo modo, hay convergencia entre las proposiciones citadas y lo expuesto por Dosi, Teece y Winter (1992), si bien en este caso en un ambiente en que la dimensión tecnológica asume una mayor importancia. Esos autores sostienen que en las grandes empresas hay una coherencia en los procesos de diversificación y especialización horizontal. Esos comportamientos son condicionados en gran medida por los siguientes factores: aprendizaje relacionado con las diversas actividades de la(s) firma(s), oportunidades tecnológicas, eslabonamientos productivos, activos complementarios y selección competitiva. Además dicen que los costos de transacción (existencia de activos específicos, diversidad cognitiva, oportunismo, etc.) son también importantes en la definición de las estrategias de integración vertical. Por consiguiente, reiteran que el perfil industrial es un importante elemento que condiciona las estrategias de reestructuración.⁵

Teniendo en cuenta esas consideraciones se puede plantear una segunda hipótesis. El decenio de 1980 se caracterizó por la inestabilidad y las indefiniciones en relación con las áreas de expansión de la economía. En ese ambiente de incertidumbre la estrategia más general de los grupos y de las grandes empresas consistió en reforzar sus posiciones competitivas y por consiguiente su inserción en las industrias consideradas estratégicas. Dichas empresas intentaron construir espacios económicos donde pudiesen ejercer su poder de mercado y defender la rentabilidad de sus activos. Con arreglo a lo expuesto por Penrose, privilegiaron las inversiones tomando como referencia su área de especialización. Esto lleva a suponer la aplicación de estrategias sinérgicas coherentes y relacionadas con el perfil sectorial, es decir, estrategias que no eran defensivas especulativas.

De ser correcta esta hipótesis, las estrategias defensivas especulativas no eran las que caracterizaban mejor el comportamiento de las grandes empresas y grupos industriales en los años ochenta, puesto que los grupos no dispersaron sus inversiones a fin de obtener una rentabilidad media y eludir el riesgo de la concentración del capital en un segmento industrial. Por el contrario, procuraron robustecer sus estructuras industriales y, a partir de ellas, expandirse mediante la incorporación de nuevas actividades que tuvieran un fuerte apoyo financiero, tecnológico o comercial, en la

⁵ Pondé (1993) presenta un análisis de los costos de transacción aplicando un enfoque neoschumpeteriano. En lo que se refiere a los factores citados por Dosi, Teece y Winter, véase Dosi (1988); Very (1993) presenta también propuestas similares.

base industrial instalada. Al realizar esa expansión quizás hayan optado por diversificar las actividades en forma estructurada y coherente, insertándose en otros sectores industriales.

La coyuntura económica puede haber estimulado procesos de reestructuración (diversificaciones y especializaciones); pero para identificar sus causas es preciso analizar los movimientos de largo plazo de las grandes empresas y grupos industriales, con lo cual se reduce la capacidad explicativa de los factores que

pueden considerarse coyunturales y que justificarían movimientos defensivos especulativos. Es necesario analizar el ámbito competitivo en el cual se encuentra inserta la empresa o grupo, su perfil industrial y movimientos estratégicos y, entre ellos, la diversificación de las actividades. En ese sentido, fue la interrelación del comportamiento general de la economía brasileña, el desempeño de los sectores industriales y los perfiles sectoriales específicos de los grupos industriales lo que definió las estrategias de reestructuración.

III

Elementos condicionantes y estrategias industriales

1. Elementos condicionantes y reacciones

En el análisis de la economía brasileña se destacan algunos elementos generales que condicionaron las estrategias de reestructuración de los grupos industriales durante el período 1980-1993.

Primero, puede decirse que las grandes empresas mantuvieron su capacidad de acumulación durante la década de 1980, a pesar de la recesión y de la inestabilidad económica. Redujeron su endeudamiento y pasaron a aplicar los recursos ociosos en el mercado financiero y a utilizarlos en la adquisición de activos reales. Esa circunstancia puede haber estimulado a los grupos industriales en expansión a adquirir empresas consideradas rentables o estratégicas o a participar en ellas.

Segundo, el mercado interno creció lentamente en contraposición con la acelerada expansión que había experimentado en los años setenta. El estancamiento del mercado interno y la política económica indujeron a las empresas a buscar mercados externos, si bien aquél siguió siendo el principal ámbito de expansión para la mayoría de las empresas.

Tercero, por efecto de los cambios tecnológicos se produjo una redefinición de los espacios de competencia, de suerte que algunas actividades se expandieron aceleradamente en función de las oportunidades tecnológicas en tanto que otras se reestructuraron estimuladas por las innovaciones. Por último, hubo otras actividades que se estancaron o deterioraron debido al impacto desfavorable de los cambios tecnológicos. En ese proceso, la protección y los estímulos gubernamen-

tales desempeñaron un papel fundamental para el incremento de los capitales nacionales.

Los cambios económicos que se produjeron en 1990-1993 impusieron nuevas exigencias a las estrategias empresariales y reforzaron las que ya existían. Primero, la recesión interna y la falta de directrices industriales influyeron para que la expansión continuara orientándose hacia el mercado externo. Se estimuló el crecimiento de los sectores industriales y empresas que se habían tornado exportadores en los años ochenta.

Segundo, se dejó de lado la aplicación de políticas industriales selectivas que condicionaban la entrada de capitales extranjeros y que alentaban el desarrollo de algunos sectores industriales. Por lo tanto, considerando la fragilidad del capital nacional en los sectores que hacen uso intensivo de tecnología, las empresas extranjeras pasaron a disfrutar de fuertes ventajas competitivas en los núcleos de la nueva dinámica industrial. Al capital nacional le cupo insertarse en los sectores dentro de los cuales ya ocupaba una posición competitiva.

Tercero, el Estado pasó a redefinir su intervención en la esfera productiva y así puso en práctica un amplio programa de privatización que afectaría a todas las empresas que no tuviesen carácter estrictamente público. Por ese motivo, las empresas estatales empezaron a ofrecer oportunidades de expansión a algunos grupos industriales.

Por último, cabe señalar la apertura comercial. La comercialización de productos importados y la posibilidad de una fuerte competencia externa provocaron reacciones diversas. Algunas empresas redujeron sus

actividades industriales y pasaron a concentrarse en algunos segmentos y completaron sus líneas de productos con importaciones. Otras recurrieron a la importación de insumos, máquinas y equipos, lo cual les permitió elevar su eficiencia productiva.

No todas las empresas y grupos industriales mostraron la misma capacidad de reacción frente a esos cambios. Ante los múltiples elementos condicionantes aludidos en el párrafo anterior, el perfil industrial específico de los grupos dio la posibilidad de utilizar varias estrategias. Por último, predominaron diferentes evaluaciones y capacidades de acción ante las restricciones y las oportunidades económicas.

2. Estrategias de expansión, diversificación y especialización

La diversificación y la especialización son aspectos de las estrategias competitivas, y hay algunos elementos que las condicionan. En su examen del crecimiento de las empresas, Penrose (1959) considera que éstas prefieren invertir (especialmente en lo que se refiere a la diversificación) en las actividades más próximas a su área de expansión.⁶ Este espacio económico se caracteriza por su área de comercialización y base técnica, en las que la empresa se propone alcanzar una posición privilegiada ante los competidores existentes y potenciales. Por lo tanto, en el horizonte de diversificación se define un conjunto de opciones ordenadas con arreglo a la importancia estratégica y las ventajas competitivas que la empresa considera poseer.

Dosi, Teece y Winter (1992) estiman que las grandes empresas son grupos que poseen una coherencia corporativa particular. Consideran que los costos de transacción, el aprendizaje técnico y en materia de organización, las oportunidades tecnológicas, los eslabonamientos productivos, los activos complementarios y específicos y la selección competitiva son aspectos relevantes en la delimitación de este espacio de la empresa. Postulan la existencia de un núcleo estratégico de competencias que condiciona las posibilidades de expansión del grupo, y señalan que ese núcleo tendrá típicamente dos dimensiones, una organizativa-económica y otra técnica. La dimensión organizativa-económica abarca i) la capacidad de decidir qué se debe producir y a qué precio; ii) la capacidad de deci-

dir si fabricar o comprar el artículo, y si la empresa ha de producir sola o en asociación; y iii) la capacidad administrativa, es decir, la de planificar las estructuras organizacionales y políticas para lograr un desempeño eficiente. La dimensión técnica, por su parte, incluye la capacidad de desarrollar y planificar nuevos productos y procesos y hacer funcionar eficazmente las instalaciones, así como la capacidad de aprendizaje (Dosi, Teece y Winter, 1992, p. 198).

Esos autores opinan que al no existir un núcleo de competencias y capacidades que les dé coherencia a las actividades comerciales, es probable que la empresa — que es una cartera de empresas autónomas — sobreviva solamente en ambientes de poca selectividad, por ejemplo, donde no hay crédito y están protegidas de los competidores (mediante reglamentación, reservas de mercado, barreras a las importaciones, etc.).

Considerando las hipótesis expuestas y los factores que influyen en la coherencia de la empresa, las estrategias pueden clasificarse en dos grupos: las coherentes y las no coherentes, o defensivas-especulativas. Esta división sigue siendo insuficiente para caracterizar las estrategias corporativas posibles, en especial las coherentes. Por lo tanto, en la tipología que se describe a continuación se optó por ampliar la segmentación.

Las estrategias no coherentes, o mejor dicho poco coherentes, reflejan la hipótesis que postula que los grupos diversificaron las actividades con miras a defender sus recursos líquidos de la inestabilidad económica. Para este fin adquirieron participaciones en empresas insertas en diversas industrias en un intento por diluir el riesgo de una inserción sectorial concentrada del capital.

Las estrategias coherentes (diversificadoras, diversificadoras sinérgicas, de especialización y de especialización intensiva) representan la hipótesis que postula la existencia de una relación entre la estructura industrial de los grupos y su reestructuración. Esas estrategias se caracterizan por la búsqueda de mercados externos, de espacios en el mercado interno y de oportunidades tecnológicas. Ellas destacan también la importancia de la planificación y de la expansión comercial de largo plazo ante los movimientos coyunturales que, en gran medida, justificaron las estrategias defensivas-especulativas.

Las estrategias de especialización, especialmente las intensivas, corresponden a la hipótesis según la cual, al comienzo de los años noventa, los grupos industriales y las grandes empresas se concentraron en los sectores y segmentos industriales en los cuales

⁶ En el texto original de Penrose dice "área de especialización", pero para evitar ambigüedades posteriores se optó por usar la expresión "área de expansión".

consideraron poseer ventajas competitivas consolidadas.

Pese a que ese movimiento es reciente y todavía no ha llegado a su fin, cabe suponer que estas estrategias difieren de las utilizadas en los años ochenta, período en que los grupos se expandieron hacia industrias conexas (estrategias de diversificación sinérgica), adquirieron empresas competidoras, incorporaron actividades complementarias o subsidiarias a su ámbito de expansión (estrategias de especialización con integración horizontal y vertical), o incluso especularon y adquirieron participación en empresas líderes y activos considerados seguros.

a) *Estrategias no coherentes*

Las estrategias defensivas-especulativas se caracterizan por la administración de una cartera de activos reales de empresas entre las que hay poca coherencia. Una característica destacada de esas estrategias es la adquisición de participaciones en empresas bien colocadas en sus mercados y que disfrutan de una clara seguridad financiera. Asimismo, pueden caracterizarse por la adquisición de empresas cuyos principales activos consisten en yacimientos minerales y propiedades urbanas y rurales, que funcionan como reserva de valor y capital especulativo.

Los criterios de evaluación que se aplican para adquirir las nuevas empresas no consideran las relaciones competitivas potenciales con otras empresas que componen el grupo. Basta que las adquisiciones constituyan un "buen negocio", es decir, que correspondan a activos que tienen bajo costo relativo, liquidez elevada, riesgo reducido y rendimientos positivos en relación con un mínimo establecido.

Según la definición de Dosi, Teece y Winter (1992, p. 201), esa estrategia conduciría a la formación de conglomerados, es decir, de estructuras empresariales que tienen un elevado grado de diversificación, pero en las que las sinergias entre las actividades son limitadas (grado reducido de coherencia); en un ambiente más selectivo (por ejemplo de recesión y de apertura comercial) estas estructuras tenderían a desaparecer, probablemente por la necesidad de defender una inserción sectorial considerada más importante.

b) *Estrategias coherentes*

En contraposición con la estrategia anterior, las estrategias coherentes procuran aprovechar deliberadamente o ampliar las ventajas competitivas ya acumuladas. Mediante las adquisiciones o expansiones se busca crear sinergias con las principales empresas del

grupo al abrir nuevas áreas de expansión.⁷ Pese a que las alternativas de expansión de un conglomerado son múltiples, poseen algunas características comunes en cuanto a estrategias y pueden agruparse en cuatro conjuntos:

i) *Estrategias de diversificación sinérgica*. Estas estrategias tienen por objetivo ampliar y reforzar la inserción del grupo en un determinado conjunto de industrias; e incorporan segmentos industriales o actividades próximas al ámbito principal de expansión del grupo.

Según la tipología de Chandler (1990, pp. 36 a 45), que clasifica las estrategias en ofensivas y defensivas, las estrategias de diversificación sinérgicas serían consideradas ofensivas, puesto que buscan introducir nuevos productos y entrar a nuevos mercados basándose en las capacidades productiva, tecnológica, de organización, financiera y comercial. Esa expansión encuentra su mayor estímulo en las economías de alcance. Las capacidades ociosas en la estructura productiva generadas por la caída de la demanda, por la discontinuidad de escala, o por ambos factores, son otros elementos que al combinarse con las economías de alcance pueden facilitar el acceso a nuevos mercados y productos (Penrose, 1959).

Para Dosi, Teece y Winter (1992), la diversificación sinérgica sería más común en las empresas o grupos dotados de núcleos estratégicos que se caractericen por el aprendizaje de tecnologías genéricas. La capacidad de generar nuevos productos y procesos, construir y controlar redes de distribución, intensificar la eficiencia productiva, etc., crea oportunidades de inversión, puesto que capacita a la empresa o grupo para ampliarse hacia nuevos segmentos industriales. En estos casos, se formarían estructuras empresariales coherentemente diversificadas.

ii) *Estrategias de especialización*. Estas estrategias procuran concentrar las actividades del grupo en un área de expansión delimitada, y no corresponden

⁷ Hobson (1985, página 151) describe las tácticas de lo que podría denominarse estrategia coherente de una gran empresa: Naturalmente un conglomerado debe buscar, por una parte, controlar o apoderarse del mercado de sus principales materias primas y, por otra, de los mercados para vender sus productos manufacturados (...). A lo anterior se agrega generalmente el control de la fabricación y otros procesos subsidiarios de las operaciones principales (...) indispensables para asegurar su autosuficiencia. La expansión horizontal se manifiesta en parte en la elaboración de nuevos productos y subproductos y en parte en la incorporación de otros tipos de productos, que de otro modo, al competir con los productos fabricados por el conglomerado, limitarían su monopolio. Dentro de ese conjunto de posibilidades, cabe conjeturar la existencia de algunas actividades más importantes que otras, por ejemplo, las relacionadas con el control de las materias primas y la tecnología.

necesariamente a estrategias poco ofensivas cuando se las compara con las estrategias diversificadoras sinérgicas. De hecho, pueden representar la consolidación de una posición en una actividad industrial importante. La búsqueda de las economías de escala, la modernización y el control tecnológico, la defensa de las posiciones competitivas y la expansión en algunos mercados son motivos que pueden contribuir a que las inversiones se concentren en algunas actividades industriales y se dejen de lado otras consideradas menos rentables o estancadas.

Chandler (1990, pp. 36 a 45), al examinar la integración horizontal (específicamente para controlar la capacidad instalada) y la integración vertical (destinada al control exclusivo de los insumos estratégicos) considera que en general éstas son estrategias defensivas. Cuando la integración horizontal es defensiva, su objetivo es proteger las inversiones ya existentes por medio de un mayor control de la producción, el precio y los mercados. Se procura limitar así una posible intensificación de la competencia ya sea en lo que se refiere a la formación de precios o al ámbito tecnológico. Sin embargo, se señala que al explotar las economías de escala, la integración horizontal puede generar reducciones significativas en los costos de operación y administrativos y ampliar la eficiencia tecnológica, lo que podría traducirse en un comportamiento más ofensivo.

La integración vertical puede relacionarse solamente con la creación de barreras al ingreso de nuevos competidores (control de las fuentes de materias primas y del abastecimiento de partes) o el aumento del control de la demanda (integración vertical hacia adelante), comportamientos que son eminentemente defensivos. Por otra parte, no obstante, la integración vertical puede reflejar intentos de reducir los costos de operación, de aumentar la calidad o la oferta de insumos, etc., y en esos casos constituye un comportamiento más ofensivo. Dosi, Teece y Winter (1992) expresan que esas empresas y grupos integrados verticalmente serían más comunes en industrias cuya capacitación tecnológica es limitada, que presentan intensos eslabonamientos productivos y activos especializados.

Se observará que las estrategias de especialización, como las de diversificación sinérgica, estarán condicionadas por la base tecnológica y por el ámbito de comercialización. En algunos casos la distinción entre unas y otras puede ser compleja, porque están condicionadas por el mismo núcleo estratégico. Las estrategias de integración vertical e integración horizontal pueden corresponder tanto a una diversificación sinérgica como a una de especialización. En esos ca-

sos, las inversiones en actividades relacionadas entre sí (por ejemplo, la integración vertical) tendrían efectos diversificadores cuando se reducen relativamente los vínculos entre su expansión y la dinámica de las empresas a las cuales ésta estaba inicialmente subordinada.

Hasta ese momento, la especialización era considerada una opción de la empresa o grupo; sin embargo también puede ser vista como una imposición. La incapacidad para garantizar la posición competitiva en una amplia variedad de mercados puede llevar a la especialización y también a reducir la diversificación, sea ésta o no de naturaleza sinérgica. Hay factores como los cambios tecnológicos intensos, la aparición de competidores fuertes o el aumento de las escalas de producción que pueden requerir inversiones superiores a la capacidad de financiamiento del grupo. En esos casos, la concentración reflejaría la incapacidad del grupo para competir en diversas industrias, pese a las oportunidades de expansión que pueden haber existido.

iii) *Estrategias de especialización intensiva.* Estas estrategias apuntan a la concentración de las actividades en un núcleo estratégico limitado y tienden a reflejar una centralización de actividades en torno a un segmento industrial con pocas líneas de productos o con productos muy similares. En general la especialización intensiva corresponde a una concentración intrasectorial, en tanto que la especialización corresponde a una concentración sectorial. Según la tipología de Dosi, Teece y Winter, las estrategias de especialización intensivas tienden a crear empresas especializadas.

iv) *Estrategias de diversificación.* Las estrategias de diversificación, en contraposición con las estrategias de diversificación sinérgica, tienen por objetivo la entrada a los mercados, la incorporación a empresas o actividades que no están directamente relacionadas con las que el grupo ya está desarrollando. Entre los elementos que impulsan estas estrategias cabe citar la percepción de un estancamiento persistente de la demanda, la disponibilidad de recursos financieros y la existencia de mercados en expansión y rentabilidad elevada en otras industrias.

La posibilidad de expansión hacia otras actividades no conexas está condicionada también por aspectos relacionados con la competencia. Las empresas se diversifican hacia determinadas industrias cuando se consideran capaces de alcanzar costos competitivos, conquistar clientes y mantenerse a la par con el avance tecnológico. La estrategia de diversificación tiende a ser interindustrial, en tanto que la de diversificación sinérgica se aproxima más a una inversión intraindustrial.

Con arreglo a la tipología de Dosi, Teece y Winter, las estrategias de diversificación contribuirían a la formación de conglomerados, ya que habría un bajo grado de coherencia entre las diversas actividades del grupo. Sin embargo, a diferencia de las estrategias no coherentes, de carácter defensivo-especulativo, aquéllas llevarían a una inserción sectorial persisten-

te, que correspondería a la creación de nuevas fronteras de expansión. No sería correcto afirmar que tal estrategia responde a un cálculo predominantemente financiero-especulativo. Con la ayuda de esta tipología se procurará evaluar a continuación las reestructuraciones de una muestra de grupos industriales nacionales.

IV

Análisis de las estrategias de algunos grupos industriales en Brasil

Para analizar las estrategias de reestructuración, se elaboró una muestra de grupos industriales de grandes empresas, con exclusión de aquellos que no son típicamente industriales, o que tienen una inserción sólida en la construcción civil y el comercio; otro criterio de selección fue la disponibilidad de informaciones en los medios de comunicación (diarios, revistas, informes, balances, etc.) que permitiera la recuperación histórica de las estrategias. Teniendo en cuenta esas restricciones se seleccionaron 18 grupos industriales nacionales con inserciones sectoriales diferentes. Además se eligieron otros dos grupos con gran participación de capital extranjero, cuales son el grupo argentino Bunge y Born y el grupo Belgo-Mineira, con participación de capital belga. Se escogieron esos dos grupos porque aplican estrategias que están condicionadas en gran medida por el espacio económico nacional y porque realzan las estrategias de los grupos típicamente nacionales como el Hering, el Vicunha y el Gerdau.

La muestra comprende un espectro amplio de actividades industriales entre las cuales la exclusión más destacada corresponde a las industrias químicas. En su exclusión influyeron su notoria complejidad técnica y productiva, la marcada superposición en ellas de capital nacional (estatal y privado) y extranjero, y las intensas transformaciones en marcha relacionadas con la privatización de las empresas estatales. En los cuadros 1 y 2 se sintetizan las reestructuraciones de esa muestra de grandes empresas y grupos industriales.

1. Las estrategias empresariales en los años ochenta

Las reestructuraciones de los grupos industriales en la década de 1980 se relacionaron con cuatro característi-

cas generales que le dieron un carácter especial a la economía. Primero, la inestabilidad económica indujo a los grupos a adquirir empresas y activos que funcionaron como reserva de valor o capital especulativo. Esas estrategias contribuyeron poco a la consolidación de las ventajas competitivas o la creación de nuevos espacios de expansión. Entre los activos de casi todos los grupos figuraban empresas de explotación minera, inmobiliarias, reforestadoras, además de participaciones en otras empresas industriales. Los grupos Weg, Bunge y Born, Suzano, Vicunha y ABC-Algar son ejemplos de este comportamiento general que caracteriza un conjunto muy diferenciado de grupos con distintas inserciones sectoriales y estrategias competitivas.

La segunda característica, cual es la recesión y estancamiento del mercado interno, estimuló principalmente las estrategias centradas en el control de los mercados. El poder financiero fue fundamental para la adquisición de empresas ya instaladas y, ocasionalmente, para la instalación de nuevas plantas. Los grupos robustecieron su posición competitiva mediante la adquisición de sus competidores, realizando una integración vertical hacia adelante, procurando así controlar la demanda, o hacia atrás, con la adquisición de proveedores de insumos (como hicieron por ejemplo los grupos Vicunha, Gerdau, Belgo-Mineira y Votorantim). De modo general se intentó adquirir empresas estratégicas para el control de las áreas de expansión; menos frecuente fue la diversificación de las líneas de producción mediante la explotación de las sinergias comerciales y eventualmente de las técnicas (por ejemplo: Sadia, Cofap y Metal Leve).

Los estímulos exportadores fueron un tercer factor determinante de la reestructuración. La búsqueda de una posición en el mercado externo influyó con

CUADRO 1

Brasil: Perfil de los grupos industriales seleccionados en 1980, 1989 y 1992

Grupos	1980	1989	1992
Machline	Electrónica incl. bienes de consumo Automatización de servicios Finanzas Computadores Telecomunicaciones	Electrónica incl. bienes de consumo Automatización de servicios Microelectrónica Telecomunicaciones (segmento) Finanzas	Electrónica incl. bienes de consumo (segmento) Automatización de servicios (segmento) Microelectrónica (paralizada)
ABC-Algar	Act. agropecuaria Servicios telefónicos Comercio y servicios Inmuebles Turismo Frigoríficos Comercio y servicios	Act. agropecuaria Servicios telefónicos Telecomunicaciones Computadores Agroindustria (soya) Comercio y servicios Inmuebles Turismo	Act. agropecuaria Servicios telefónicos Telecomunicaciones (segmento) Agroindustria (soya) Frigoríficos (paralizados)
Docas	Finanzas Servicios portuarios Telecomunicaciones Actividad agropecuaria Inmuebles	Finanzas Telecomunicaciones Computadores Equipos periféricos Actividad agropecuaria Inmuebles	Finanzas Act. agropecuaria Inmuebles
Gerdau	Siderurgia Comercio Reforestación	Siderurgia Comercio Reforestación Servicios de informática	Siderurgia Comercio Reforestación Servicios de informática
Villares	Siderurgia Maquinaria y equipos industriales Fundición pesada	Siderurgia Maquinaria y equipos industriales Automatización industrial Fundición pesada	Siderurgia Maquinaria y equipos industriales (segmento)
Belgo-Mineira	Siderurgia Explotación minera Reforestación	Siderurgia Explotación minera Reforestación Metalurgia	Siderurgia Explotación minera Reforestadoras Metalurgia
Cofap	Autopartes	Autopartes Electrónica	Autopartes Electrónica embarcada
Metal Leve	Autopartes Maquinaria y equipos industriales Agroindustria (jugos)	Autopartes Maquinaria y equipos industriales Automatización industrial	Autopartes

Fuente: Ruiz (1994).

CUADRO 2

Brasil: Perfil de los grupos industriales seleccionados en 1980, 1989 y 1992-1993

Grupos	1980	1989	1992-1993
Weg	Electromecánica	Electromecánica Componentes electrónicos Automatización industrial Ind. química (tinturas) Reforestación Frigoríficos Alimentos (pesca)	Electromecánica Componentes electrónicos Automatización industrial Ind. química (tinturas) Reforestación Frigoríficos Alimentos (pesca)
Hering	Ind. textil y de confecciones Agroindustria (soya)	Ind. textil y de confecciones Agroindustria (soya) Frigoríficos Industria de carnes embutidas Industria de derivados de aceites vegetales	Ind. textil y de confecciones Agroindustria (soya) Frigoríficos Industria de carnes embutidas Industria de derivados de aceites vegetales
Bunge y Born	Ind. textil y de confecciones Molinos Agroindustria (soya) Industria de derivados de aceites vegetales Pinturas y barnices Ind. minero-química Extracción de minerales Inmuebles Finanzas y seguros Computadores Servicios de informática	Ind. textil y de confecciones Molinos Agroindustria (soya) Industria de derivados de aceites vegetales Pinturas y barnices Ind. minero-química Extracción de minerales Inmuebles Cemento	Ind. textil y de confecciones Molinos Agroindustria (soya) Industria de derivados de aceites vegetales Pinturas y barnices Ind. minero-química Extracción de minerales Inmuebles (paralizada) Cemento
Vicunha	Industria textil Act. agropecuaria	Ind. textil y de confecciones Act. agropecuaria	Ind. textil y de confecciones Act. agropecuaria Siderurgia
Alpargatas	Ind. textil y de confecciones Calzado	Ind. textil y de confecciones Calzado	Ind. textil y de confecciones Calzado
Sadia	Act. agropecuaria Frigoríficos Molinos Agroindustria (soya)	Act. agropecuaria Frigoríficos Molinos Agroindustria (soya) Ind. de carnes embutidas Ind. de derivados de aceites vegetales	Act. agropecuaria Frigoríficos Molinos Agroindustria (soya) Ind. de carnes embutidas Ind. de derivados de aceites vegetales Ind. de masas alimenticias
Perdigão	Act. agropecuaria Frigoríficos Molinos	Act. agropecuaria Frigoríficos Molinos Ind. de carnes embutidas Agroindustria (soya)	Act. agropecuaria Frigoríficos Molinos Ind. de carnes embutidas Agroindustria (soya)
Votorantim	Cemento Aluminio Metalurgia Industria química Extracción minera	Cemento Aluminio Siderurgia Metalurgia Industria química Extracción minera Papel y cartón	Cemento Aluminio Siderurgia Metalurgia Industria química Extracción minera Papel y cartón Agroindustria (jugos)

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 2 (continuación)

Klabin	Papel y cartón Madereras Reforestadoras Cerámicas	Papel y cartón Industrias madereras Reforestación	Papel y cartón Industrias madereras Reforestación
Suzano	Papel y cartón Madereras Reforestación Petroquímica	Papel y cartón Industrias madereras Reforestación Petroquímica Otras	Papel y cartón Industrias madereras Reforestación Petroquímica
Caemi	Extracción minera Siderurgia Celulosa Papel Frigoríficos Act. agropecuaria Agroindustria	Extracción minera Celulosa Papel	Extracción minera Celulosa Siderurgia
Matarazzo	Ind. de masas alimenticias Industria de derivados de aceites vegetales Plásticos y derivados Industria textil Metalurgia Cemento Extracción minera Papeles y cartones Industria química Azúcar y alcohol Act. agropecuaria Comercio Inmuebles	Industria de derivados de aceites vegetales Plásticos y derivados Extracción minera Papeles y cartones Industria química Azúcar y alcohol Act. agropecuaria Comercio Inmuebles	(...)

Fuente: Ruiz (1994).

mayor o menor intensidad sobre todos los grupos industriales. Algunos abandonaron actividades productoras de bienes típicamente no transables en el mercado externo (por ejemplo, Caemi). Otros que se apoyaban en gran medida en el mercado interno financiaron y viabilizaron la inserción en el mercado externo (por ejemplo Cofap, Gerdau y Votorantim).

Los dos movimientos descritos de los mercados (externo e interno) no definieron en el decenio de 1980 una directriz radicalmente exportadora para la reestructuración. Todos los grupos intentaron insertarse en el mercado externo, pero pocos lo hicieron marginalizando el mercado interno (se exceptúa Caemi). En las estrategias de reestructuración el mercado interno se mantuvo como un espacio estratégico de expansión. Algunos grupos con fuerte inserción en el mercado internacional pudieron respaldar la expansión en el mercado interno (por ejemplo: Sadia y Hering). Para esos grupos las posibilidades de tener éxito en este mercado eran más favorables que las tentativas de

expansión en un mercado externo competitivo e inestable.

Los cambios tecnológicos fueron el cuarto factor determinante en la reestructuración de varios grupos industriales y grandes empresas (por ejemplo, ABC Sharp, Weg y Villares). Pocos fueron sin embargo capaces de sustentar una estrategia centrada exclusivamente en las oportunidades tecnológicas. Muchas estrategias fracasaron o no se desarrollaron (por ejemplo en Docas, Metal Leve y Villares). Otras se debilitaron e incluso su propia viabilidad era cuestionable (por ejemplo en Sharp y Veg). Las estrategias predominante tecnológicas tuvieron éxito en los años ochenta.

Los grupos que se consolidaron en sectores más tradicionales (industria textil, de alimentos, siderúrgica, etc.) aumentaron su patrimonio, mantuvieron su protección financiera y algunos consiguieron insertarse en el mercado externo. Además, afianzaron su liderazgo en el mercado interno y robustecieron su poder de mercado, lo cual les garantizó mejores condiciones

de reacción ante los movimientos disruptivos. De cierto modo, se reprodujeron las ventajas competitivas consolidadas, se crearon espacios restringidos de crecimiento y se amplió la concentración de los mercados. Para muchos grupos, esa estrategia cautelosa determinó su buen desempeño en un período de incertidumbre e inestabilidad (por ejemplo, para Belgo-Mineira y Votorantim)⁸.

Otra característica que persistió fue la ausencia de vínculos entre las estructuras industriales y las instituciones financieras. La aproximación que finalmente se produjo entre los grupos industriales nacionales y las instituciones financieras (por ejemplo, Sharp, Bunge y Born y Vicunha) no se asemeja a los movimientos observados en algunos grupos extranjeros, como los japoneses. Si la muestra estudiada representa un comportamiento general, las relaciones entre los grupos y los bancos constituyeron una forma de maximizar la valorización financiera de los recursos monetarios ociosos o del capital de giro. No tenían como objetivo constituir estructuras para respaldar las inversiones de largo plazo.⁹

Pese a que la distancia entre los capitales industriales y financieros es de larga data, el ambiente económico de recesión, las tasas de interés oscilantes y ascendentes, el financiamiento con plazos cada vez menores, etc., tendieron a reforzarla. Se exceptuaron los grupos que no optaron por políticas financieras cautelosas que, en la mayoría de los casos, fueron consideradas buenos procedimientos administrativos. Se atribuyeron los méritos a los planes de inversión con capital propio en contraposición con las inversiones con capital de terceros. Aquellos que no se ciñeron a esa regla tuvieron graves problemas financieros como le ocurrió a los grupos ABC, Algar y Perdigo.

En suma, puede afirmarse que los grupos usaron estrategias caracterizadas por la inversión y la adquisición de empresas que les garantizaran un mayor

poder en el mercado de los núcleos industriales considerados estratégicos, y que predominaron las estrategias coherentes, en especial las de especialización, complementadas con diversificaciones sinérgicas (cuadro 3).

A pesar del estancamiento de algunos mercados y de la intensa inestabilidad económica, no predominaron las diversificaciones hacia actividades poco vinculadas con las áreas de expansión ni las adquisiciones de actividades que constituyesen un buen negocio; pocos se guiaron por una estrategia exclusivamente especulativa.

Sin embargo, no puede dejarse de lado la inestabilidad económica como estímulo a las adquisiciones. La intensa inestabilidad, al tornar volátiles parámetros básicos del cálculo capitalista (ingreso y utilidades previstas, tasas de interés y tipos de cambio, etc.), puede haber contribuido a intensificar las divergencias en la evaluación de la rentabilidad prospectiva de los activos. Se abre así la posibilidad de hacer adquisiciones. Con todo, ese proceso siguió estando condicionado por la inserción sectorial de los grupos y por la compleja lógica de competencia de las industrias.¹⁰

2. Las estrategias empresariales a comienzos de los años noventa

A diferencia de lo que ocurrió en el decenio de 1980, cuando las estrategias de especialización combinadas con diversificaciones sinérgicas caracterizaron las reestructuraciones de los grupos industriales, a comienzos de los años noventa las estrategias se caracterizaron por especializaciones sectoriales complementadas por especializaciones intensivas —intrasectoriales— (véase el cuadro 3).

Muchas estrategias se revisaron cuando se produjeron los cambios económicos de comienzos de los años noventa. Por efecto de la intensa recesión, los grupos postergaron sus planes de expansión y liberaron activos no estratégicos, principalmente aquéllos de carácter especulativo (así hicieron por ejemplo Weg, Bunge y Born, y ABC-Algar). En un segundo momento optaron por reducir el grado de diversificación de sus estructuras industriales (por ejemplo, Bunge y Born, Villares y Metal Leve). Como última alternati-

⁸ Pese a que la muestra estudiada es restringida, apoya la hipótesis de que en los años ochenta se habría elevado significativamente la concentración industrial, principalmente la económica, en gran número de industrias. Como consecuencia del estancamiento del mercado interno las empresas progresivas reforzaron aun más sus posiciones mediante la adquisición de empresas marginales.

⁹ Cruz (1994) sintetiza la especificidad del financiamiento de la economía brasileña. En lo que se refiere al financiamiento del capital nacional, el autor observa que sigue siendo limitado el acceso al financiamiento de largo plazo (interno o externo) que permitiría una expansión de las inversiones aparte de la acumulación propia de fondos. En el mismo sentido, otros autores han señalado que ese es uno de los principales problemas para la recuperación del crecimiento de las economías latinoamericanas.

¹⁰ Cabe observar que la diferencia entre los precios de los activos no es característica específica de un período de elevada inestabilidad. Existen múltiples asimetrías entre las empresas de la misma industria que generan diversas evaluaciones de los precios de los activos, incluso en períodos de relativa estabilidad económica.

CUADRO 3

Brasil: Estrategia de los grupos industriales seleccionados

Grupos	1980-1989	1989-1992/1993
Machline	Diversificación sinérgica	Especialización intensiva
ABC-Algar	Diversificación sinérgica y especulativa	Especialización intensiva
Docas	Diversificación sinérgica y especulativa	Especialización intensiva
Gerdau	Especialización	Especialización
Villares	Diversificación sinérgica	Especialización intensiva
Belgo-Mineira	Diversificación sinérgica	Diversificación sinérgica
Cofap	Diversificación sinérgica	Especialización
Metal Leve	Diversificación sinérgica	Especialización
Weg	Diversificación sinérgica y especulativa	Especialización
Hering	Diversificación sinérgica	Diversificación sinérgica
Bunge y Born	Diversificación sinérgica y especulativa	Especialización intensiva
Vicunha	Especialización	Diversificación
Alpargatas	Especialización	Especialización intensiva
Sadia	Diversificación sinérgica	Diversificación sinérgica
Perdigão	Diversificación sinérgica	Especialización
Votorantim	Especialización y diversificación (a fines de los ochenta)	Diversificación
Klabin	Especialización	Especialización
Suzano	Especialización	Diversificación
Caemi	Especialización intensiva	Especialización
Matarazzo	Diversificación especulativa	(en falencia)

Fuente: Elaboración propia.

va, dentro de los ámbitos de expansión estratégica, optaron por paralizar, convertir en chatarra o vender las unidades industriales menos eficientes o que tenían una capacidad ociosa elevada (Perdigão, Villares y Bunge y Born).

La recesión alentó también las reestructuraciones que privilegiaran una mayor inserción externa (por ejemplo, en Villares, Caemi y Votorantim). La caída de la demanda interna indujo a varios grupos a reducir las actividades orientadas hacia el mercado interno. Eso ocurrió durante todos los años ochenta, pero se intensificó en el período 1990-1993.

Cuando se dejaron de lado las políticas industriales sectoriales y se produjo la apertura comercial, se abandonó en gran medida la diversificación hacia industrias que hacen uso intensivo de tecnología (por ejemplo, Villares, ABC-Algar y Docas). Al no existir una protección estatal activa la fuerte competencia externa y la recesión fueron motivos suficientes para

que se aplazaran las incursiones en los nuevos sectores industriales y se optara por aquellos sectores considerados más estables. Por último, todo eso constituyó un acicate para la aplicación de estrategias de especialización orientadas hacia sectores en que se creía poseer sólidas ventajas competitivas.

Las diferencias entre los dos períodos (1980-1989 y 1990-1993) destacan cuando se comparan los años en que hubo recesión. En 1981-1983, los grupos optaron por ajustar sus estructuras productivas mediante cambios en el nivel de producción, la reducción de los costos financieros y la ampliación de las exportaciones. La recesión era considerada transitoria y las presiones ejercidas sobre la competencia, las innovaciones tecnológicas y los nuevos productores (especialmente extranjeros) no se veían como una amenaza para las estrategias y estructuras industriales construidas en la década de 1970. La política industrial que se adoptó en esa época protegía la producción nacional de la

competencia externa y abría espacios para la expansión, especialmente de las actividades que hacían uso intensivo de la tecnología. Por ejemplo, durante la recesión muchos grupos siguieron adelante con intensas políticas de adquisición y expansión (por ejemplo Perdigão, Vicunha, Gerdau, Belgo-Mineira, Klabin, Metal Leve, ABC-Algar, Sharp y Docas).

A comienzos de los años noventa el ambiente económico era percibido de otra manera. La restricción obligó a los grupos a efectuar un nuevo ajuste y bajar el nivel de producción, el que sin embargo estuvo acompañado de una redefinición de las áreas de expansión. No solamente se produjo un ajuste como el que había tenido lugar en el período 1981-1983 sino que también hubo una redefinición de las estructuras orientada a excluir las empresas que hacían uso intensivo de tecnología y que no eran exportadoras y al dismantelamiento de las plantas ineficientes o marginales (por ejemplo, Sharp, Sadia, ABC-Algar, Bunge y Born, Villares y Caemi). Esas características son las que diferencian las reestructuraciones de grupos ocurridas a comienzos de los años noventa¹¹ de las que se pusieron en práctica en los años ochenta.

3. Estrategias ofensivas, conservadoras y defensivas

Uno de los aspectos que singularizaron las estrategias de los grupos analizados fue la forma en que reaccionaron ante la inestabilidad y la incertidumbre. Algunos grupos se atrevieron a hacer frente al ambiente económico adverso e invirtieron aceleradamente en la ampliación de su base industrial. Otros mostraron un comportamiento defensivo y se mantuvieron prácticamente estancados. Por último, muchos aplicaron una estrategia conservadora.

Como ejemplo de comportamiento estratégico ofensivo puede considerarse el del grupo Perdigão, que durante los años ochenta aplicó una política financiera osada y pese a que el ambiente económico requería proceder con más cautela, mantuvo un elevado endeudamiento. A comienzos de los años noventa estaba descapitalizado, con inversiones que llegaban a su conclusión, y no resistió la recesión.

¹¹ Tavares (1993, página 23) considera que las grandes empresas, al verse amenazadas por la recesión y por las perspectivas de que disminuyera la protección cambiaria y arancelaria, reaccionaron e intentaron por primera vez un ajuste microeconómico que confirmaba la recesión y el desempleo, pero buscaba la modernización con vistas a seguir resistiendo en los mercados internacionales.

El comportamiento de los grupos Docas y Sharp constituiría otro ejemplo de la aplicación de estrategias ofensivas. Se expandieron en sectores que hacen uso intensivo de tecnología y que necesitaban inversiones elevadas y recurrentes, lo que les exigía aplicar una política financiera más osada. A raíz de los cambios económicos que se produjeron a comienzos de los años noventa, una parte importante de las actividades de estos grupos fueron vendidas o paralizadas.

El comportamiento de los grupos Hering y de Cofap constituyen ejemplos de estrategia ofensiva en materia de inversión (y de tecnología en el segundo de los casos), si bien se procedió con más cautela en lo que toca al endeudamiento. Su política financiera fue más coherente con un ambiente económico caracterizado por la incertidumbre y eso les permitió resistir los movimientos disruptivos.

La estrategia del grupo Belgo-Mineira refleja una política defensiva coherente que se caracterizó por un bajo endeudamiento, inversiones con capital propio y modernización parcial de la base productiva. Con arreglo a ella, el grupo mantuvo estancada su capacidad productiva e integró verticalmente la producción, no intentó acicatear la competencia en su mercado ni invertir en otros segmentos. Esta fue una estrategia defensiva a la espera de condiciones más seguras para la inversión.

El grupo Votorantim puso en práctica una estrategia similar durante el período 1980-1987, ya que redujo su endeudamiento e invirtió solamente con capital propio en actividades relacionadas entre sí. Solamente a finales de los años ochenta el grupo amplió las inversiones. Los sectores escogidos —papel y celulosa y jugos cítricos— ya se habían consolidado como competitivos en el ámbito internacional. Esta estrategia puede considerarse más conservadora.

Entre los ejemplos de estrategia conservadora cabe señalar la aplicada por los grupos Vicunha y Gerdau. Ambos combinaron la expansión de la base productiva con la capacidad de acumulación interna, la emisión de acciones y un endeudamiento administrado, consiguieron afianzar una posición en sus principales segmentos del mercado y resistieron los movimientos adversos de la economía. Esta era una estrategia adecuada para un período de condiciones económicas inciertas.

Se estima que de esos tres tipos de estrategia, predominó la conservadora para el conjunto de grupos industriales nacionales. Durante el período analizado pocos grupos mantuvieron paralizadas sus áreas de expansión. Por otra parte, sólo algunos se atrevieron a desafiar las tendencias predominantes en el ambiente

económico y a ampliar las inversiones con capital de terceros y en áreas no convencionales o en que se hacía uso intensivo de tecnología. Al comportarse de esa manera un importante elemento determinante del "comportamiento ofensivo" fueron las políticas industriales sectoriales.

La mayoría de los grupos invirtió en la adquisición de empresas competidoras y en actividades complementarias, filiales y próximas a sus núcleos estratégicos. Cuando invirtieron fuera de su área de expansión, optaron por industrias más estabilizadas desde el punto de vista tecnológico y con una competitividad externa ya explícita y en lo posible asegurada por una dotación natural de factores o por el uso intensivo de mano de obra barata y poco calificada, o por ambos (por ejemplo, Vicunha y Votorantim).

Pese a las excepciones que existieron, este conjunto de elementos permite clasificar las estrategias de los grupos nacionales como predominantemente conservadoras puesto que invirtieron de manera coherente con sus núcleos estratégicos hasta el límite de su acumulación interna de recursos y de un endeudamiento seguro.

V

Estructuras empresariales ganadoras y desarrollo

La (re)estructuración de los grupos industriales brasileños que tuvo lugar en los años ochenta y sobre todo a comienzos de los noventa amplió las profundas diferencias entre esos grupos y estructuras empresariales ganadoras como los *keiretsu* y los *chaebol*. Una de las características de estas organizaciones empresariales y de muchas empresas transnacionales es que su estrategia articula inserciones industriales difusoras de nuevas tecnologías con otras que absorben tecnología.

El desmantelamiento de las políticas industriales activas (y la no reformulación de las mismas) en el Brasil, especialmente de aquellas relacionadas con las nuevas tecnologías, ocasionó una retracción de los nuevos movimientos de internalización de un núcleo tecnológico que habían tenido lugar en algunos grupos nacionales. Se comprometieron así los posibles estímulos dinámicos que podrían existir entre estructuras industriales maduras y las nuevas industrias que hacen uso intensivo de la tecnología.

Como conclusión general del análisis de las reestructuraciones de esa muestra de grupos industriales, puede afirmarse que las estrategias coherentes (sinérgicas, de diversificación, de especialización y de especialización intensiva) describen con mayor precisión el comportamiento de los grupos industriales brasileños. Dicho de otro modo, fue fundamental la relación entre las estructuras sectoriales de los grupos, la adquisición y venta de activos, la diversificación y especialización y el robustecimiento (y la defensa) de sus actividades estratégicas. El gran capital privado nacional elevó su grado de coherencia industrial ya que defendió y reforzó su inserción industrial y no dejó de lado oportunidades de inversiones sinérgicas. Sin embargo, en esa coherencia industrial aún subsiste un elemento condicionante ausente, cual es el vector tecnológico. En la reestructuración de comienzos de los años noventa, los grupos industriales excluyeron aquellas áreas de expansión relacionadas con las nuevas tecnologías y que caracterizan las estrategias industriales puestas en práctica por los grupos industriales considerados ganadores.¹²

Una segunda característica es el financiamiento de las inversiones de larga maduración a partir de un núcleo bancario articulado con las estrategias industriales. En el caso de los grupos brasileños la aproximación entre las esferas financieras e industriales, cuando ocurrió, se hizo en función de una ágil revalorización de recursos financieros que no trajo como consecuencia la constitución de fondos de financiamiento amplios y estables. Se mantuvo la práctica de inversiones que cargaban el lastre de la acumulación interna de fondos.

¹² Fanelli y Frenkel (1995) observaron movimientos similares en otras economías latinoamericanas. Las estrategias que hemos denominado defensivas, conservadoras y ofensivas pueden ser consideradas en este orden como estrategias con un grado descendente de flexibilidad. En el caso brasileño las opciones a favor de estrategias con elevado grado de flexibilidad fueron comunes, pero no en forma tan intensa como se ha postulado para otros países latinoamericanos.

Pese a las diferencias en cuanto al tamaño y a la inserción sectorial (cuadro 4) el hecho que más preocupa es la trayectoria de los grupos brasileños en comparación con la de las estructuras empresariales ganadoras. En el decenio de 1990 se ampliaron las diferencias, ya que abandonaron las estrategias que procuraban buscar sinergias tecnológicas, aumentó la especialización sectorial en industrias maduras y creció la distancia en relación con el sistema financiero. La rápida inserción en el mercado interno, que era una meta que se buscaba, robusteció las ventajas competitivas ya reveladas, en detrimento del establecimiento de inserciones relacionadas con nuevos mercados, productos y procesos.

Esta reestructuración reafirmó otras características del capitalismo brasileño, como la opción por insertarse en sectores que hacen uso intensivo de los recursos naturales y energéticos, en los que predominan los productos estandarizados, una tecnología difundida y economías estáticas de escala, y que son favorecidos por el *dumping* ecológico y por el uso de mano de obra barata y poco calificada (Fajnzylber, 1990; Canuto, 1994).

Por ejemplo, si se considera la evolución de las estructuras industriales de los siete mayores países desarrollados (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido) en 1995-1989 y se agrupan los sectores industriales a partir de su

CUADRO 4

Brasil y República de Corea: Valor facturado por los grupos económicos, 1980-1993
(Millones de dólares corrientes)

Empresa	1980	1983	1985	1988	1990	1992	1993	Principal actividad
República de Corea								
Samsung	3 798	7 167	14 193	27 386	45 042	49 560	51 345	Electrónica
Daewoo	...	6 313	8 698	17 251	22 260	28 334	30 893	Electrónica
Sunkyong	1 449	...	6 437	7 723	10 694	14 530	15 912	Petroquímica
Ssangyong	1 708	3 257	3 689	6 021	8 069	14 610	14 479	Petroquímica
Hyundai	5 540	9 300	14 025	8 250	12 811	8 606	9 204	Material de transporte
Hyosung	1 950	2 107	2 390	4 183	5 263	6 335	6 332	Textiles
Goldstar	...	...	...	...	4 253	4 917	5 366	Electrónica
Honam Oil	...	...	...	2 867	3 512	4 021	4 267	Petroquímica
Brasil								
Votorantim	1 098	960	1 081	1 825	1 769	2 098	2 798	Diversas ^a
Ipiranga	1 843	1 519	...	2 018	2 220	2 090	2 121	Petroquímica
Hering	424	538	938	885	1 851	1 511	1 637	Textiles/alimentos
Sadia	426	667	832	1 190	1 440	1 491	1 514	Alimentos
Gerdau	519	397	630	2 161	1 033	1 150	1 494	Metalurgia
Machline	246	285	235	659	844	...	1040	Electrónica
Vicunha	174	249	383	534	762	799	904	Textiles
Belgo-Mineira	...	...	...	700	786	858	767	Metalurgia
Antártica	301	313	308	437	753	670	785	Bebidas
Brahma	501	419	461	620	1 177	670	...	Bebidas
Klabin	275	262	421	744	718	1 623	606	Papel y celulosa
Perdigão	186	253	318	382	569	...	594	Alimentos
Suzano	241	173	217	473	428	485	582	Papel y celulosa
Cofap	142	124	208	437	567	845	548	Autopartes
Villares	388	490	388	790	756	689	516	Metalurgia
Itamarati	...	403	523	995	856	573	...	Agropecuaria
Ultra	278	210	105	404	439	356	476	Petroquímica
Caemi	714	498	560	879	322	...	431	Extracción minera/siderurgia
Alpargatas	514	419	501	762	992	...	406	Textiles/calzado
Paranapanema	81	148	406	506	234	308	343	Extracción minera
Metal Leve	120	99	172	335	365	278	339	Autopartes
Dedini	185	182	218	260	230	282	338	Mecánica/metalurgia
ABC-Algar	87	105	139	276	328	288	327	Telecomunicaciones/alimentos
Weg	65	45	92	173	200	168	181	Electromecánica

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada en la revista *Fortune* (Time Inc., Nueva York) en los años 1981, 1984, 1986, 1989, 1991, 1993 y 1994; y en la revista *Balanço Anual* (Jornal Gazeta Mercantil, S.P., Brasil) en los mismos años.

^a Minerales no metálicos, papel y celulosa, metalurgia, industria química y alimentos.

dinamismo, se obtiene la ordenación que figura en el cuadro 5.¹³

Al observar los sectores clasificados como dinámicos, se advierte que en la reestructuración de los grupos nacionales a comienzos de los años noventa se excluyeron importantes actividades vinculadas a ellos, principalmente las de contenido electrónico y electromecánico. En estas industrias de elevado dinamismo e intensivas en investigación y desarrollo se amplió la participación del capital extranjero, que aun cuando ya no era mayoritario y líder, alcanzó importantes posiciones.¹⁴

Sin embargo, existen algunas excepciones. En el segmento de las telecomunicaciones todavía se destaca la participación estatal. Puede afirmarse que en la industria petroquímica, si bien no se evalúa en este trabajo, se mantuvo una importante participación de capitales nacionales y estatales.

Pocos de los grupos analizados en este trabajo mantuvieron inserciones coherentes en actividades dinámicas que hacen uso intensivo de la tecnología (por ejemplo, Cofap y Weg). La mayoría (como ABC-Algar, Docas, Machline y Villares) abandonó esas actividades o aplicó estrategias más conservadoras al respecto. Entre los grupos que mantuvieron inserciones en sectores dinámicos cabe mencionar Votorantim, Klabin, Suzano y Caemi. Se insertaron en la industria papelera, actividad que hace uso intensivo de recursos naturales, y cuya capacidad restringida de innovación y difusión de nuevos productos y procesos limita su crecimiento futuro, como se comprobó en la crisis experimentada por el sector en el período 1990-1993.

La mayoría de los grupos nacionales tenderá a concentrarse en actividades de bajo dinamismo: alimentos y bebidas, metales ferrosos, productos textiles y confecciones y metales no ferrosos. Dentro del sector de los alimentos mostraron un dinamismo significativo algunas industrias (soya y sus derivados, carnes y aves, jugos concentrados) que hacen uso intensivo

¹³ La ordenación de los sectores industriales a partir del grado de dinamismo se obtuvo combinando los siguientes criterios con igual ponderación: crecimiento del valor agregado a precios corrientes y constantes (base: 1985=100), variación de los precios y contribución al crecimiento. Este último se obtuvo considerando el crecimiento del valor agregado ponderado por el peso del sector en la estructura industrial en el año base y dividido por el crecimiento del valor agregado total de la industria, también a precios corrientes y constantes.

¹⁴ En lo que se refiere a la colocación creciente del capital extranjero en la estructura industrial brasileña y de otros países latinoamericanos, véase Bielschowsky (1994), Bielschowsky y Stumpo (1995) y Di Filippo (1995).

CUADRO 5

Países más desarrollados: Grado de dinamismo de los sectores industriales

Grado de dinamismo	Sectores industriales
Muy dinámicos	Equipos de transporte Maquinaria eléctrica Otros productos químicos Otros productos metalúrgicos y no metalúrgicos Productos químicos Maquinaria no eléctrica Papel y derivados
Dinámicos	Industria editorial y gráfica Productos plásticos Productos metálicos Vidrio y derivados Equipo profesional y científico Productos de caucho Refinación de petróleo
Poco dinámicos	Productos alimenticios Productos cerámicos Productos químicos diversos Otras manufacturas industriales Fierro y acero Bebidas Productos textiles
Estancados	Metales no ferrosos Confecciones Tabaco y derivados Madera y derivados Calzados Muebles e instalaciones Cueros y derivados

Fuente: Ruiz (1994), sobre la base de ONUDI, 1991 y 1992.

de recursos naturales y tienen poco procesamiento industrial.

Tomando como referencia las estrategias de los grupos industriales descritos en los párrafos precedentes, puede afirmarse que la condición histórica de país subdesarrollado y periférico del Brasil fue reafirmada por las políticas de cuño neoliberal puestas en práctica a comienzos de los años noventa. La reestructuración de los grupos nacionales se orientó hacia una inserción subordinada en la economía nacional e internacional. Se transfirió a las empresas de capital extranjero la responsabilidad de dirigir la estructuración de las nuevas industrias que dinamizan (y dinamizarán) a la economía mundial y forman una nueva división internacional del trabajo, como las del sector electrónico, electromecánico y de transporte (Laplaine, 1992).

Así, el aparente optimismo que se manifiesta al afirmarse la coherencia en las reestructuraciones no

debe ocultar que la expansión de los grupos nacionales tiende a seguir dependiendo en gran medida del comportamiento de otros agentes, sean ellos el Estado o las empresas transnacionales; o mejor dicho, de la posición que las empresas extranjeras instaladas en el Brasil ocupan en las estrategias globales de sus casas matrices.

En relación con este aspecto, no puede dejar de hacerse una analogía con la teoría formulada por Schumpeter en 1912. En su modelo existen dos tipos de individuos (o conductas): los administradores y los empresarios. A los primeros les corresponde mantener las rutinas económicas (el "flujo circular"). Los empresarios, por su parte, innovan, crean nuevos productos, idean nuevas formas de producir, son los agentes centrales del nuevo desarrollo económico. Cabe entonces preguntarse ¿serían los capitales nacionales meros administradores o tímidos empresarios? ¿Serían los capitales extranjeros empresarios renuentes? O aun

más, ¿se tornó el Estado un innovador fallido? ¿A quién le correspondería nuevamente en la economía brasileña la condición de agente emprendedor?

Como los grupos industriales analizados son representativos del comportamiento general del capital nacional surgen otras preguntas: ¿Cuáles son las fronteras de expansión previstas por los grupos nacionales, a partir de una inserción en sectores industriales considerados "maduros"? ¿Qué grupos pueden todavía insertarse de manera menos pasiva en la economía nacional e internacional? O mejor dicho, ¿cuáles son las posibles articulaciones entre los capitales nacionales y los múltiples capitales extranjeros? ¿Existen grupos nacionales que podrían ser solidarios con un patrón de crecimiento más equitativo? No hay respuestas únicas para estas preguntas, lo que mantiene el debate —en punto muerto— sobre cuál será la trayectoria de expansión de la economía brasileña.

(Traducido del portugués)

Bibliografía

- Almeida, J.S., C. Kawall y L.F. Novais (1990): O ajuste da grande empresa privada nos anos 80, Campinas, Brasil, Instituto de Pesquisas Tecnológicas/Fundação Economia de Campinas/ Universidade Estadual de Campinas (IPT/FECAMP/UNICAMP), Instituto de Economía, mimeo.
- Bielschowsky, R. (1994): *Two Studies on Transnational Corporations in the Brazilian Manufacturing Sector: The 1980s and Early 1990s*, Desarrollo productivo, N° 18, LC/G.1842, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bielschowsky, R.A. y G. Stumpo (1995): Empresas transnacionales y cambios estructurales en la industria de Argentina, Brasil, Chile y México, *Revista de la CEPAL*, N° 55, LC/G.1858-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Chandler, A.D. (1990): *Introduction, Scale and Scope, The Dynamics of Industrial Capitalism*, Londres, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Canuto, O. (1994): Abertura comercial, estrutura produtiva e crescimento econômico na América Latina, *Economia e sociedade*, N° 3, Campinas, Brasil, UNICAMP, Instituto de Economía, diciembre.
- Coutinho, L.G. (1990): Desenvolvimento tecnológico da indústria e a constituição de um sistema nacional de inovação no Brasil, Campinas, Brasil, IPT/FECAMP/UNICAMP, Instituto de Economía, resumen, mimeo.
- _____ (1991): A fragilidade da proposta neoliberal em face do anacronismo da estrutura empresarial brasileira, *Brasil em mudança. Fórum nacional*, São Paulo, Brasil, Editora Nobel.
- _____ (1992): A terceira revolução industrial, *Economia e sociedade*, N° 1, Campinas, Brasil, UNICAMP, Instituto de Economía.
- Cruz, P.R.D.C. (1994): Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira, *Economia e sociedade*, N° 3, Campinas, Brasil, UNICAMP, Instituto de Economía, diciembre.
- Di Filippo, A. (1995): Transnacionalización e interacción productiva en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 57, LC/G.1891-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Dosi, G. (1988): Sources, procedures and microeconomic effects of innovation, *Journal of Economics Literature*, vol. XXVI, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association, septiembre.
- Dosi, G., D.J. Teece y S. Winter (1992): Toward a theory of corporate coherence: Preliminary remarks, G.Dosi, R. Giannetti y P.A. Toninelli, *Technology and Enterprise in a Historical Perspective*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Fajnzylber, F. (1990): Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60, LC/G.1534-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Fanelli, J.M. y R. Frenkel (1995): Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico, *Revista de la CEPAL*, N° 56, LC/G.1874-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Hobson, J.A. (1985): *A evolução do capitalismo moderno. Um estudo da produção mecanizada*, São Paulo, Brasil, Editora Abril Cultural.
- Laplanc, M.F. (1992): O complexo eletrônico na dinâmica industrial dos anos 80, Campinas, Brasil, UNICAMP, Instituto de Economía, tesis de doctorado, mimeo.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1992): *Technology and The Economy. The Key Relationship. The Technology/Economy Programme*, París.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1991): *Industry and Development. Global Report*, Nueva York.
- _____ (1992): *Industry and Development. Global Report*, Nueva York.
- Penrose, E.T. (1959): *The Theory of the Growth of the Firm*, Nueva York, John Wiley & Sons, Inc.
- Pondé, J. L. (1993): Coordenação e aprendizado: elementos para uma teoria das inovações institucionais nas firmas a nos mercados, Campinas, Brasil, UNICAMP, Instituto de Economía, tesis de maestría, mimeo.

- Queiroz, M.V. (1972): Grupos econômicos e o modelo brasileiro, São Paulo Universidad de São Paulo (USP), Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, tesis de doctorado, *mimeo*.
- Ruiz, R.M. (1994): Estratégia empresarial e reestruturação industrial (1980-1992): um estudo de grupos econômicos selecionados, Campinas, Brasil, UNICAMP, Instituto de Economia, maestría, *mimeo*.
- Steindl, J. (1983): *Maturidade e estagnação no capitalismo americano*. São Paulo, Brasil, Editora Abril Cultural.
- Tavares, M.C. (1972): *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, Rio de Janeiro, Brasil, Editora Zahar.
- _____ (1993): As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistência, Textos para discussão, N° 9, São Paulo, Brasil, Fundação do Desenvolvimento Administrativo/Instituto de Economia do Setor Público (FUNDAP/IESP), agosto.
- Torres, E. (1991): A economia política do Japão. Reestruturação econômica e seus impactos sobre as relações nipo-brasileiras (1973-1990), Rio de Janeiro, Brasil, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Internacionais, tesis de doctorado, *mimeo*.
- Very, P. (1993): Success in diversification: Building on core competences, *Long Range Planning*, vol. 26, N° 5, Londres, Society of Long Range Planning, Ltd.

Reestructuración productiva *y cambio territorial:* un segundo eje de industrialización *en el norte de México*

Tito Alegría
Jorge Carrillo V.
Jorge Alonso Estrada

*Investigadores de El Colegio
de la Frontera Norte,
Tijuana, México.*

En este artículo se plantea que la reestructuración industrial en México se está constituyendo sobre dos ámbitos territoriales diferentes y, en cierta medida, con trayectorias de desarrollo independientes: por un lado, un ámbito territorial configurado en torno a la lógica de industrialización norteamericano-fronteriza; por otro lado, el ámbito territorial de la industria implantada durante la fase de la industrialización sustitutiva, concentrado en las zonas metropolitanas del centro de México. A juicio de los autores, se trata de trayectorias de industrialización distintas que operan de manera paralela, con diferentes procesos y formas de organización social de la producción en el territorio; por lo tanto, para entender el sentido de la reestructuración productiva conviene estudiar las lógicas de los sectores industriales y la del territorio de manera simultánea, ya que el curso de los acontecimientos en torno a la reestructuración industrial pasa por el filtro de las dinámicas regionales y locales. De allí la necesidad de contar con un perfil de cómo se procesan y se producen en este nivel las diversas modalidades de la reestructuración. Tras una introducción en que se plantean estos temas (sección I), en el artículo se analiza la dinámica industrial reciente, para evaluar el alcance del argumento acerca de la "norteamericanización" del núcleo dinámico del crecimiento (sección II); se discute la noción de eje funcional-territorial, que permite interpretar la dinámica descrita en el apartado anterior (sección III), y se caracteriza el eje norteamericano-fronterizo (sección IV) en términos de dos aspectos de su organización social que lo distinguen radicalmente del eje centro: el papel de los grupos económicos regionales y las características de los mercados regionales de trabajo.

I

Introducción

El desplazamiento del dinamismo industrial de México desde las zonas metropolitanas del centro hacia las ciudades del norte ha sido señalado por diversos estudios como uno de los aspectos más notables de la reorganización de la economía mexicana. Esta "norteamericanización" del desarrollo industrial del país se ha descrito recurriendo a diversos indicadores, que destacan la relocalización y reorganización de sectores claves (automotriz, electrónico, etc.), los cambios en la dinámica y la estructura de la fuerza de trabajo (De Oliveira y García, 1993), las modificaciones sustantivas en las relaciones laborales asociadas a la relocalización (De la Garza, 1993), o el cambio estructural y el aumento del peso relativo de la industrialización maquiladora fronteriza (González-Aréchiga, 1988; Carrillo, 1989).

A pesar de la precisión de los indicadores y la seriedad de quienes los han utilizado, las interpretaciones del significado de este proceso oscilan entre la suspicacia y la exageración. Por una parte están quienes a partir de una lectura amable reconocen en las características de la industrialización fronteriza y norteamericana una especie de premonición exitosa del futuro nacional en el contexto de la apertura económica, gracias a una mayor competitividad y la introducción de prácticas y tecnologías de vanguardia. Por otra parte, no son pocos los que arguyen que la nueva industrialización norteamericana ofrece salarios y condiciones de trabajo precarios, aumenta los riesgos ecológicos, subordina escandalosamente el desarrollo del país a las necesidades de las empresas transnacionales y representa por esto el atisbo de una maldición que se extenderá al resto de México en cuanto las reformas económicas y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN) alcancen vuelo suficiente.

En estos tonos —invocados de modo velado, sutil o abierto— se ha perfilado la cuestión regional derivada de la reestructuración industrial en México. Independientemente del contenido de verdad de tales

interpretaciones, está claro que esa reestructuración industrial opera en un marco de alternativas que aún no han dado todo de sí. Es dudoso, por ejemplo (porque existe evidencia al respecto), que la industrialización fronteriza tienda a hacer más precarios los salarios y las condiciones de trabajo (Carrillo, coord., 1993); pero si se profundiza un poco en los rasgos del proceso de industrialización norteamericana, queda de manifiesto cuán aventurada es la idea de que éste pueda extenderse al resto de las zonas industriales del país. Como la reestructuración industrial en México es ya generosa en experiencias y datos empíricos, permite evaluar falacias como las aquí señaladas y proponer algunas hipótesis fundamentadas en torno al curso actual del proceso.

Este ensayo busca precisamente abordar tales temas con el ánimo de proponer una interpretación sustentada en el análisis de las características de la industrialización en el norte de México. Basándonos en la investigación acumulada en los últimos años, argumentamos que la reestructuración industrial en México se está dando en dos ámbitos territoriales diferentes y, en cierta medida, con trayectorias de desarrollo independientes. El primero es el ámbito territorial que alberga la industria implantada en la fase de industrialización sustitutiva y que abarca las zonas metropolitanas del centro de México; el segundo es el ámbito territorial configurado en torno a la lógica de industrialización norteamericana-fronteriza (pues no se trata necesariamente de un ámbito exclusivamente fronterizo).

Nuestra tesis intenta poner en tela de juicio las interpretaciones de los impactos territoriales de la reestructuración que entienden esta reorganización como un proceso unitario tendiente ya sea a la polarización, ya sea a la convergencia. Creemos que en realidad estamos frente a trayectorias de industrialización distintas que operan de manera paralela, con distintos procesos y formas de organización social de la producción en el territorio respectivo. Asimismo, pretendemos disuadir del error de interpretar la reestructuración desde la perspectiva de un sector o rama industrial, dejando de lado los aspectos socioespaciales del proceso. Por el contrario, las trayectorias de desarrollo históricamente ancladas en cada territorio explican en

□ Una primera versión de este trabajo se presentó en el Seminario Internacional de Impactos Territoriales de los Procesos de Reestructuración, organizado por el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile (Santiago de Chile, 12 al 14 de julio de 1995).

gran medida la naturaleza y evolución de los dos ejes de industrialización que caracterizan la reestructuración industrial en México.

Nuestra propuesta, por lo tanto, parte del planteamiento metodológico de que para entender el sentido de la reestructuración productiva hay que estudiar las lógicas de los sectores industriales y la del territorio de manera simultánea. Recurriremos en primer lugar a algunos datos estadísticos acerca del desarrollo industrial reciente, para evaluar el alcance de la tesis acerca de la "norteñización" del núcleo dinámico de

crecimiento. En segundo lugar, examinaremos la noción de eje funcional-territorial, con el fin de proponer criterios que nos permitan interpretar el sentido del proceso descrito. Por último, describiremos el eje norteño-fronterizo en términos de dos aspectos de su organización social que lo distinguen radicalmente del eje centro: el papel de sus grupos económicos y las características de sus mercados de trabajo. Utilizaremos los conceptos de regulación mesoeconómica y regulación microeconómica para referirnos a uno y otro de dichos aspectos.

II

Patrones territoriales en la configuración del nuevo núcleo dinámico de la industrialización en México

La primera tarea que surge al abordar la "norteñización" de la nueva industrialización mexicana es la de estimar su magnitud, ya que aún son pocos los esfuerzos hechos por conocer empíricamente y de manera amplia el alcance de la industrialización norteño-fronteriza reciente. En este apartado se presenta un esfuerzo modesto, aunque bastante revelador, al respecto. Utilizamos datos sobre empleo industrial de los censos económicos de 1980 y 1993 (INEGI, 1983 y 1995). Los años censales son importantes, pues corresponden aproximadamente a levantamientos en dos momentos altos del ciclo económico nacional: el de 1980 y el de 1993. El primero corresponde a la parte alta del ciclo inmediatamente anterior a la intensificación del proceso reestructurador iniciado con la crisis de 1982. Y el segundo es previo al punto alto del ciclo que terminó precisamente con la crisis financiera de diciembre de 1994. Aunque esta información no recoge toda la riqueza de un proceso que ha sido bastante dinámico, sin embargo constituye un indicador útil.

Para definir lo que hemos denominado el núcleo dinámico de la industrialización, es decir, las clases industriales responsables del incremento absoluto en el empleo industrial entre 1980 y 1993, identificamos en la clasificación mexicana a cuatro dígitos las ramas que más habían acrecentado el empleo industrial entre esas dos fechas; en conjunto, las ramas que incrementaron su empleo absoluto acumularon un total de 1 130 140

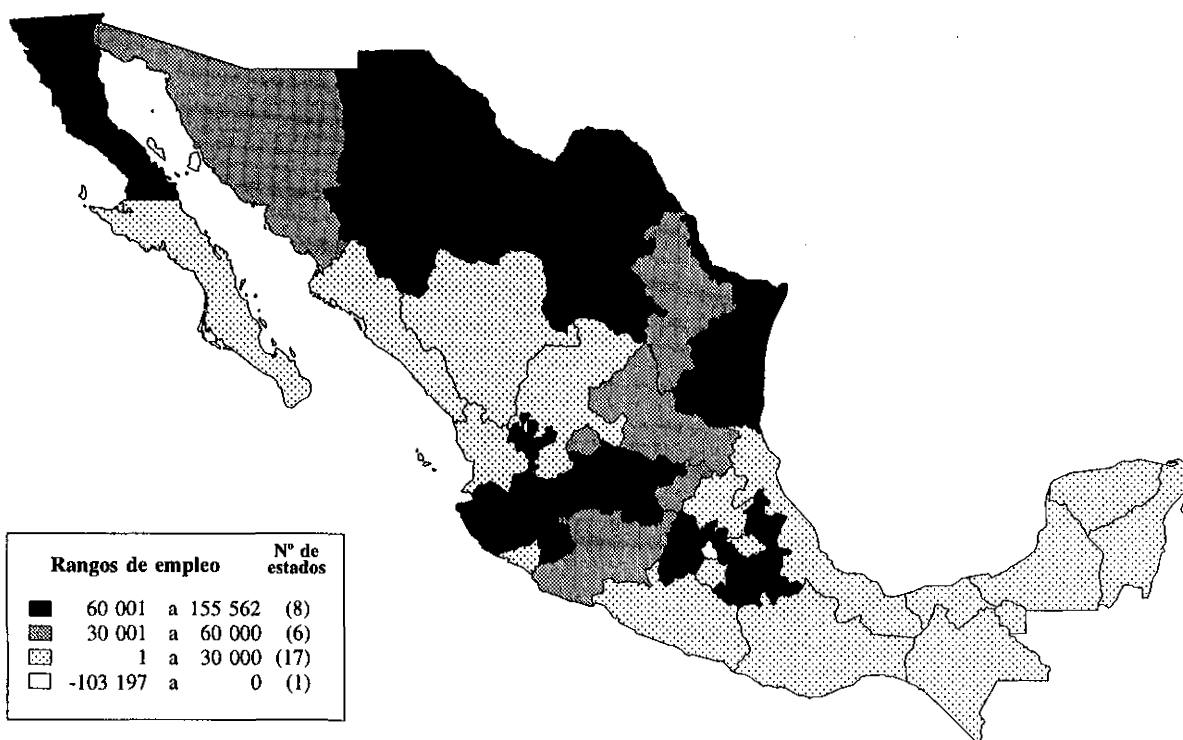
empleos. El núcleo dinámico está constituido por las diez ramas que ganaron más empleo y que son responsables del 57% de la diferencia absoluta entre el empleo industrial de 1980 y el de 1993. La rama de maquinaria y equipo eléctrico (3831) fue la más dinámica y por sí sola generó el 10.4% de esa diferencia. Por otra parte, la pérdida absoluta en las ramas que disminuyeron su participación fue de 85 206 empleos, correspondiéndole más de la mitad de esa cifra a la industria básica del hierro y el acero (43 347 empleos). Es interesante señalar que de la clasificación industrial a cuatro dígitos sólo esas diez ramas disminuyeron su participación, mientras que el resto la mejoró.¹

Una vez definido de este modo el núcleo dinámico de la reestructuración industrial, nuestro interés se centra en determinar el patrón territorial de ese dinamismo. El mapa 1 muestra la distribución del crecimiento absoluto del empleo industrial entre 1980 y 1993, por estados. Lo primero que salta a la vista en el mapa es que hay dos amplias zonas geográficas de

¹ Es importante señalar que este tipo de análisis deja de lado el efecto del peso relativo de las diversas ramas, y subraya su participación en el crecimiento. Sin embargo, sólo detectamos una rama que a pesar de tener peso relativo importante en ambos períodos perdió dinamismo: la de hilados y tejidos de fibras blandas (rama 3212), que representaba un 5.3% del total de empleo industrial en 1980 (con 112 812 empleos) y que, debido a su pobre desempeño, en 1993 bajó esa cifra a 3.6% (con 115 788 empleos).

MAPA 1

México: Nuevo empleo industrial por estados, 1980-1993



crecimiento: los estados del norte asociados al crecimiento de la industria maquiladora y a nuevas operaciones exportadoras, y los estados del centro de México asociados históricamente al crecimiento industrial basado en el viejo modelo sustitutivo de importaciones, y sometidos a un intenso proceso de reestructuración con vistas al nuevo modelo exportador y de apertura comercial. Cabe señalar que entre 1980 y 1993 los estados norteno-fronterizos, excluido Nuevo León, que siendo norteno ha estado histórica y funcionalmente asociado al patrón de crecimiento del modelo sustitutivo, generaron 39.3% del nuevo empleo industrial.

De estos datos se puede desprender que aunque el crecimiento relativo ha sido significativamente superior en los estados del norte, en el eje tradicional del crecimiento industrial (con la notable excepción del Distrito Federal, único perdedor) los estados de Nuevo León, Jalisco, Estado de México, Puebla y Guanajuato mantuvieron su crecimiento y protagonismo en el período analizado, a pesar de la dureza del proceso de reestructuración que los afectó.

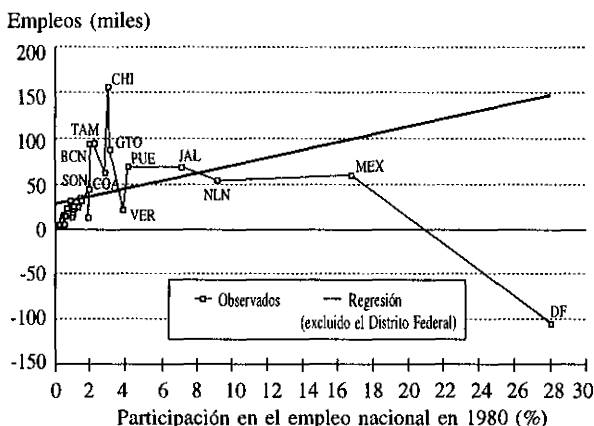
Sin embargo, es necesario contar con un indicador más preciso que permita definir las tendencias en la distribución territorial del dinamismo industrial. ¿Se trata de una tendencia a la "nortañización" de la indus-

trialización nacional, o de un proceso con características diferentes? Para evaluar esta cuestión utilizamos como referencia el grado de concentración industrial que los estados y el Distrito Federal exhibían en 1980, con el fin de analizar esa distribución inicial en relación con las diferencias de empleo absoluto que mostraron estas entidades federativas entre 1980 y 1993.

Existe una manera sencilla de producir un indicador para este análisis; es la de relacionar la variación absoluta del empleo industrial en las entidades federativas entre 1980 y 1993 con la participación de cada una de ellas en el empleo industrial de 1980 (gráfico 1). Si ubicamos a esas entidades en el eje horizontal según su participación porcentual en el empleo industrial en 1980, y colocamos en el eje vertical las diferencias absolutas de empleo entre 1980 y 1993, se observa que la línea de regresión entre ambas variables (excluyendo el Distrito Federal) tiene pendiente positiva. Esto implica que tiende a mantenerse el viejo patrón de concentración territorial en los estados del eje centro. La excepción es el Distrito Federal (es decir, la zona metropolitana de la ciudad de México), que rompe radicalmente el esquema al ser la única entidad federativa que pierde empleo absoluto.

GRAFICO 1

México: Cambio en el empleo industrial, por estados,^a entre 1980 y 1993



^a Sonora, Baja California, Tamaulipas, Chihuahua, Guanajuato, Coahuila, Veracruz y Puebla, Jalisco, Nuevo León, Estado de México y Distrito Federal

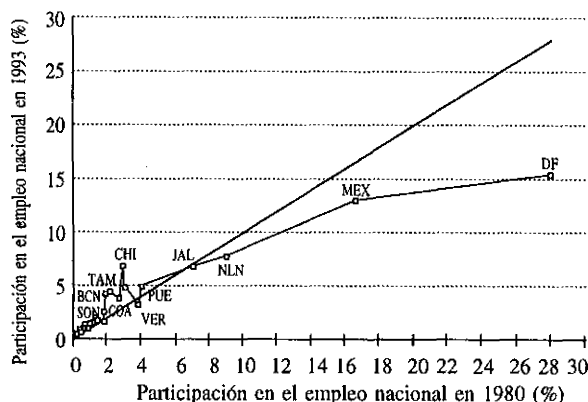
Por otra parte, la industrialización mexicana reciente se concentra en los estados nortero-fronterizos,² pero también en otros del centro del país, notablemente Guanajuato y Puebla, y Jalisco. De este modo, podemos decir que si bien la dispersión del dinamismo industrial benefició en gran medida a los estados nortero-fronterizos, en el centro del país la pérdida de dinamismo del Distrito Federal se acompañó de una dispersión entre los estados de la zona, incluidos aquellos que tuvieron una considerable participación en 1980, como Nuevo León y el Estado de México. En definitiva, se ha modificado significativamente el patrón de concentración geográfica de la industria, aunque sin cambios drásticos de posición de los estados más gravitantes (gráfico 2).

Por último, nos interesa analizar si lo que señalamos respecto a las diferencias totales de empleo entre 1980 y 1993 se aplica también al núcleo dinámico (gráfico 3). Los resultados son interesantes y confirman la tendencia anterior. A pesar de la heterogeneidad de comportamientos, casi todos los sectores presentan diferentes grados de una "distribución bimodal" del crecimiento: es decir, crecimiento significativo en áreas que no mostraban concentración industrial en el período de sustitución de importaciones, pero también crecimiento en áreas de alta concentración asociadas al viejo patrón territorial (distorsionado en un extremo por el desempeño negativo del Distrito Federal). Por ejemplo, en los casos de estructuras metálicas (rama

² Los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas.

GRAFICO 2

México: Participación en el empleo industrial, por estados,^a en 1980 y 1993



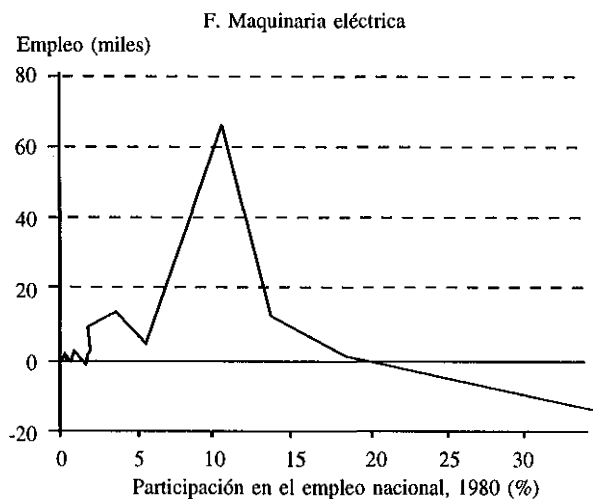
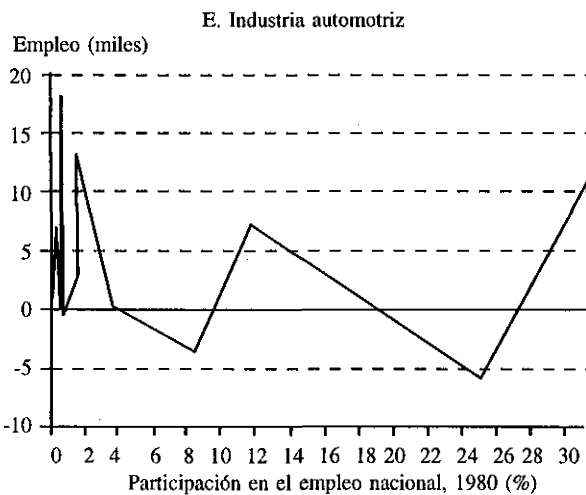
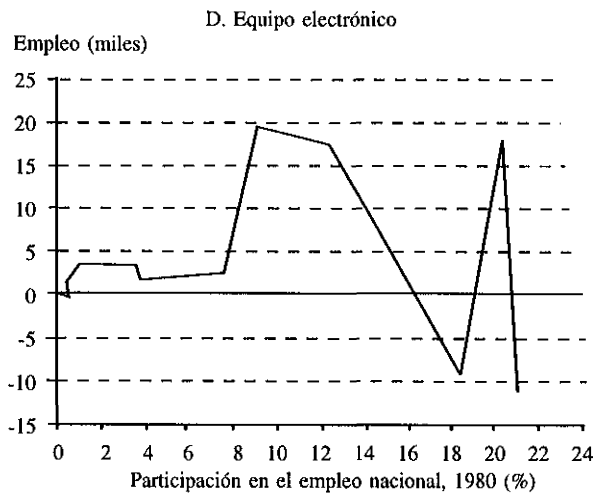
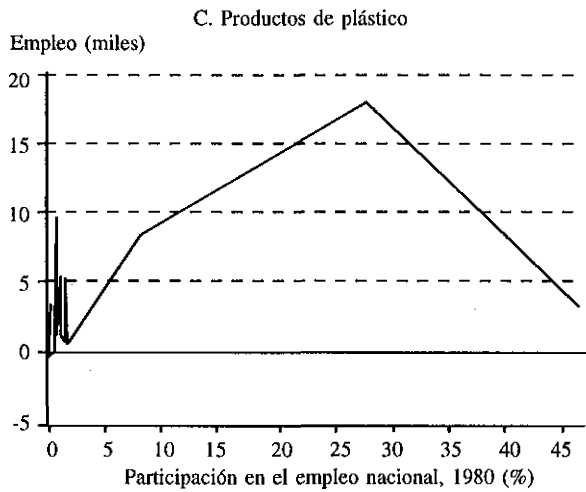
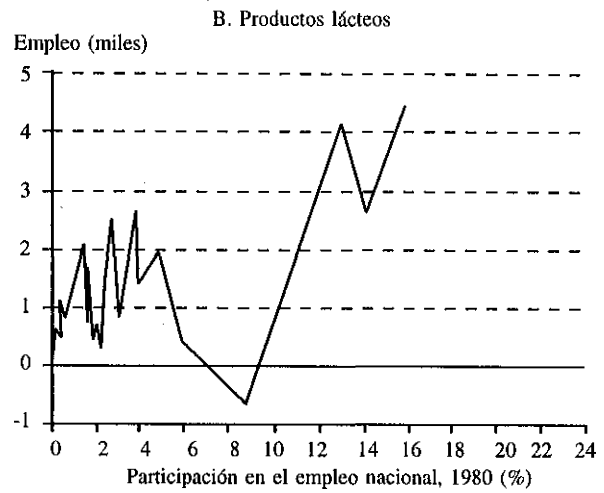
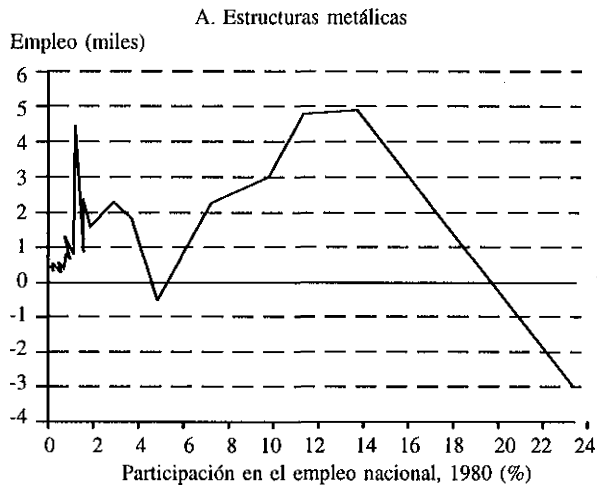
^a Sonora, Baja California, Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Veracruz y Puebla, Jalisco, Nuevo León, Estado de México y Distrito Federal

3811), productos lácteos (rama 3112), productos plásticos (rama 3560) e industria automotriz (rama 3841), la distribución es pronunciadamente bimodal (aunque el factor Distrito Federal tiende a distorsionar el efecto). El caso de la industria automotriz es relevante (mapa 2) porque suele tomarse como referencia en el estudio de la relocalización de plantas ensambladoras y de autopartes en México (Arteaga, coord., 1993; Carrillo, ed., 1990; Mortimore, 1995); muestra además que pese a haber emergido el crecimiento asociado a la lógica nortero-fronteriza, las zonas del centro del país mantuvieron un dinamismo comparable. No ocurre lo mismo en la industria de equipo electrónico, radio y televisión (rama 3832); en este caso los estados norteros que ya concentraban porcentajes importantes del sector mantuvieron su dinamismo, mientras que el Distrito Federal y el Estado de México, que habían concentrado porcentajes similares, se desplomaron radicalmente.

Estos resultados permiten delinear con más precisión la supuesta "nortero-fronterización" del crecimiento industrial reciente en México. Desde nuestro punto de vista, en realidad se trata de la emergencia de un nuevo eje de crecimiento, ciertamente muy dinámico; pero no puede descartarse que la reconversión haya implicado también crecimiento en el eje tradicional de la industrialización mexicana. La excepción es el Distrito Federal, cuya pérdida de empleo es sin lugar a dudas significativa (103 197 ocupaciones), pero que en la actualidad aún concentra un porcentaje importante del empleo industrial (15.5% en 1993, habiendo sido de 25.5% en 1980).

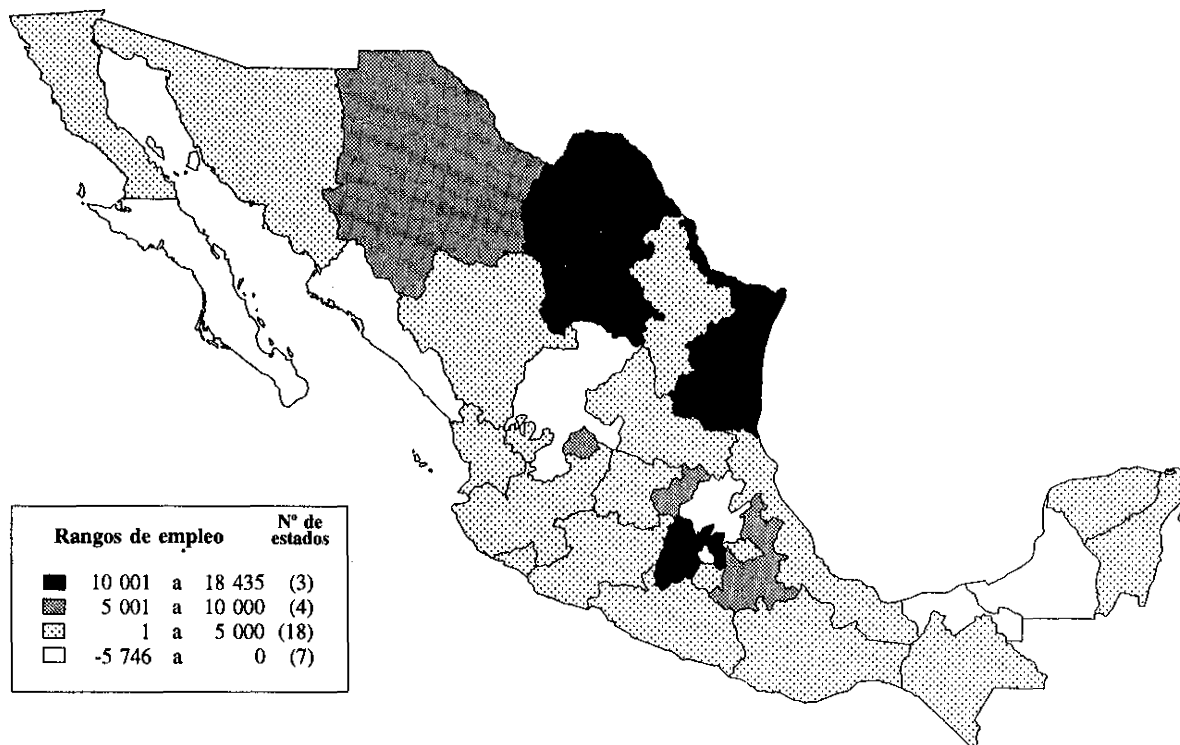
GRAFICO 3

México: Cambios en el empleo en algunas ramas industriales, 1980-1993



MAPA 2

México: Nuevo empleo en el subsector automotriz por estados, 1980-1993



En todo caso, se puede suponer que la reconversión en el eje geográfico históricamente asociado al desarrollo industrial mexicano le ha permitido mantener su papel protagónico en el contexto de la industrialización, reforzado por una tendencia a la dispersión del crecimiento industrial en su interior (por ejemplo, en Puebla y Guanajuato). Si se utilizan las tasas de crecimiento como principal elemento de análisis, podría pensarse que el eje norteño-fronterizo tiende a preponderar en la dinámica de crecimiento, dado

que presenta las tasas más altas. Pero es importante subrayar que los cambios dependerán del desarrollo que logren los sectores reestructurados del centro del país en los próximos años, puesto que las lógicas funcional-territoriales en uno y otro eje operan en momentos muy diferentes de sus respectivos procesos expansivos. Aunque en este caso los números tienen importancia, lo más relevante es entender las lógicas sociales que explican su respectivo crecimiento.³

III

Los dos ejes funcional-territoriales en la reestructuración industrial mexicana

El análisis cuantitativo sólo refleja una parte de la historia: efectivamente, la expansión norteño-fronteriza representa la emergencia y consolidación de un segundo ámbito espacial del crecimiento industrial reciente. Sin embargo, lo que nos interesa mostrar es que no se trata de un simple desplazamiento del crecimiento in-

dustrial de un punto a otro del territorio, es decir, que no es un fenómeno estrictamente de distribución espa-

³ No hay que olvidar que el eje norteño-fronterizo responde a una lógica de despegue, mientras que en el eje centro ésta se combina con la lógica de reconversión (por ejemplo, en Aguascalientes).

cial. De lo que se trata es de dos configuraciones distintas de la organización del desarrollo industrial, que coexisten bajo el manto protector del mismo modelo de gobernación macroeconómica. Por otra parte, las características de las ramas que constituyen el núcleo dinámico de la industrialización reciente adquieren particularidades de organización radicalmente distintas según pertenezcan a uno u otro eje; en otras palabras, el proceso no es estrictamente sectorial.

Recurrimos al concepto de eje funcional-territorial para enfatizar la necesidad de incluir en un solo marco analítico la dinámica del sector, rama o producto industrial, y la de las configuraciones territoriales.⁴ Podemos definir este concepto como el conjunto de trayectorias de cambio organizacional y productivo adquiridas por el desarrollo de un núcleo dinámico de industrialización, en el marco de interdependencias territoriales expresadas en una serie de convenciones e instituciones de gobernación económica. En otras palabras, el desarrollo industrial se configura sobre las bases de una relación estrecha con la configuración organizacional de los espacios en los que se expresa, y permanece anclado históricamente.

El concepto de gobernación económica⁵ se utiliza aquí para indicar cierto proceso común en las diferentes trayectorias de cambio que adquiere el núcleo dinámico de la industrialización. Es decir, la heterogeneidad de los desenlaces, expresada por ejemplo en una diversidad de sistemas productivos regionales, tiene como contrapartida un horizonte común de modalidades de coordinación económica (y de lucha por su definición y cambio); en este horizonte común están, por ejemplo, las relaciones y estrategias de los grupos económicos dominantes, las características de las relaciones intrafirma e interfirmas, el sistema de relaciones industriales y otros aspectos. Este ámbito común, insistimos, es un atributo del eje, y se expresa con particularidades propias en cada sistema productivo regional, o en cada sector, rama o cadena de producción que lo constituye.

Un aspecto determinante de la gobernación económica en el núcleo dinámico de la industrialización se presenta a nivel macro: se trata del modelo de política económica y de desarrollo nacional, y las formas

de coordinación internacional que expresa. Lo particular en el caso mexicano es que si bien durante el desarrollo estabilizador existió un solo eje funcional-territorial de industrialización, el nuevo modelo generó la expansión y evolución cualitativa de un eje que durante el período previo se había mantenido como un ámbito periférico al núcleo dinámico: el eje de industrialización caracterizado por la industria maquiladora de exportación en las zonas fronterizas del norte de México. A este proceso se asoció la expansión de las operaciones manufactureras para la exportación realizadas por empresas transnacionales, que desde finales de los años setenta encontraron en el norte del país un ámbito ideal para su instalación. En el eje centro, por su parte, hubo un intenso proceso de reestructuración industrial que históricamente había caracterizado el desarrollo de la industrialización mexicana. Las diferencias fundamentales entre estos dos ejes, por lo tanto, no se encuentran a nivel de la gobernación macroeconómica. Aunque debido a las características particulares de uno y otro los efectos de las medidas de política económica (como las cambiarias) son muy diferentes, cada eje tiene su propia lógica organizacional y productiva frente al mismo modelo de política económica.⁶

Las diferencias fundamentales entre ambos ejes se encuentran en los niveles meso y micro de su gobernación económica. La regulación mesoeconómica se refiere al nivel de configuración organizacional en que actúan los grupos económicos u organizaciones empresariales para mantener, modificar o generar un marco de regulación económica concordante con sus orientaciones estratégicas para la expansión y el desarrollo. La regulación microeconómica se refiere al nivel de configuración organizacional en que se dirimen los aspectos operacionales de los procesos productivos (por ejemplo, las relaciones intrafirma e interfirmas) y de los mercados locales de trabajo, así como aspectos tecnológicos y de desempeño productivo.

Aunque un examen exhaustivo de ambos ejes rebasaría los límites de este trabajo,⁷ que busca analizar el eje norteño-fronterizo, expondremos brevemente algunas radicales diferencias entre ellos.

⁴ La idea de eje funcional-territorial debe entenderse como una herramienta conceptual, y en este sentido, toda elaboración sustantiva que de esta idea se desprenda (por ejemplo, la idea de un eje norteño-fronterizo en México) debe entenderse como un "tipo ideal."

⁵ Entendido como las instituciones, convenciones, prácticas y procesos de coordinación que producen y reproducen los agentes económicos para garantizar el desempeño exitoso de su intervención. Véase Campbell y Lindbergh (1991) y Storper y Harrison (1990).

⁶ Una tarea importante en esta perspectiva de análisis, y que desafortunadamente no podemos emprender aquí, consiste precisamente en evaluar el diferente impacto de las diversas medidas de política económica en ambos ejes, para saber si surgen necesidades contradictorias debido a la naturaleza de sus respectivas trayectorias de desarrollo, o si dicha política ha podido mantener un balance apropiado para sostener ambas trayectorias.

⁷ Ese examen, así como un análisis más pormenorizado del concepto de eje funcional-territorial, se encuentra en Alonso (1996).

En lo que se refiere a la gobernación mesoeconómica, en el eje centro son las orientaciones estratégicas de los grandes grupos oligopólicos nacionales las que determinan el sentido de la intervención que realizan para inducir cambios en el marco regulatorio de su núcleo dinámico. La conformación misma de esos grupos durante el período de desarrollo estabilizador y el de sustitución de importaciones les otorgó un carácter nacional, no obstante estar anclados en diferentes ámbitos territoriales (zona metropolitana de la ciudad de México, Guadalajara, Puebla y Monterrey). Las intervenciones de tales grupos continúan siendo de alcance nacional y, en cierta medida, el surgimiento en México del nuevo modelo secundario exportador está asociado al desenlace del conflicto entre dichos grupos por definir el curso y las características de la regulación económica nacional.⁸

En el eje norteño-fronterizo, en cambio, los grupos económicos asociados a la emergencia y consolidación de su marco regulatorio casi no perdieron su carácter regional, aunque disputaron de manera individual (como el Grupo Chihuahua) o colectiva (como las asociaciones industriales fronterizas) un espacio propio en el marco de la estrategia nacional de desarrollo industrial.

En el ámbito de la gobernación microeconómica las distinciones son aún más radicales. El desarrollo del modelo sustitutivo de importaciones generó en el eje centro una configuración productiva y de relaciones industriales que podríamos caracterizar como cuasi fordista: producción en masa para consumo nacional, eslabonamientos productivos nacionales estables, un sistema de relaciones industriales con prerrogativas para el trabajo (negociación colectiva). La reestructuración de este eje significó un cambio radical en las particularidades de estos aspectos, pero su evolución mantuvo la misma trayectoria: producción para el mercado nacional, pero bajo un modelo de apertura comercial y con orientaciones fuertes a la exportación;

fortalecimiento de los eslabonamientos productivos nacionales de carácter competitivo, pero sustitución por insumos importados de aquellos que no cumplen con los requisitos de competitividad; debilitamiento de los sindicatos y de las prerrogativas del trabajo, pero mantenimiento de la negociación colectiva.

El eje norteño-fronterizo, en cambio, operó desde sus inicios con una lógica de despegue, sin organizaciones sindicales efectivas (salvo casos excepcionales como el de Tamaulipas), casi sin eslabonamientos productivos nacionales y con condiciones de operación diferentes de las de los mercados locales de trabajo (por ejemplo, empleo mayoritario de mujeres).

Sin embargo, la diferencia más radical entre ambos ejes es la continuidad o discontinuidad entre la gobernación mesoeconómica y la microeconómica. En el eje centro, los empresarios que controlan los grupos oligopólicos nacionales controlan también la orientación estratégica de los procesos productivos en las firmas; en el eje norteño-fronterizo, dicho control lo ejercen las empresas transnacionales como parte de sus orientaciones estratégicas, mientras que los empresarios de la región se limitan a generar y mantener el marco regulatorio y a facilitar servicios e infraestructura industrial. Y en la gobernación microeconómica de su orientación productiva incluso las empresas transnacionales que operan en uno y otro eje actúan de manera estratégica diferente.

Aunque este trabajo está enfocado al examen del surgimiento y consolidación del eje norteño-fronterizo, es importante subrayar aquí que el concepto de eje funcional-territorial intenta darle sentido a una segmentación decisiva ocurrida en la industrialización nacional, y poner de relieve la emergencia de dos lógicas de gobernación mesoeconómica y microeconómica que operan de manera paralela, con pocos vínculos productivos entre sí, y bajo un mismo modelo de política económica y de desarrollo.

IV

Eje norteño-fronterizo: la regulación económica de la nueva industrialización

1. Surgimiento de este segundo eje

La nueva industrialización norteño-fronteriza de México partió con un conjunto de actividades industriales

⁸ Por regulación económica entendemos los procedimientos y reglas formales instituidos con el propósito de ajustar y condicionar la conducta de los agentes a un fin preestablecido.

que emergieron bajo los auspicios del régimen de importación temporal para la exportación establecido a mediados de los años sesenta, a las que suele agruparse bajo la denominación de industria maquiladora de exportación (IME) fronteriza. En el contexto nacional, dicha industrialización fue tardía y atípica respecto del modelo dominante, el de sustitución de importaciones. La industrialización de México iniciada en los años treinta se caracterizó por una alta concentración territorial en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Puebla y, sobre todo, en la zona metropolitana de la ciudad de México, las que corresponden a la configuración histórica del eje centro. La política que le dio origen estaba plenamente encuadrada en el modelo sustitutivo de importaciones, era altamente proteccionista y estaba orientada a satisfacer las prioridades del mercado interno.

La industria norteamericana-fronteriza se estableció en un territorio con sobreoferta de mano de obra y escasez de empleos. Debido a modificaciones en el sector agrícola y a los flujos migratorios procedentes del sur, la región experimentó un crecimiento demográfico que fue más allá de su capacidad de absorber fuerza de trabajo. Entre 1940 y 1960 la población se duplicó y en consecuencia la región enfrentó serios problemas en materia de empleo, vivienda y servicios urbanos. Además, la cancelación por los Estados Unidos del convenio binacional de braceros en 1964 obligó a la repatriación masiva de trabajadores mexicanos, muchos de los cuales decidieron establecerse en la zona fronteriza mexicana.

Es en este contexto que debe entenderse el establecimiento del Programa de Industrialización Fronteriza en 1965, mediante el cual se permitió y alentó la instalación de plantas maquiladoras para la exportación, de manera excepcional y subordinada a la industrialización sustitutiva. Con esto el gobierno mexicano, retomando algunas experiencias incipientes de zonas de procesamiento para la exportación en otros países, iniciaba una política de excepción, con alcances temporales y geográficos bien delimitados. Se pretendía que en el mediano plazo el impulso industrializador generara eslabonamientos productivos que alentarán una industrialización de base nacional, a través de la cual la región fronteriza se podría "reintegrar" a la economía nacional. En cuanto a su alcance geográfico, el modelo respondía exclusivamente a las condiciones excepcionales de la frontera norte en lo que se refería a su mercado laboral y a su cercanía con los Estados Unidos.

Ante la preeminencia del modelo sustitutivo de importaciones, la IME aparecía como un fenómeno

eminentemente periférico, tanto por la magnitud que representaba en el contexto mexicano como por la intención misma de la política gubernamental que lo apoyaba. Pero la crisis de 1982 significó una ruptura con aquel enfoque. Ese año presenció el despegue decisivo del desarrollo industrial fronterizo, gracias a los efectos que tuvo la intensificación de la competencia mundial en la economía estadounidense, y sobre todo, a las medidas de política macroeconómica adoptadas por México para consolidar el modelo de industrialización exportadora. La industrialización fronteriza dejó de ser un proceso periférico. Desde 1970 el empleo en el eje norteamericano-fronterizo ha crecido anualmente en un 10%, en contraste con un 2% en la industria manufacturera nacional. Hoy, con cerca de 3 500 establecimientos y 750 000 empleos, puede decirse que la IME, en conjunción con las plantas manufactureras de exportación norteamericanas, han configurado un segundo eje funcional-territorial de desarrollo industrial en el país, cuyo núcleo se halla en algunas pocas localidades fronterizas.

Del mismo modo, desde finales de los años setenta las empresas transnacionales que operaban en México, sobre todo en sectores donde se había intensificado la competencia internacional (como la rama automotriz), decidieron establecer plantas exportadoras en el norte del país, con el fin de articular una estrategia de producción compartida con sus operaciones en los Estados Unidos. La apertura comercial y las nuevas medidas de política económica orientadas a fomentar la exportación intensificaron este proceso, y a su vez generaron las condiciones para que surgieran operaciones manufactureras (por ejemplo, producción de televisores) de otras empresas transnacionales, que encontraban en la localización norteamericano-fronteriza y en las modalidades de organización productiva allí existentes un ámbito que facilitaba sus estrategias de expansión. A finales de los años ochenta, la convergencia de las acciones descritas del gobierno y de las empresas transnacionales estaba perfectamente consolidada en lo que hemos denominado el eje norteamericano-fronterizo de la industrialización nacional.

No fue éste un simple proceso de expansión industrial, sino de aparición de operaciones manufactureras y de ensamblaje en las ramas que forman el núcleo dinámico de la industrialización nacional. Los dos casos emblemáticos de este proceso son la industria de componentes electrónicos y bienes electrónicos de consumo y la industria automotriz y de autopartes. En ambos casos el dinamismo e importancia de la expansión industrial y la emergencia de niveles de competitividad global están asociados principalmente a la evo-

lución de dichos sectores en el eje norteño-fronterizo y, de manera mucho más limitada, en el eje centro. Aun dentro de una misma firma (por ejemplo, Ford) llegan a coexistir las lógicas organizacionales y productivas de uno y otro eje (Carrillo, 1995), lo que se expresa en trayectorias diferentes dentro del núcleo dinámico.

2. La gobernación mesoeconómica: los empresarios y la gestión del marco institucional

La emergencia de la industria maquiladora en la frontera norte no fue el simple resultado de una política gubernamental, es decir, de la serie de decretos presidenciales que permitieron mantener una política de industrialización de excepción en las zonas fronterizas, posteriormente ampliada al resto de México. Contribuyeron también las condiciones locales y, sobre todo, los agentes económicos que definieron su dinamismo y el perfil que el crecimiento trajo consigo. El surgimiento de un sector empresarial asociado a dicho crecimiento es fundamental para entender el impacto y las potencialidades de la industrialización maquiladora norteña. Esto porque los grupos empresariales zonales contribuyeron al proceso de integración de la zona al transferir excedentes de un sector a otro dentro de ella a través de la cartera de inversiones y la configuración organizacional. Y aunque dichos grupos no fueron los agentes determinantes del proceso productivo, y en muchos casos permanecen ajenos a él o fungen como propietarios simbólicos de las empresas maquiladoras, la evolución del proceso no estuvo ajena a sus intereses estratégicos en dichas regiones.

Es importante entender la actuación de los grupos económicos de la zona norteño-fronteriza en la promoción de las actividades maquiladoras y de las plantas exportadoras (en general filiales de empresas transnacionales), y también la forma en que tales actividades se incorporan a la lógica organizacional y la estructura de oportunidades en los diferentes sectores de la economía de la zona. Cabe destacar aquí que el sector empresarial ha desempeñado un papel decisivo en la configuración funcional-territorial del eje norteño-fronterizo a través de su intermediación para la configuración institucional, es decir, la gestión de la política de desarrollo fronterizo, y su papel como instancia de organización del conjunto de la economía zonal.

El origen del sector empresarial de la zona estuvo precisamente en el régimen de excepción fiscal fronterizo establecido en los años treinta, pues él permitió el crecimiento del sector comercial y de servi-

cios que hasta la fecha genera allí buena parte de la dinámica económica. Fue precisamente en los centros urbanos fronterizos que más se habían desarrollado al amparo de esas políticas, especialmente Tijuana y Ciudad Juárez, donde hubo un mayor crecimiento de la industria maquiladora.

Los regímenes de excepción fiscal para la importación y exportación fronteriza (denominados también de "zona libre") tuvieron gran importancia en el desarrollo del eje norteño-fronterizo. La importación comercial para consumo fronterizo fue esencial para el empresariado de la zona. De hecho, dichos regímenes fungieron como principal modo de acumulación, principalmente porque los productores nacionales (es decir, los grandes grupos oligopólicos mexicanos) no podían competir con las importaciones en los mercados fronterizos por problemas de calidad y precio. Esto significó una contradicción permanente entre el modelo sustitutivo de importaciones y estos regímenes de excepción; en otras palabras, entre los empresarios fronterizos y los grandes grupos oligopólicos nacionales. Tal contradicción se planteó en su momento en los términos de una ya histórica controversia de enorme carga ideológica: o fomentar la "integración nacional" de la frontera, o fomentar el "desarrollo regional" de estas zonas. Es de general conocimiento que el primer objetivo orientó las modalidades de intervención económica del gobierno federal en la frontera, en un clima de permanente tensión con el empresariado de la zona.

Por esta razón, las relaciones entre los empresarios fronterizos y el gobierno federal tienen una larga tradición de tensiones y conflictos. El régimen de zona libre se convirtió en el problema central en la relación empresarios-gobierno a mediados de los años cincuenta, momento en que empezó a tener repercusiones regionales la conjunción de una política proteccionista que restringía la importación y de un tipo de cambio con sobrevaluación que estimulaba el consumo externo. Esta situación caracterizó a la política nacional de industrialización sustitutiva de las importaciones durante el proceso de desarrollo estabilizador.

Es precisamente este conflicto el que en el pasado dio pie a cierta unidad de acción colectiva en el empresariado fronterizo. Durante el período de sustitución de importaciones, la política de desarrollo que el gobierno federal mantuvo respecto de las zonas fronterizas, y la disputa en torno al régimen de zonas libres, se concibió a partir de una fundamental contraposición de intereses entre los grupos económicos fronterizos y los grupos principales a nivel nacional, ubicados sobre todo en las grandes áreas metropolitanas

del país y que incluyan grupos monopólicos nacionales y extranjeros.

Así, la disputa en torno al régimen de zonas libres era sobre todo un conflicto entre grupos económicos, en el cual el Estado intervenía como mediador ante diferencias entre ellos mismos, y como gestor de la regulación de la competencia capitalista. En el perfil concreto de la política económica fronteriza se reflejaba la correlación de fuerzas que existía entre los diversos grupos empresariales, el espacio de concertación que el ciclo de la acumulación de capital permitía para concertar intereses, así como la capacidad del Estado para codificar, en la regulación de dicha competencia, un acuerdo satisfactorio para el conjunto de los grupos económicos.

La naturaleza de este conflicto cambió sustancialmente después de la crisis de 1982. Tres elementos estructurales explican este cambio. Primero, la política de subvaluación del peso frente al dólar hizo a los productos nacionales más competitivos frente a la importación fronteriza, lo que permitió el establecimiento de cadenas de comercio nacionales y de garantías para la estabilidad del flujo de abasto del centro a la frontera. Segundo, la política de apertura comercial, aunque trajo problemas inmediatos en la gestión de las zonas libres, fue creando un marco favorable para que los grupos regionales invirtieran con visión de largo plazo en los diferentes sectores de la economía, sobre todo en los servicios y la manufactura. Tercero, en la medida en que la generación de divisas extranjeras se convirtió en una prioridad del modelo mexicano, se fortaleció la política de apoyo a la IME, lo que garantizó una expansión notable de las actividades empresariales norteño-fronterizas asociadas a la industria maquiladora (servicios profesionales, gestión industrial, construcción, renta de infraestructura, etc.).

Un segundo grupo importante del sector empresarial norteño-fronterizo lo constituyeron los industriales cuyos mercados eran fundamentalmente sus entornos zonales pero que mantuvieron orientaciones estratégicas para penetrar en los grandes mercados nacionales.⁹ En todo caso, dichos grupos tuvieron un papel activo en la promoción de la nueva industrialización exportadora, sobre todo con el fin de fortalecer su posición de conformidad con sus estrategias de crecimiento.

⁹ Excepcional es el caso del Grupo Chihuahua, que en determinado momento alcanzó niveles comparables con otros grupos nacionales, y que hoy mantiene una orientación estratégica hacia la exportación y hacia la penetración de los mercados zonales.

Es difícil prever el nivel de éxito que alcanzarán dichos grupos en el futuro inmediato, aunque el proceso de nueva industrialización resulte ventajoso para al menos algunos de ellos. Se ha barajado la posibilidad de que surjan intereses contrapuestos entre grupos de empresarios norteño-fronterizos, es decir, entre el grupo maquilador y el asociado al comercio y los servicios (Salas Porras, 1987, pp. 51-58), lo que podría obstaculizar la capacidad de gestión estratégica del empresariado de la zona en su conjunto. Por el momento no parece haber un conflicto que haya tenido consecuencias más allá del ámbito de decisión estratégica de algunos grupos de la zona (como el Grupo Chihuahua). Lo más probable es que el dinamismo cada vez mayor de la industrialización maquiladora y exportadora, derivado de la diversificación de las inversiones a largo plazo de los grupos económicos zonales, esté permitiendo que tanto las maquiladoras como los sectores de comercio y servicios apunten a incorporarse de manera ventajosa en el nuevo modelo de crecimiento económico nacional.

Lo que sí parece cada vez más lejana es la posibilidad de generar eslabonamientos productivos locales con la IME y las plantas exportadoras. Esta expectativa reiterada del Programa de Industrialización Fronteriza y de la histórica serie de decretos promulgados para la promoción de la IME sigue siendo el reto más importante para potenciar las posibilidades de desarrollo industrial de la zona. Una vez más, la clave para entender la falta de empresarios industriales asociados a la IME se encuentra en las características y exigencias de los procesos productivos de las maquiladoras, así como en la cultura empresarial local que se desarrolló en el pasado en las zonas fronterizas.

3. La regulación microeconómica: mutaciones organizacionales e impacto laboral¹⁰

La regulación microeconómica en el eje norteño-fronterizo se da a nivel de la firma. En la medida en que el dinamismo industrial está organizado alrededor de los intercambios entre firmas y dentro de ellas, y que el control de las cadenas mercantiles recae en las empresas transnacionales que gestionan el proceso, la industrialización en este territorio surge de la interacción de la lógica global de las empresas, por un lado, y de las configuraciones específicas de los mercados locales de trabajo, por otro.

¹⁰ Véase un análisis más detenido del tema en Alonso, Carrillo y Contreras, 1994.

En términos generales, las empresas establecidas en el eje norteño-fronterizo han sufrido una serie de cambios relacionados sobre todo con la tecnología, las formas de producción y organización, la gestión de la mano de obra y las cadenas productivas, como veremos en los apartados siguientes.

a) *La transición de la maquiladora: del ensamblaje a la manufactura competitiva*

En el debate sobre el surgimiento y evolución de la IME en México, dos paradigmas intentan dar cuenta de este proceso: el neotaylorista y el de producción flexible.

El enfoque neotaylorista destaca el carácter regresivo del desarrollo de la IME, por la persistencia de condiciones y entornos de trabajo alarmantes, el deterioro ambiental, y la falta de eslabonamientos productivos nacionales derivada del ensamblaje simple que realizan las empresas. Este enfoque se basa en concepciones elaboradas en los años sesenta y setenta que vinculaban el proceso de internacionalización de la producción y el consiguiente desarrollo de empresas exportadoras a actividades intensivas en trabajo manual rutinario, de baja tecnología, desvinculadas de las economías nacionales, con bajos salarios relativos y con alta utilización de mujeres cuyas competencias estaban circunscritas a la esfera doméstica; en suma, ve en las maquiladoras un modelo de integración vertical con regreso a las formas primitivas del taylorismo. Según la escuela de la regulación, la extensión del fordismo a países periféricos es un intento de industrialización con tecnología y modelos de consumo fordistas, pero sin sus condiciones sociales, procesos de trabajo y normas de consumo masivo. En este sentido el trasplante de ese enfoque —denominado inicialmente posttaylorismo— es considerado en el mejor de los casos como una caricatura (Lipietz, 1995). Este modelo se caracteriza por hacer uso intensivo de mano de obra barata, tener actividades parceladas, ser flexible en su regulación laboral por carecer de sindicatos, utilizar poca tecnología, y estar supeditado a Estados autoritarios y represivos.

El segundo enfoque, basado en la producción flexible, ha puesto de relieve la introducción de nuevas técnicas y procesos de producción y de nuevas competencias laborales. Privilegia como objeto de investigación los sectores más modernos de la IME. A partir de varias investigaciones empíricas, ha hecho hincapié en el estudio de los nuevos métodos de organización productiva (como el de la producción justo a tiempo y el de control total de calidad), la introduc-

ción de tecnologías flexibles (máquinas de control numérico) y la aplicación de métodos de organización y control de las capacidades de trabajo y de la administración (círculos de calidad, polivalencia, sistemas de retribución, técnicas de participación, etc.).¹¹ En general, este enfoque ha tratado de dar cuenta de una "transición" de la industria, mostrando diversos aspectos de su transformación y complejidad. Diversos estudios¹² han documentado ampliamente la mutación industrial del sector de las maquiladoras, lo que les ha valido a éstas el término que aquí preferimos utilizar de maquiladoras de segunda generación.

Actualmente, está claro que a nivel de la gobernanación microeconómica ha habido una difusión importante pero parcial de maquiladoras de segunda generación. Carrillo y Ramírez (1993) utilizan un análisis multivariado y encuentran que el 18% de 358 plantas maquiladoras (en tres sectores económicos) es de alta tecnología y flexibilidad, contra el 5% de los establecimientos en el contexto nacional. Asimismo, según los gerentes consultados, el 40% de los trabajadores de producción laboraban con técnicas de organización flexibles. Por otro lado, en una encuesta no probabilística que abarcó 71 plantas maquiladoras de cuatro localidades, Wilson (1992, p. 63) encontró también un 18% de establecimientos de producción flexible. Finalmente Pelayo Martínez (1992, p. 9), en una encuesta a 18 maquiladoras de autopartes en Ciudad Juárez, verificó que 38% de ellas utilizaba el método de producción justo a tiempo, 44% los círculos de calidad y 100% el control estadístico del proceso. Si además consideramos las empresas exportadoras de automóviles y motores, vemos que la difusión de los métodos de justo a tiempo y de control total de calidad, así como de los procesos de automatización, es aún mucho mayor (véase, entre otros, Micheli, 1994; Shaiken, 1990; Carrillo, ed., 1990).

Si se analizan las estrategias que aplican firmas como Ford y General Motors (Carrillo, 1995; Micheli, 1994) y sus proveedores (Ramírez, 1995), en ambos ejes de industrialización se comprueba que la difusión y adaptación de la producción flexible es mucho mayor en las empresas exportadoras norteño-fronterizas que en las del eje centro. Este hecho marca una dife-

¹¹ Véase más detalles acerca de las características del modelo de producción flexible en Humphrey, ed., 1993, pp. 6 a 8; en Kaplinsky, 1993, pp. 3 a 8, y en Coriat, 1993, pp. 22 a 23.

¹² Como los de Echeverri-Carrol (1994), Wilson (1992), Koido (1991 y 1992), Sklair (1993), Carrillo, coord. (1993), Shaiken (1990), Brown y Domínguez (1989) y Mertens y Palomares (1988).

rencia sustantiva con las estrategias de reestructuración de las plantas orientadas al mercado interno. Por tanto, todo indica que en el eje norteño-fronterizo ha habido una mayor adaptación de los principios y prácticas asociados a la producción justo a tiempo y al control total de calidad que en las empresas del eje centro.

b) *Relaciones laborales*

Diversos estudios reiteran que la percepción del ambiente laboral que tienen los inversionistas extranjeros es un factor importante en las decisiones de localización industrial en la zona norteño-fronteriza de México. Por ambiente laboral favorable a las empresas se ha entendido la ausencia de sindicatos militantes, la baja tasa de conflictos laborales y la existencia de contratos colectivos flexibles en cuanto a la regulación del trabajo. Salvo unos pocos movimientos laborales y conflictos intersindicales, las relaciones laborales en la IME, así como en las empresas exportadoras automotrices, han sido no conflictivas y contrastan en este sentido con las de empresas surgidas y desarrolladas bajo la política de industrialización por sustitución de importaciones.

En general, es posible identificar cuatro características principales de las relaciones laborales en la IME:¹³ i) baja conflictividad, a pesar de las reiteradas críticas sobre las condiciones de trabajo; ii) ambiente industrial altamente sindicalizado, particularmente en la frontera noreste (tasas de sindicalización de establecimientos de más del 90%); iii) participación de sindicatos "activos" (tradicionales) y "fantasmas" (regresivo-funcionales), unos y otros incorporados a las principales confederaciones sindicales nacionales, y iv) contratos colectivos de protección altamente flexibles.

Es difícil establecer en qué medida esto ha influido sobre las condiciones y el ambiente de trabajo en la IME. Lo cierto es que mientras en ella hay una evolución laboral y una cierta estabilidad en los sindicatos (Carrillo, coord., 1993; Carrillo y Ramírez, 1990), en las empresas orientadas al mercado interno y ubicadas en los centros industriales tradicionales se observa una involución de las condiciones laborales y un deterioro de la capacidad de negociación de los sindicatos (De la Garza, 1993).

De cualquier forma, el modo de operación de los sindicatos es un elemento importante en los mecanis-

mos institucionales que al menos potencialmente debieran incidir en el mejoramiento de las condiciones de trabajo. Sin embargo, al parecer es más bien la escasez real de oferta de mano de obra en el eje norteño-fronterizo, y no los sindicatos, el factor que parece estar influyendo allí en el mejoramiento relativo de esas condiciones.

c) *Las condiciones de trabajo: salario y prestaciones*

Tanto en las maquiladoras norteño-fronterizas, particularmente las de segunda generación, como en las empresas exportadoras (de automóviles, motores, cemento o productos mineros), las condiciones laborales han evolucionado positivamente (por lo menos hasta antes de la crisis de 1994); en el eje centro, por el contrario, se han deteriorado (por ejemplo, al comparar la planta Ford de Hermosillo con la de Cuautitlán, o maquiladoras fronterizas con maquiladoras del centro). Esta tendencia se explica por los niveles alcanzados a principios de los años ochenta. Mientras que en el eje norteño-fronterizo la mayoría de las empresas tienen poca antigüedad y parten de un bajo nivel laboral para comenzar a ascender, las empresas del eje centro alcanzaron ventajas económicas y laborales importantes en los años sesenta y setenta, gracias a la participación de los sindicatos, pero a partir de los ochenta iniciaron su deterioro. Estas empresas han sufrido profundas reestructuraciones, traducidas en disminución del empleo, avance de la flexibilidad laboral, reducción de salarios y pérdida de espacios de negociación sindical.

Mirada la IME desde el ángulo de la producción flexible, lo que se examina es si la evolución laboral en ella es una tendencia de transformación gradual o si los cambios son poco significativos y reversibles. La información de que disponemos indica lo siguiente: i) desde 1982 hasta 1994 los salarios nominales y reales en las maquiladoras se incrementaron; ii) las prestaciones económicas también aumentaron, constituyendo una parte cada vez más importante del salario global (23% en 1982, 30% en 1990 y un pronóstico de 43% para 1997), y iii) a pesar de que muchas de las plantas maquiladoras continúan haciendo uso intensivo de mano de obra no calificada, en parte importante de ellas las habilidades aprendidas y el involucramiento en el empleo han enriquecido el trabajo.

Las condiciones laborales en la IME presentan una tendencia más positiva que en otros sectores manufactureros. Por una parte, en el contexto local los ingresos de los trabajadores de la IME son superiores a los

¹³ Sobre la base de los estudios de Covarrubias (1992), Williams y Passé-Smith (1992), y Carrillo y Ramírez (1990).

devengados en otras plantas manufactureras, y sin duda se hallan sobre los mínimos generales y profesionales del país; por otra parte, la evolución de las remuneraciones muestra que aun cuando en 1980 los salarios medios en el sector manufacturero, a nivel nacional, eran 56% superiores que en la IME, en 1990 esa ventaja se habría reducido al 30%, y las proyecciones para 1997 auguran que los de la IME serán 12% más altos ese año.

En una perspectiva internacional, la IME también ha resultado ser una industria que respeta los derechos internacionales de los trabajadores y que incluso ha obtenido una mejor evaluación que zonas de producción para la exportación en otros países (Estados Unidos, Departamento del Trabajo).

Vemos así que si bien en el eje centro las empresas devengan mayores ingresos que en la IME, con el tiempo las diferencias se han ido reduciendo apreciablemente, e incluso que las empresas exportadoras están siendo tomadas como modelo de condiciones laborales para el resto del país.

d) *El empleo, la calificación y la estabilidad*

En términos generales, el empleo y la estabilidad en él, así como las calificaciones laborales, han tenido evoluciones diferentes en las empresas del eje norteño-fronterizo y en las del eje centro.

En primer lugar, el empleo crece más rápidamente en las empresas exportadoras que en aquéllas orientadas al mercado doméstico; en 1994-1995 creció 13.3% en la IME mientras que en el resto de la manufactura nacional aumentó sólo 1.5%. En el eje norteño-fronterizo el promedio de trabajadores por establecimiento se ha elevado apreciablemente (por ejemplo, de 377 a 2 029 entre 1985 y 1995 en las empresas de televisores), al contrario de lo que se observa en la manufactura del eje centro, y el perfil sociodemográfico de los trabajadores de la zona norteño-fronteriza tiene como característica principal la ocupación de mujeres jóvenes, de baja escolaridad y con experiencia laboral en el ramo, frente a una mayor presencia de trabajadores especializados varones en el eje centro.

En segundo lugar, la calificación laboral se ha elevado gradualmente en la IME y en las empresas exportadoras. La escolaridad media pasó en la IME de seis a siete años y aumentó el porcentaje de trabajadores con experiencia laboral previa (de 30% en 1979 a 70% en 1989).¹⁴ En el ámbito laboral, las tareas se han hecho más complejas por la difusión de algunos pro-

cesos de manufactura y el uso de nuevas tecnologías, particularmente debido a la adaptación del control total de calidad (en especial del control estadístico de los procesos y de los grupos de control de calidad). Y en el ámbito organizacional, según los gerentes encuestados, el número de trabajadores calificados ha aumentado en el tiempo (del 20% en 1979 a 40% en 1989). Al respecto cabe aclarar que si bien el trabajo en la IME es de baja calificación en términos generales, el hecho de que la estructura ocupacional esté compuesta por un 80% de trabajadores relacionados directamente con la producción está asociado al menos con tres factores: la edad de las empresas (mientras más nueva sea menos trabajadores calificados habrá en su estructura organizativa); la alta rotación de personal (cuyo reemplazo nutre incesantemente los segmentos de baja calificación), y las estructuras organizativas compactas (por ejemplo, de cuatro categorías) dentro de las empresas.

En tercer lugar, el empleo en la IME es de hecho temporal, ya que los trabajadores abandonan constantemente los empleos. La rotación mensual media en 358 plantas analizadas en 1989 fue de 12% (contra 2%, por ejemplo, en empresas ubicadas en Monterrey). La IME norteño-fronteriza tiene las tasas de rotación más elevadas de todo el sector manufacturero mexicano; esta inestabilidad en el empleo está asociada principalmente a variables sociodemográficas (Carrillo y Santibáñez, 1993). Un amplio estudio en Tijuana encontró que las personas solteras y más jóvenes rotan más, lo cual se explica por el ciclo de vida en que se hallan y por las amplias expectativas de empleo en la frontera norte.

En síntesis, y simplificando la caracterización de las empresas, en el eje norteño-fronterizo y particularmente en empresas exportadoras y no maquiladoras altamente dinámicas y competitivas en el ámbito internacional, las relaciones laborales no son conflictivas, toda vez que la presencia sindical es baja, los salarios mejoran gradualmente (al menos hasta 1994) y las prestaciones aumentan su participación en el salario global. El empleo por establecimiento crece con rapidez, la calificación se eleva en forma gradual, las actividades se hacen más complejas, a la par que se introducen procesos tecnológicos más avanzados y nuevas formas de organización del trabajo, y se cuenta con una estructura flexible en el mercado de trabajo externo debido a las grandes oportunidades de empleo. Todas estas características difieren, en términos generales, de las que se observan en empresas no exportadoras localizadas en zonas industriales tradicionales (Monterrey, Guadalajara, Puebla, etc.).

¹⁴ Empresas como Ford Hermosillo, por ejemplo, sólo ocupan trabajadores que hayan terminado la escuela técnica como mínimo.

V

Algunas conclusiones

Ha pasado más de una década desde la crisis de 1982 y muchos de los cambios estructurales inducidos por el cambio de rumbo del modelo industrial de desarrollo nacional han tomado características precisas en su configuración territorial. Nuestro propósito en este trabajo es impulsar un enfoque alternativo a los que parten exclusivamente del análisis sectorial (como la sociología industrial) o del análisis territorial (como la ciencia regional), y plantear una hipótesis de trabajo que incluya ambos aspectos. Es claro que en este tema queda mucho por hacer, tanto a nivel conceptual como de investigación. Sin embargo, y aún en su carácter de hipótesis, hay evidencias que fundamentan la tesis de los ejes funcional-territoriales de dinamismo industrial que han caracterizado la reestructuración productiva mexicana. Esperamos que el avance de la investigación permita obtener una visión más amplia de las opciones de desarrollo regional que tienen las diferentes localidades norteco-fronterizas.

La noción de eje funcional-territorial permite reconocer tanto la heterogeneidad de la articulación productiva como el marco regulatorio que le da características de homogeneidad territorial al proceso. En términos de esta homogeneidad, cabe preguntarse en qué medida los empresarios de la zona norteco-fronteriza podrán sostener una estrategia colectiva, o si se corre el riesgo de una ruptura entre las lógicas de los diferentes sectores empresariales que operan en la zona.

En cuanto a la heterogeneidad del proceso, podemos avanzar en la identificación de la diversidad de vínculos y eslabonamientos que la IME y otras empresas exportadoras presentan con sus casas matrices y contratistas extranjeros y, en última instancia, con la diversidad estructural del sector industrial externo al que están vinculadas. Estaríamos hablando, entonces, de un escenario con diversas trayectorias de desarrollo, con diferentes necesidades y lógicas internas de organización y control de la producción, y con distintas relaciones entre las empresas y dentro de ellas. Para analizar tales dinámicas tendríamos que contar con

estudios de trayectorias de desarrollo como los que proponen Storper y Harrison (1990) para el caso de los distritos industriales. Hay muy pocos trabajos orientados en esta dirección (Mercado, 1988), aunque serían muy útiles para comprender mejor la IME. Convendría también abandonar la pretensión de seguir estudiando a la IME como una unidad de análisis homogénea. No se trata solamente de reconocer la heterogeneidad estructural de las principales variables que la definen (Carrillo, coord., 1993; González-Aréchiga y Ramírez, 1989), sino de asumir que no se trata de una industria propiamente dicha. En efecto, la IME es un conjunto de plantas manufactureras que se adscriben a un régimen arancelario específico a fin de obtener una serie de ventajas para la exportación. Poco se ha avanzado en el análisis de la diversidad laboral desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural de las maquiladoras. Es decir, no se ha abordado esa diversidad como producto de diferencias en sus vínculos y eslabonamientos, y poco se ha considerado la gobernación económica que la define y que encierra la respuesta a nuestros interrogantes sobre el potencial de desarrollo de este modelo.

Para plantearse la existencia de una "cuestión regional", es necesario precisar cómo se están produciendo los cambios de la articulación regional en México; es decir, cómo se están redefiniendo las formas en que opera la organización social de la economía mexicana en las distintas regiones y localidades. Por lo mismo, la premisa de este trabajo es que para precisar la naturaleza de estas tendencias estructurales en el país es necesario pasar del análisis de los procesos a nivel global al análisis de las tendencias de desarrollo de las regiones y localidades específicas. El curso de los acontecimientos en torno a la reestructuración industrial pasa por el filtro de las dinámicas regionales y locales, y en tanto no contemos con un perfil de cómo se procesan y se producen en esos niveles las diversas modalidades de la reestructuración, poco en realidad podemos decir acerca de su curso real.

Bibliografía

- Alonso, Jorge (1996): La especialidad social en el análisis de la reestructuración, ponencia presentada en el Seminario COLEF 3, El Colegio de la Frontera Norte (Tijuana, México, 20 a 22 de octubre de 1994).
- Alonso Estrada, J., J. Carrillo y O. Contreras (1994): Mercados laborales y condiciones de trabajo en la transición de la industria maquiladora, W. Senderberger y O. Contreras (eds.), *Las maquiladoras en México: presente y futuro del desarrollo industrial*, Tijuana, México, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/El Colegio de la Frontera Norte.
- Arteaga, A., coord. (1993): *Proceso de trabajo y relaciones laborales en la industria automotriz en México*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)/Fundación Friedrich Ebert.
- Brown, F. y L. Domínguez (1989): Nuevas tecnologías en la industria maquiladora de exportación, *Comercio exterior*, vol. 39, N° 3, México, D.F., El Colegio de México, marzo.
- Campbell, J. y L. Lindberg (1991): The state and the organization of economic activity, J. Campbell y otros (eds.), *Governing the American Economy*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Carrillo, V. (1989): Transformaciones en la industria maquiladora de exportación, Barajas y González-Aréchiga (eds.), *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*, Tijuana, México, El Colegio de la Frontera Norte.
- _____ (1995): Flexible production in the auto sector: Industrial reorganization at Ford-Mexico, *World Development*, vol. 23, N° 1, Oxford, Reino Unido, Elsevier Science Ltd.
- Carrillo, V., ed. (1990): *La nueva era de la industria automotriz*, Tijuana, México, El Colegio de la Frontera Norte.
- Carrillo V., coord. (1993): *Condiciones de empleo y capacitación en las maquiladoras de exportación en México*, Tijuana, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)/El Colegio de la Frontera Norte.
- Carrillo, V. y M.A. Ramírez (1990): Maquiladoras en la Frontera Norte: opinión sobre los sindicatos, *Frontera Norte*, vol. 2, N° 4, Tijuana, México, Colegio de la Frontera Norte.
- _____ (1993): Nuevas tecnologías en la industria maquiladora, J. Micheli (comp.), *Tecnología y modernización económica*, México, D.F., UAM/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).
- Carrillo V., y J. Santibáñez (1993): *Rotación de personal en las maquiladoras de exportación en Tijuana*, Tijuana, México, STPS/ El Colegio de la Frontera Norte.
- Coriat, B. (1993): *Pensar al revés*, Madrid, Siglo XXI.
- Covarrubias, A. (1992): *La flexibilidad en Sonora*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), El Colegio de Sonora/Fundación Ebert.
- De la Garza, E. (1993): *Reestructuración productiva y respuesta sindical en México*, México, D.F., UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas/UAM.
- De Oliveira, O. y B. García (1993): *Cambios socioeconómicos y dinámica de los mercados de trabajo en México: 1950-1992*, México, D.F., El Colegio de México.
- Echeverri-Carroll, E. (1994): Flexible linkages and offshore assembly facilities in developing countries, Austin, Texas, University of Texas, School of Business, mimeo.
- González-Aréchiga, B. (1988): Deterioro de los términos de intercambio de la industria maquiladora: 1980-1985, Foro internacional, vol. 28, N° 3, México, D.F., El Colegio de México, A.C., enero-marzo.
- González-Aréchiga, B. y J.C. Ramírez (1989): Productividad sin distribución: cambio tecnológico en la maquiladora mexicana (1980-1986), *Frontera Norte*, vol. 1, N° 1, Tijuana, México, El Colegio de la Frontera Norte, enero-junio.
- Humphrey J., ed. (1993): Quality and productivity in industry: New strategies in developing countries, *IDS Bulletin*, vol. 24, N° 2, Brighton, Reino Unido, University of Sussex, Institute for Development Studies, abril.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (1983): *Censos Económicos de 1980*, México, D.F.
- _____ (1995): *Censos Económicos de 1993*, México, D.F.
- Kaplinsky, Raphie (1993): Implementing JIT in LDCs: from theory to practice, trabajo presentado al Workshop on Intra-firm Reorganization in the Third World Manufacturing (Brighton, 14-16 de abril), University of Sussex, Institute for Development Studies.
- Koido, A. (1991): The color television industry: Japanese-U.S. competition and Mexico's maquiladoras, en *Manufacturing across borders and oceans*, Monograph Series, No.36, San Diego, California, Center for US-Mexican Studies/ University of California.
- _____ (1992): U.S.-Japanese competition and auto component maquiladoras: The case of wiring harness sector in the State of Chihuahua. Trabajo presentado a la XVII Conferencia Internacional de la Latin American Studies Association, Los Angeles, California, Center for US-Mexican Studies/University of California.
- Lipietz, A. (1995): De Toyota-City a la Ford-Hermosillo: la japonización de pacotilla, *El Cotidiano*, N° 67, México, D.F., UAM, enero-febrero.
- Mercado, A. (1988): *Difusión de tecnología basada en la microelectrónica en la industria metalmecánica mexicana*, México, D. F., El Colegio de México, noviembre.
- Mertens, L. y L. Palomares (1988): El surgimiento de un nuevo tipo de trabajador en la industria de alta tecnología. El caso de la electrónica, E. Gutiérrez (comp.), *Reestructuración productiva y clase obrera*, México, D.F., Siglo XXI/UNAM.
- Micheli, J. (1994): *Nueva manufactura. Globalización y producción de automóviles en México*, México, D.F., UNAM, Facultad de Economía.
- Mortimore, M. (1995): *Transforming sitting ducks into flying geese: the Mexican automobile industry*, Desarrollo Productivo, N° 26, LC/G.1865, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pelayo Martínez, A. (1992): Nuevas tecnologías en la industria maquiladora de autopartes en Ciudad Juárez. Materiales y observaciones de campo. *Cuadernos de trabajo*, N° 6, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Unidad de Estudios Regionales, otoño.
- Ramírez, J.C. (1995): La organización justo a tiempo en la industria automotriz del norte de México. Nuevos patrones de localización y eficiencia, *Documentos de trabajo*, N° 33, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Salas Porras, Alejandro (1987): Maquiladoras y burguesía regional, *El Cotidiano*, Número especial 1, Ciudad de México, UAM.
- Sklair, L. (1993): *Assembling for Development. The Maquila Industry in Mexico and the United States*, San Diego, California, Center for U.S.-Mexican Studies/University of California.
- Shaiken, H. (1990): *Mexico in the global economy*, Monograph Series, N° 33, San Diego, California, Center for U.S.-Mexican Studies/University of California.
- Storper, M. y B. Harrison (1990): *Flexibility, Hierarchy and Regional Development: The Changing Structure of Industrial Production Systems and Their Forms of Governance in the 1990s*, Working Paper, N° 9002, Los Angeles, California, Graduate School of Architecture and Urban Planning/University of California at Los Angeles (UCLA).

Williams, E.J. y J.T. Passé-Smith (1992): *The Unionization of the Maquiladora Industry: The Tamaulipas Case in National Context*, San Diego, California, San Diego State University, Institute for Regional Studies of the Californias.

Wilson, P.A. (1992): *Exports and Local Development. Mexico's New Maquiladoras*, Austin, Texas, University of Texas Press.

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:



Los precios de suscripción anual vigentes para 1997 son de US\$20. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 más costo de envío. Los precios de suscripción por dos años (1997-1998) es de US\$35.

Publicaciones de la CEPAL
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE
Casilla 179-D - Santiago de Chile
publications@eclac.cl



CEPAL

REVIEW

Request for subscription
and/or back issues

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:



Annual subscription costs for 1997 are US\$22. The price of single issues is US\$10 plus shipping costs. The cost of a two-year subscription (1997-1998) is US\$40.

ECLAC publications
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA
AND THE CARIBBEAN
Casilla 179-D - Santiago, CHILE
publications@eclac.cl

Publicaciones recientes de la CEPAL

Publicaciones periódicas

Estudio Económico de América Latina y el Caribe. 1995-1996, LC/G.1929-P. CEPAL, Santiago de Chile, septiembre de 1996, 349 páginas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.II.G.2.

Esta edición del Estudio Económico de América Latina y el Caribe vuelve a presentar importantes cambios con respecto a las de años anteriores. Al igual que en la edición de 1995, en esta oportunidad se incluyen algunos aspectos del desempeño económico en la primera mitad del año en curso, con el objeto de dar continuidad al seguimiento de los acontecimientos económicos, en la medida que lo permita la disponibilidad de información al cierre de la edición.

El Estudio se publica este año en un solo volumen, en el que se incluyen tanto el análisis regional como el examen de la situación en cada país. En dicho análisis se presenta un capítulo sobre empleo y salarios y otro dedicado al ahorro y la inversión, temas que el año pasado estaban incorporados al nivel de actividad y la inflación. En otro capítulo se examinan las reformas estructurales y se incluye, además, un capítulo sobre la vulnerabilidad de los sistemas bancarios de América Latina. En este volumen se presentan, asimismo, algunos cuadros estadísticos, pero la mayor parte de los cuadros figuran en un anexo publicado en un disquete, que el año anterior se distribuyó por separado y que ahora se adjunta al Estudio.

Las novedades más importantes de esta edición están relacionadas con la información estadística. En primer lugar, se ha dejado de utilizar el año 1980 como base de las series correspondientes a cuentas nacionales a precios constantes, que a partir de esta edición se calculan sobre la base del año 1990. También se adoptó una nueva metodología para el análisis del sector externo, puesto que se comenzó a usar la quinta edición del Manual de balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional en lugar de la cuarta. Estos cambios metodológicos se reflejaron en las tendencias y la composición de las series en los siguientes sentidos:

- El superávit de la cuenta de bienes y servicios de la región a precios constantes se redujo, al igual que la pérdida derivada del efecto de la relación de precios de intercambio, en ambos casos debido a que en 1980 los precios de los productos exportados por la región fueron muy elevados en comparación con todos los años posteriores.
- La relación entre inversión bruta fija y producto interno bruto muestra un significativo aumento, superior a tres puntos porcentuales, especialmente en los casos de Brasil, Colombia y Perú.
- La tasa de crecimiento del producto muestra ciertas diferencias con la calculada sobre la base anterior, provenientes en su mayor parte de la menor importancia de algunos de los sectores primarios, como la agricultura en El Salvador y la minería en Perú.

- El valor de las exportaciones e importaciones y por consiguiente de su cuántum es considerablemente más alto, ya que se incluyen las transacciones correspondientes a la maquila, que en la versión anterior sólo registraba su valor agregado en la cuenta de servicios no factoriales; por consiguiente, el valor de los servicios disminuyó.
- Las transferencias dejan de clasificarse en privadas y oficiales y se dividen en corrientes y de capital, lo que contribuyó a reducir significativamente el déficit en cuenta corriente, ya que una considerable proporción de las transferencias que se incluían en la cuenta de capital por ser oficiales ahora se incluyen en la cuenta corriente.
- La cuenta de capital, en la que se introdujeron los mayores cambios, pasó a denominarse "cuenta financiera"; se hace una distinción entre inversión en la economía e inversión de residentes en el extranjero, mientras antes sólo se consignaba el valor neto. En el caso de la inversión en cartera se abandona el desglose por plazos, que sólo se conserva en el caso de "otros capitales", que corresponden sobre todo a préstamos bancarios y de organismos multilaterales y gubernamentales. La inversión en bonos pasa a registrarse como inversión de cartera, que se clasifica en títulos de capital (acciones) y títulos de deuda (bonos). Este cambio no es trivial, ya que las inversiones de cartera dejan de caracterizarse por una muy alta volatilidad.
- En el financiamiento del balance global (debajo de la línea) se incluye una nueva categoría, la de financiamiento excepcional, en la que se contabiliza el uso de los préstamos normales del Fondo Monetario Internacional y de los recursos de los programas de ayuda de emergencia, como los recibidos por Argentina y México en 1995 que ascendieron a sumas muy elevadas. Se incluyen también los pagos de intereses atrasados, que antes eran voluminosos en la mayoría de los países, pero que ahora sólo lo son en los casos de Nicaragua y Perú, aunque este último ya ha comenzado a regularizarlos.

Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe. 1996, LC/G.1947-P. CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 1996, 55 páginas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.II.G.13.

El principal rasgo del panorama económico en América Latina y el Caribe en 1996 fue la reaparición de la trayectoria de moderado crecimiento con estabilidad de precios, característica del desempeño de la economía regional en los años noventa antes que irrumpiera la crisis financiera mexicana de finales de 1994. Destaca en ese panorama la gradual recuperación de las economías de México y Argentina. Así, la tasa promedio de crecimiento del PIB en la región en su conjunto ascenderá a alrededor de un 3.4% (1.7 per cápita) y la inflación promedio se reducirá a menos de 20%, en tanto que más de la mitad de los países de la región registrará un aumento de precios de un solo dígito o de apenas un poco más. El crecimiento obedeció a la sostenida expansión de las exportaciones y, en segundo término, al mayor acceso al financiamiento externo. En efecto el déficit en cuenta corriente (2% del PIB regional) fue contrarrestado con creces por ingresos de capital —unos 50 000 millones de dólares—, lo que condujo a una considerable acumulación de reservas monetarias internacionales. En cambio, el desempleo fue superior al de 1995, y en muchos países los salarios se mantuvieron estancados e incluso declinaron, lo que hace suponer que en 1996 los patrones de crecimiento siguieron caracterizándose por desigualdades, como ha sucedido desde comienzos de la década.

La recuperación del producto se dio en un contexto internacional un tanto menos favorable que el de los últimos años. Mientras a nivel mundial el crecimiento seguía a un ritmo sostenido, el comercio se redujo a un 5%, luego de registrar un aumento excepcional de un 8% en términos de volumen en 1995. Además, las tendencias de los precios de los productos básicos de particular importancia para los países de América Latina y el Caribe tuvieron una evolución dispar. Por ejemplo, el precio de muchos metales se redujo, al igual que el del café, mientras el de los granos mostró un alza. El precio del petróleo fue superior al de años anteriores, lo que favoreció a los exportadores pero causó inconvenientes a los importadores. Por lo tanto, si bien la relación de intercambio de la región en su conjunto no varió con respecto a 1995, en la mayoría de los países disminuyó y sólo en tres registró un notable incremento.

Mientras la evolución económica de la región en 1995 mostró grandes divergencias, dado que las economías de México y Argentina se contrajeron en tanto que otras siguieron expandiéndose, durante 1996 se observa una mayor convergencia. Por una parte, México y Argentina han vuelto a registrar una tasa positiva de crecimiento, aunque ésta aún no contrarresta la caída del año anterior. Por otra, en varios países de la región la economía se expandió a un ritmo más lento en 1996, debido a las políticas destinadas a mitigar la inflación adoptadas, entre otros, por Brasil, Chile, Costa Rica y Colombia, y a evitar problemas relacionados con el balance de pagos, como las aplicadas en Perú. Por consiguiente, en la mayoría de los países la tasa de crecimiento fluctuó entre el 3% y el 5%, y sólo en cinco superó ese rango (Barbados, Chile, Guyana, Nicaragua y República Dominicana); de éstos, solamente en Chile y Guyana representó una continuación del patrón de aumento sostenido. En tres países (Costa Rica, Jamaica y Venezuela), la tasa tuvo un incremento inferior al 2% y el último de éstos fue el único que sufrió una contracción económica, aunque la situación mejoró en los últimos meses del año.

El crecimiento de la región en su conjunto se vio estimulado sobre todo por las exportaciones, dado que el aumento de su volumen prácticamente triplicó el del PIB. Las exportaciones fueron el principal factor que contribuyó a la recuperación de la economía mexicana, y también compensaron la escasa demanda interna en varios países, incluidos Colombia, Perú y Venezuela y gran parte de los centroamericanos. Entre los componentes de la demanda interna, el consumo parece haber crecido a un ritmo más acelerado que las inversiones a nivel regional, aunque estas últimas volvieron a mostrar una tendencia positiva después de la declinación del año anterior. Si los datos definitivos confirman esta tendencia, en 1996 el coeficiente de inversión en América Latina y el Caribe, acaso más sensible a las altas tasas de interés que el consumo, será inferior al de por sí reducido 21% registrado en 1995.

La evolución más favorable del crecimiento económico no se ha traducido en un incremento del empleo. Por el contrario, los datos correspondientes a los tres primeros trimestres del año indican que el desempleo siguió aumentando, luego de acentuarse considerablemente en 1995. De hecho, el desempleo urbano muestra en 1996 el nivel más alto de la década. La situación regional es atribuible en gran medida al hecho de que la generación de empleo en Argentina y México no se mantuvo a la par de la recuperación de la actividad económica, mientras otros países, en los que la evolución del empleo había sido relativamente favorable en años anteriores, atravesaron por un período difícil en 1996 (Brasil y Colombia). Sólo en unos pocos casos la tasa de desempleo siguió disminuyendo (Chile y Perú). Los salarios mostraron una evolución más heterogénea, dado que en algunos países se incrementaron, en otros se estancaron y en un tercer grupo incluso disminuyeron.

La inflación siguió reduciéndose en 1996. La tasa promedio de inflación regional ha mostrado un descenso constante, de 888% en 1993, a 337% en 1994, 26% en 1995 y 20% en el período de doce meses comprendido entre noviembre de 1995 y noviembre de 1996. Este último porcentaje es el más bajo desde comienzos de los años setenta. A esto se suma el hecho de que muchos países registraron una inflación de un solo dígito o muy cercana al 10%. En el caso de Argentina, los precios tuvieron un alza inferior al 1%. En el extremo opuesto se encontró Venezuela, cuya inflación llegó temporalmente a tres dígitos. Brasil y México lograron moderar en forma especialmente significativa el alza de los precios.

La estabilización siguió siendo una prioridad de la mayoría de los gobiernos de la región, cuyos principales instrumentos fueron las políticas fiscales y monetarias. Chile mantuvo su superávit fiscal, en tanto México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana continuaron con finanzas públicas equilibradas. Mientras Venezuela eliminó por completo un cuantioso déficit, las cuentas fiscales sufrieron un deterioro significativo en cuatro países (Argentina, Colombia, Ecuador y El Salvador). Aunque la situación fiscal de Brasil y Costa Rica no mostró un empeoramiento, siguió siendo inquietante.

La adopción de una austera política monetaria fue uno de los principales componentes de las medidas de estabilización. En muchos casos se recurrió a la fijación de altas tasas de interés como mecanismo de restricción de la demanda agregada y para limitar el impacto expansivo de la acumulación de reservas sobre el gasto. La apreciación del tipo de cambio también contribuyó a reducir la inflación; ello ocurrió en 11 países de la región; sólo en cinco países se produjo una devaluación real. Aunque la apreciación del tipo de cambio ayudó a controlar la inflación, también contribuyó a dificultar el comercio exterior en varios casos.

En general, la evolución observada en 1996 permite llegar a varias conclusiones. En primer lugar, las economías de los países de América Latina y el Caribe han demostrado cierta fortaleza para asimilar fenómenos adversos. Aunque la recuperación económica en México y Argentina es incompleta y ha entrañado un elevado costo social, no cabe duda que tiende a una reactivación progresiva. A ello se añade el hecho, igualmente significativo, de que la recesión que afectó a esos dos países no se propagó de manera generalizada al resto de la región. En segundo término, se observa una gradual evolución positiva del financiamiento externo que la región ha logrado captar, en cuanto a su volumen y modalidades, aunque ésta se da de preferencia en las economías de mayor magnitud. En tercer lugar, la recuperación de 1996 ha permitido que los países latinoamericanos y del Caribe vuelvan a registrar tasas moderadas de crecimiento y una estabilidad de precios cada vez mayor, aunque la difícil relación entre crecimiento e inflación ha seguido frenando las posibilidades de una expansión más acelerada. Por último, el desempleo se ha perfilado como un serio problema, hecho inquietante que acentúa el desigual patrón de crecimiento mencionado anteriormente y que ha sido objeto de tanta atención en los informes de la Secretaría. Revertir esa situación precisará, entre otros aspectos, una continua expansión de la capacidad productiva, apoyada tanto en crecientes niveles de inversión como en una ascendente productividad. La relativa consolidación del financiamiento externo configura un escenario favorable a la aplicación de políticas que faciliten ese cometido.

Otras publicaciones

Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 1996, LC/G.1941. CEPAL, Santiago de Chile, 2 de diciembre de 1996, 225 páginas.

Con esta nueva publicación periódica, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, la Secretaría de la CEPAL espera iniciar un proceso de seguimiento de las características de la inserción de los países de la región en la economía internacional, de los instrumentos de política comercial que pueden utilizarse para mejorarla en el marco de los compromisos multilaterales y regionales, y de los factores que influyen en la demanda, tanto en los mercados de los países industrializados como en los mercados de las grandes empresas transnacionales.

En esta primera edición, correspondiente a 1996, se describe la evolución del comercio y la política comercial de los países de la región, destacando los cambios estructurales en la economía mundial que inciden en las oportunidades de comercio e inversión, el proceso de integración regional y subregional, y la implementación de los acuerdos multilaterales de comercio. El documento está dividido en cuatro partes: la economía internacional (capítulos I y II), el comercio y la política comercial de América Latina y el Caribe, 1995-1996 (capítulos III a V), el proceso de integración regional en América Latina y el Caribe, 1995-1996 (capítulos VI a IX) y grandes temas del comercio internacional (capítulos X y XI).

América Latina y el Caribe: Series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-1994, LC/G.1888-P. Cuadernos Estadísticos de la CEPAL N° 23, CEPAL Santiago de Chile, octubre de 1996, 123 páginas.

El Cuaderno Estadístico N° 23 contiene series de cuentas nacionales, a precios constantes. Está dividido en cuatro partes y un anexo y además incluye un disquete. En las partes segunda y tercera se presentan datos quinquenales del período 1950-1990 y datos anuales a partir de 1990.

En la primera parte se hace un breve resumen de los aspectos metodológicos referentes a las mediciones a precios constantes de las series de cuentas nacionales. Esto se realiza en cuatro capítulos: en el primer capítulo se tocan asuntos generales sobre dichos métodos; en el segundo se hace un breve comentario sobre las clases de números índices; en el tercer capítulo se describen los períodos de referencia de los índices de precios y de cantidades y en el cuarto capítulo se exponen los métodos generales de cálculo de las series de cuentas nacionales.

La segunda parte contiene cuadros con datos de América Latina, expresados en millones de dólares de 1980; en este grupo de cuadros se presenta el producto interno bruto a precios de mercado con las variables correspondientes a ramas de actividad y aquellas correspondientes al gasto del producto interno bruto; además, se incluyen cuadros con resúmenes de América Latina e indicadores de la actividad económica. Estos cuadros incluyen 23 países, en el caso de aquéllos por ramas de actividad, y 19 en los otros cuadros (tipo de gasto e indicadores). Entre los cuadros de indicadores también se incluyen aquéllos con información de otros países del Caribe, como producto interno bruto total y población.

La tercera parte exhibe cuadros por países sobre producto interno bruto por ramas de actividad económica y por tipo de gasto. Estos cuadros se expresan en moneda nacional a precios constantes y corresponden a las series oficiales presentadas por los países en sus cuentas nacionales.

En el anexo se entregan las herramientas para la instalación y el uso del disquete, además de un índice con la identificación de los archivos que contiene. Presenta series completas en formato Lotus y los textos en formato Ascii, para mayor facilidad de uso.

La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público, LC/G.1880-P. Cuadernos de la CEPAL N° 77, CEPAL,

Santiago de Chile, agosto de 1996, 167 páginas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.II.G.7.

Durante siglos quienes establecieron unilateralmente las condiciones de empleo de la mano de obra portuaria fueron los empresarios marítimos, pero en las últimas décadas en América Latina y el Caribe lo han hecho los gobiernos, que son a la vez los empleadores, y los sindicatos. Los regímenes laborales vigentes atienden a la aspiración de los estibadores a un sustento adecuado, pero los aíslan de las señales del mercado y originan servicios monopolísticos de manipulación de la carga, con la consiguiente ineficiencia y sobredotación de personal. En una economía globalizada, es imperioso eliminar tales costos.

El comercio internacional ha transformado la competencia; ya no se trata de una pugna entre productos finales, sino entre todos los insumos que componen un producto, y la mano de obra no es sino un insumo más, con sus propias exigencias de mercado. Los objetivos comerciales de usuarios y empresarios marítimos y las metas sociales de los estibadores se han vuelto complementarios e interdependientes, y no pueden lograrse sin un esfuerzo colectivo de colaboración. El éxito comercial tiene una base social, que es importante no sólo para los trabajadores portuarios sino también para los usuarios y los empresarios marítimos. Los mecanismos del mercado y las leyes antimonopolio constituyen un parámetro independiente e imparcial, con arreglo al cual pueden equilibrarse los objetivos comerciales y las metas sociales de empleadores y trabajadores. En una economía globalizada, la equidad social se orienta hacia la oportunidad y crea una fuerza de trabajo altamente motivada por su participación en las utilidades y en las decisiones de gestión, y apoyada en programas de capacitación, servicios de colocaciones, indemnizaciones y planes de jubilación anticipada.

Para elaborar regímenes laborales en función del mercado, es preciso que los gobiernos abandonen sus arraigadas tendencias a resolver los problemas comerciales por medios políticos. Deberían formarse equipos integrados por personas de distintos ministerios, grupos de usuarios, sindicatos portuarios, empresarios marítimos y administradores de puertos, y eliminar los impedimentos regulatorios para dejar paso al libre juego de los mecanismos del mercado, descentralizar el mercado laboral, utilizar leyes antimonopolio para evitar el uso indebido de los mecanismos del mercado y cumplir con las exigencias de la equidad social orientada hacia la igualdad de oportunidades al otorgar beneficios a los trabajadores. No se debería exigir que los empresarios marítimos pagaran por el valor político de los servicios de la mano de obra portuaria ni que emplearan a trabajadores innecesarios. Los usuarios y los empresarios marítimos deberían ver a la mano de obra portuaria como un singular instrumento de prestación de servicios, y los trabajadores deberían entender que su suerte está ligada a la viabilidad comercial de los usuarios y empresarios marítimos. Será necesario actualizar frecuentemente estos regímenes, a fin de responder a los cambios en las condiciones del mercado, y vigilar su aplicación, para velar por el cumplimiento de sus disposiciones.

México: La industria maquiladora, LC/MEX/L. 263/Rev.1, Estudios e Informes de la CEPAL N° 95, CEPAL, México, agosto de 1996, 237 páginas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.II.G.8.

El documento tiene como objetivo examinar la evolución de la industria maquiladora en México siguiendo sus principales etapas, marcadas en gran medida por la inserción de nuevas ramas o por

cambios en los procesos productivos. Estos factores son los que han dotado de dinamismo a esta actividad.

La evolución de la maquila ha estado acompañada de modificaciones estructurales que se hacen patentes en varias dimensiones. De ahí la necesidad de estudiar sus características, desde el punto de vista de: i) la composición por ramas de actividad; ii) el perfil tecnológico; iii) el origen del capital; iv) el tamaño de la planta; v) la productividad y vi) el patrón de localización.

Aquí se trató de evaluar los beneficios de la maquila en la economía mexicana no sólo por la ocupación que ha generado, sino también por los efectos multiplicadores sobre la industria manufacturera nacional derivados de la incorporación de bienes intermedios en el proceso productivo. Por lo que respecta a los sueldos y salarios, se investigó, además de su trayectoria, la vinculación entre las remuneraciones reales y el avance de la productividad.

Dado que una proporción significativa de las empresas maquiladoras asentadas en México guarda relación con corporaciones ubicadas en los Estados Unidos, se hizo un análisis de los regímenes arancelarios preferenciales de este país, en especial de las partidas 806.30 y 807.00 (9802.00.60 y 9802.00.80 del arancel armonizado), donde se incluye el grueso de las operaciones de la maquila.

La instalación de la industria maquiladora requiere un régimen legal que posibilite su funcionamiento y le imprima agilidad. El análisis histórico de la legislación mexicana sobre esta materia pone de relieve las modificaciones que ha sufrido para adecuarse a las condiciones cambiantes de la maquila.

Por último, se hace un breve examen de la forma como la suscripción del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN) ha influido en la actividad maquiladora, mediante la modificación o eliminación inmediata o diferida de algunas de las reglas vigentes.

Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea, LC/G.1915-P. CEPAL, Santiago de Chile, agosto de 1996, 396 páginas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.II.G.6.

El propósito central de esta obra es analizar los nexos existentes entre los países de la Unión Europea y de América Latina en algunos de los principales ámbitos de las relaciones económicas recíprocas, de manera de ofrecer a los lectores interesados en estas materias —en particular a los funcionarios de los servicios exteriores— una guía de lo sucedido en el pasado reciente y ciertas orientaciones para el futuro. En especial, se intenta colaborar en el fortalecimiento de la ca-

pacidad institucional y de gestión de las cancillerías latinoamericanas.

Para cumplir con este objetivo, el libro se ha dividido en tres partes. Ellas son: la administración de la cooperación internacional europea; la inversión extranjera y la transferencia de tecnología entre Europa y América Latina, y el desarrollo del comercio entre ambas regiones. Además, se incluye una síntesis general y conclusiones que recogen diversas opiniones de expertos sobre los temas enumerados.

La primera parte examina la gestión de la cooperación internacional tanto desde la perspectiva de la oferta de los principales países de la Unión Europea y de esta entidad, como desde el ángulo de las demandas y necesidades latinoamericanas de asistencia oficial para el desarrollo. Dos hechos resultan relevantes en la cooperación entre Europa y América Latina: los cambios en las prioridades geográficas y la disminución de recursos destinados a la asistencia, por el lado de la oferta, y el hecho de que los nuevos modelos de desarrollo latinoamericanos también han modificado las prioridades y la importancia relativa de los agentes receptores de la ayuda.

Con respecto a la inversión extranjera y la transferencia de tecnología, correspondiente a la segunda parte, se constata que después de la década perdida de los años 80 comienza a surgir un nuevo paradigma productivo y tecnológico en los países de América Latina, y vuelven a cobrar importancia los flujos de inversión extranjera directa. La transformación productiva que precisa la región para mejorar su inserción internacional y acelerar su desarrollo, exige el acceso a las fuentes más avanzadas de tecnología y a los recursos de inversión que complementen el ahorro interno. Es ésta una de las materias donde se necesita una adecuación de los servicios exteriores de América Latina para cumplir cabalmente con las funciones de nexo entre la Unión Europea —y otros países desarrollados— y América Latina.

La tercera parte, referida a las relaciones comerciales, describe el comportamiento asimétrico del intercambio entre la Unión Europea y América Latina, debido al predominio de las exportaciones de productos básicos de esta última región y a la importación desde Europa de productos con alto valor agregado. Por otro lado, la Unión Europea ha instrumentado una política comercial con características discriminatorias por áreas geográficas, lo que afecta las exportaciones en que América Latina tiene ventajas comparativas. En este sentido, los servicios exteriores latinoamericanos deberán incrementar sus esfuerzos para disminuir el proteccionismo europeo, sobre todo a partir de la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT (hoy Organización Mundial del Comercio), que abre nuevas oportunidades de acceso a los mercados de los países de la Unión Europea.



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 1997 son de US\$20 para la versión en español y de US\$22 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1997-1998) son de US\$35 para la versión español y de US\$40 para la versión inglés.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.

1986,	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.

(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,	786 pp.
1988,	782 pp.	1996,	771 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.

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, (en prensa).
- 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.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980*, 1991, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 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.

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 *Serías históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 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, (en prensa).

Estudios e Informes de la C E P A L

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpreso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 ***Latin American development in the 1980s***, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 ***Latin American development projections for the 1980s***, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: Industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina*. PREALC, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 ***Five studies on the situation of women in Latin America***, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 ***Measurement of employment and income in rural areas***, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 ***Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean***, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990 / Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.

- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 **Market structure, firm size and Brazilian exports**, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 **Development of the mining resources of Latin America**, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 **International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean**, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 **Development and change: strategies for vanquishing poverty**, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 **The economic evolution of Japan and its impact on Latin America**, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 **The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean**, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 **Agriculture, external trade and international co-operation**, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 **Transnational bank behaviour and the international debt crisis**, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 **The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution**, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.

- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). Proyectos de inversión y estrategias 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, II parte*, 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.

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Alejandro Castañeda, Pablo Cotler, Raúl García, Raúl Livas, Rodolfo de la Torre. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo Ffrench-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Felipe Larraín, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, Rodolfo Manuelli, José A. Ocampo, Joseph Ramos, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Sweder van Winjberger.

Director: Rodolfo de la Torre. Subdirector: Raúl Livas
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXIII (4)

México, Octubre-Diciembre de 1996

Núm. 252

ARTÍCULOS

- Elies Furió Blasco** *Enlaces, estímulos y plasticidad. Un recorrido por la obra de Albert O. Hirschman*
- Raúl García Heras** *La Argentina y el Club de París: Comercio y pagos multilaterales con la Europa Occidental, 1955-1958*
- Pedro Reyes Ortega** *Competitividad de la carne de bovino en México. Ganadores y perdedores*

NOTAS Y COMENTARIOS: Aldo Ferrer, *Desarrollo y subdesarrollo en un mundo global: Los problemas de la América Latina*. DOCUMENTOS: *Comunicado Oficial del Consejo InterAcción*. COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS: Aldo Ferrer, *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, por Francisco Suárez Dávila y por Víctor L. Urquidí

EL TRIMESTRE ECONÓMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta N\$100.00. Número suelto N\$35.00. Disquetes con el índice general (por autores y temático) de los números 1-244, N\$26.00 (4.49 ds.).

Precio de suscripción por un año, 1997*

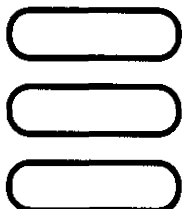
	<i>España, Centro y Sudamérica (dólares)</i>	<i>Resto del mundo (dólares)</i>
Personal	35.00	42.00
Número suelto	12.00	18.00
Universidades, bibliotecas e instituciones	42.00	120.00
Número suelto	30.00	42.00

* Estos precios serán modificados en enero de 1997. Aproveche los precios de 1996 y suscríbase hoy mismo.

Fondo de Cultura Económica, carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, D.F. Suscripciones y anuncios: teléfono 227-46-70, señora Irma Barrón.

**colección
estudios
CIEPLAN**
Número especial

43



**FLEXIBILIDAD
LABORAL Y
MERCADO DEL
TRABAJO EN CHILE**

**Flexibilidad del
mercado del trabajo:
el impacto del ajuste y
los requisitos
del crecimiento
económico**

**Normativa y política
laboral en Chile**

**Capacitación y
características
educacionales de la
fuerza de trabajo**

**Estrategias de
flexibilidad laboral en
la empresa chilena:
estudio de casos**

**Alejandra Mizala
Pilar Romaguera**

Pablo González

**Alejandra Mizala
Pilar Romaguera**

Cecilia Montero

Editado por CIEPLAN, Mac-Iver 125, 5º piso,
Teléfono: (56-2) 633 38 36
Fax: (56-2) 633 4411, e-mail: cieplan@cieplan.cl
Casilla 16496, Correo 9, Santiago, Chile

CUADERNOS DE ECONOMIA

**INSTITUTO DE ECONOMIA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA
DE CHILE**

Año 33

Agosto 1996

Nº 99

SUMARIO

TEMAS DE ECONOMÍA LABORAL EN LOS NOVENTA

INTRODUCCIÓN

*Fernando Coloma
Claudio Sapelli*

THE EQUILIBRIUM APPROACH TO LABOR MARKETS
Sherwin Rosen

**RETURNS TO EDUCATION IN GREATER BUENOS AIRES
1986-1993: FROM HYPERINFLATION TO STABILIZATION
AND BEYOND**
Carola Pessino

**TRADE LIBERALIZATION AND UNEMPLOYMENT: POLICY
ISSUES AND EVIDENCE FROM CHILE**
*Alejandra Cox Edwards
Sebastián Edwards*

**MODELOS PARA PENSAR EL MERCADO DE TRABAJO:
UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA CHILENA**
Claudio Sapelli

**WAGES AND EMPLOYMENT AFTER REUNIONIZATION IN
URUGUAY**
*Steven G. Allen
Adriana Cassoni
Gastón J. Lahadie*

**SEGURO DE DESEMPLEO: TEORÍA, EVIDENCIA Y UNA
PROPUESTA**
Fernando Coloma

PRECIO SUSCRIPCIÓN ANUAL 1996 (CUATRIMESTRAL)

Chile	\$	10.000
América Latina	US\$	40 (incluye envío aéreo)
Europa y USA	US\$	48 (incluye envío aéreo)

NUMEROS SUELTOS O ATRASADOS

Chile	\$	3.500
Extranjero	US\$	15 (incluye envío aéreo)

Enviar pedidos de suscripción y cheque o giro (libre de
comisiones y gastos bancarios) a nombre de:
Pontificia Universidad Católica de Chile
Instituto de Economía
Oficina de Publicaciones
Teléfonos: 686-4314; 686-4312
Casilla 76, Correo 17, Santiago
CHILE
FAX 56-2-5521310

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

Comité Editorial: Juan Carlos Torre (Director), Luis Beccaria, Roberto Bouzas, Daniel Chudnovsky, José Nun, Edith Obschatko, Juan Carlos Portantiero, Hilda Sabato, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción)

ISSN 0046-001X

Vol. 36 Octubre-diciembre 1996 Nº 143

PAUL KRUGMAN: Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico.

PABLO GERCHUNOFF Y JUAN CARLOS TORRE:
La política de liberalización económica en la administración de Menem.

BJØRN MØLLER: Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos.

ALBERTO E. G. MÜLLER: Autotransporte urbano de pasajeros: (más acerca de) el debate regulación/desregulación.

EDUARDO M. BASUALDO: Los grupos de sociedades en el agro pampeano.

CRITICA DE LIBROS

ERNESTO GANTMAN: La lucha contra la pobreza en América Latina: ¿Asignatura pendiente u omitida en el plan de estudios?

HUGO DARIO BERTIN: Subdesarrollo, ajuricidad y anomia.

INFORMACION DE BIBLIOTECA

DESARROLLO ECONOMICO - Revista de Ciencias Sociales es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 60,00; Países limítrofes, U\$S 68; Resto de América, U\$S 74; Europa, U\$S 76; Asia, África y Oceanía, U\$S 80. Ejemplar simple: U\$S 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social
Aráoz 2838 ♦ 1425 Buenos Aires ♦ Argentina
Teléfono: 804-4949 ♦ Fax: (541) 804-5856

realidad económica 144

Revista de economía editada
por el Instituto Argentino para
el Desarrollo Económico
16 de Noviembre
al 31 de Diciembre de 1996

Moral, política y economía

ENTRE LA ILUSION DE LO OPTIMO Y LA REALIDAD
DE LO PESIMO
Alfredo Eric Calcagno y Eric Calcagno

Políticas sociales

REFORMA DEL ESTADO Y POBREZA
Carlos M. Vilas

Análisis

CONVERTIBILIDAD Y DESEMPLEO EN EL SISTEMA
URBANO NACIONAL
Alejandro B. Rofman

Debates

NO HAY PAZ SIN EL "LIDERAZGO"
DE ESTADOS UNIDOS
Bosnia y el renacimiento de la hegemonía estadounidense
James Petras y Steve Vieux

Reflexiones

REALIDADES CONTRAPUESTAS A LOS
ESTADOS PROVINCIALES:
LOS TERRITORIOS NACIONALES, 1884-1955
Orietta Favaro

Opiniones

LA CRISIS FINANCIERA Y EL PLAN DE
CONVERTIBILIDAD
Horacio Rovelli

Propuestas

RENTA BASICA COMUN
Salomón Fainstein

Experiencias

CUBA HOY... Y MAÑANA
Julio Viaggio

Dilemas

GLOBALIZACION E INTEGRACION EUROPEA
Víctor Sukup

Galera de corrección

YACYRETA: CRONICAS DE UN DESPOJO
Gustavo Adolfo Calleja

Suscripción vía aérea 1 año:

América: US\$ 130

Otros países: US\$ 160

Hipólito Yrigoyen 1116 - piso 4° - 1086
Buenos Aires, Argentina
Tel. y fax: 381-7380/9337

POBREZA URBANA DESARROLLO

12

Medio ambiente y pobreza

12

Pobreza y deterioro ambiental. Una ecuación no sustentable / Ambiente y urbe: una convivencia complicada / Diagnósticos ambientales expeditivos en áreas urbanas carenciadas. El caso del barrio San Jorge / Descentralización y participación en la gestión ambiental urbana en Brasil / Perfil de un nuevo modelo de educación ambiental desde las ONGs / La mujer ¿sujeto u objeto de los programas ambientales? / Vulnerabilidad, desastres y ONGs: defectos y retos para mitigarlos / Biodiversidad, pobreza y desarrollo en Colombia / Medidas innovadoras para el manejo de residuos sólidos en áreas periurbanas de Lima, Perú / Además: Perfiles institucionales / Noticias FICONG / HABITAT II / Comentarios de publicaciones recibidas.

Argentina: \$8 / Límites: u\$s10 / Resto América Latina: u\$s12 / Resto Mundo: u\$s16.

IIED-AL. Av. Corrientes 2835, Cpo.A, 6° B - (1193) Buenos Aires, Argentina.
Tel. y Fax: (54-1) 961-3050

Integración & Comercio

enero - abril 1997 Año 1

Revista cuatrimestral del INTAL

Índice

- Centroamérica hacia un área económica armonizada
Florencio Ballester y Ennio Rodríguez
 - Los países del Mercado Común Centroamericano frente a los desafíos de una zona de libre comercio hemisférica: el grado de preparación macroeconómica
Hubert Escaith
 - Comercio desleal en Centroamérica: el nuevo reglamento, el GATT y el proceso de integración regional
Carolyn Robert
- Los tres artículos precedentes surgen de trabajos presentados por los autores como parte del Foro de Reflexión "El desafío de la integración centroamericana en el nuevo entorno internacional", celebrado en Guatemala en febrero pasado, destinado a contribuir al debate de estos temas dentro del ámbito de la integración centroamericana.*
- Integración financiera en los países del MERCOSUR
Marcelo de Paiva Abreu
 - ¿Simón Bolívar vuelve a cabalgar? Hacia una integración entre el TLCAN, el MERCOSUR y la Región Andina
Raúl Hinojosa-Ojeda, Jeffrey D. Lewis y Sherman Robinson

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
Esmeralda 130, pisos 16 y 17 (1035) Buenos Aires, República Argentina
Tel. (54 1) 320-1871/394-2529 • Fax (54 1) 320-1872/394-2293
e-mail: INT/INL@ladb.org.

J&C

CONTRIBUCIONES

4/96

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung
A.C. - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el
Desarrollo Latinoamericano CIEDLA

Director Secretaria de Redacción
Hermann Schneider Laura Villarruel

Año XIII - Nº 4 (52) Octubre-Diciembre de 1996

INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

• Temas:

- Los procesos de integración interestatales en el continente americano, *Celedonio von Wuthenau*
De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos del ALCA, *Roberto Devlin* y *Luis Jorge Garay*
Un proceso frenado: la política de los Estados Unidos frente a América Latina, *Gary Hufbauer* y *Barbara Kotschwar*
La posición de la Unión Europea frente a los nuevos procesos de integración en América Latina, *Peter Schaal*
La coordinación de políticas macroeconómicas y el Mercosur, *Raúl Fernández* y *Gustavo González*
Análisis funcional e institucional del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, *Luis de la Calle* y *Javier Mancera*
La dimensión jurídica de la integración, *Jorge Horacio Lavopa*
Análisis de los determinantes legales y económicos de la integración en América Latina: el caso del Mercosur, *Edgardo Buscaglia*

• Ensayos:

Perú: Desarrollo de estructuras descentralizadas de decisión, *Joachim Roth*

• Documentos y Hechos:

Elecciones presidenciales, parlamentarias y comunales en Nicaragua, *Christoph Trusen*

• Comentarios de libros

De maestros de brujos y de persuasión, *Frank Priess*
Solución pacífica de controversias internacionales, *Horst Schönbohm*

Redacción Administración: CIEDLA,
Leandro N. Alem 690 - 20º Piso. 1001 Buenos Aires,
República Argentina, Teléfono: (00541) 313-3522
Fax: (00541) 311-2902

REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA

Director: *Ricardo Pozas Horcasitas*

Editora: *Sara Gordon Rapoport*

Órgano oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad
Nacional Autónoma de México, Circuito Mario de la Cueva, Zona Cultural,
Cd. Universitaria, C.P. 04510

NÚM. 4 / OCTUBRE-DICIEMBRE / 1996

PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA

*Liberalismo, democracia, neoliberalismo e
ingobernabilidad*

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

Ética de la responsabilidad

LAURA BACA OLAMENDI

El federalismo actual como federalismo cooperativo

ENOCH ALBERTI ROVIRA

*Nacionalismo y lengua: los judíos ashkenazitas en
México, 1940-1950*

ADINA CIMET

SOCIOLOGÍA DE LA SOCIOLOGÍA

*El determinismo biológico en México:
del darwinismo social a la sociología criminal*

BEATRIZ URÍAS HORCASITAS

*Las redes intelectuales de la solidaridad
latinoamericana: José Ingenieros y Alfredo Palacios
frente a la Revolución mexicana*

PABLO YANKELEVICH

*El pensamiento social mexicano en el
último cuarto de siglo*

SERGIO ZERMEÑO

DOCTORADO HONORIS CAUSA

*Presentación de la candidatura de Alain Touraine
al doctorado Honoris Causa de la Universidad*

Nacional Autónoma de México

RICARDO POZAS HORCASITAS

*Discurso de Alain Touraine al aceptar
el Doctorado Honoris Causa*

ALAIN TOURAINE

SECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

RICARDO POZAS HORCASITAS • CARLOS VILAS
JUAN REYES DEL CAMPILLO • GILDA WALDMAN M.



Informes y suscripciones: Departamento de ventas
Teléfono: 665-07-86



NUEVA SOCIEDAD

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 1996

Nº 146

Director: Heldulf Schmidt
Jefe de Redacción: S. Chefec

COYUNTURA: Alberto Acosta, Ecuador. El bucaramismo en el poder. **Equipo de Coyuntura IEPRI,** Colombia. Notas sobre la crisis. **APORTES:** Mónica Hirst, La dimensión política del Mercosur: actores, politización e ideología. **Jorge Lofredo,** Herejes y alquimistas. Grupos radicalizados en la Argentina. **Heribert Dieter,** La integración del Pacífico, los bloques regionales y la Organización Mundial de Comercio. **TEMA CENTRAL: LA EDUCACIÓN Y EL CAMBIO SOCIAL.** **Juan Carlos Tedesco,** La educación y los nuevos desafíos de la formación del ciudadano. **Adriana Puiggrós,** Educación neoliberal y quiebre educativo. **Hebe Vessuri,** Pertinencia de la educación superior latinoamericana a finales del siglo xx. **José Joaquín Brunner,** Investigación social y decisiones políticas: el mercado del conocimiento. **Sonia Comboni Salinas,** La educación intercultural bilingüe. Una perspectiva para el siglo xxi. **Ernesto Ottone,** De como estar sin dejar de ser. Notas acerca de competitividad, educación y cultura. **Henry Giroux,** Educación posmoderna y generación juvenil. **Célia Frazão Linhares,** La reinención de la juventud. **LIBROS:** **Martín Tanaka,** La democracia en el Perú de los años 80 y el «fujimorismo». Reseña crítica de algunas publicaciones peruanas recientes.

SUSCRIPCIONES	ANUAL	BIENAL
(Incluido flete aéreo)	(6 núms.)	(12 núms.)
América Latina	US\$ 50	US\$ 85
Resto del mundo	US\$ 80	US\$ 145
Venezuela	Bs. 5.600	Bs. 10.400

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61.712- Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telfs.: 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; Correo E.: nuso@conicit.ve, megonzal@conicit.ve.

CONJUNTURA ECONÔMICA

RIO DE JANEIRO - VOL. 21 - Nº 01 - JANEIRO DE 1997



Carta do IBRE

Pagando para ver

Ponto de Vista

A Lei das SA e o papel dos minoritários

Termômetro

Cartas

Política Econômica

Indicadores Econômicos: PIB cresce 2,1%

Política Monetária: Dinheiro barato

Política Fiscal: De olho nos gastos

Privatização: Vale: resistências à privatização

Comércio Exterior: Nuvens carregadas

Ensaio

Crise, estabilização e pobreza-1990 a 1995

Mercados Financeiros

Mercado de Ações: Mais eficiência

Mercado de Renda Fixa: Para onde vão os juros?

Indicadores Sociais

Por que casar? Casar, por quê?

Setorial

Comércio Varejista: Crescimento de 4,5%

Serviços: Demanda débil

Agricultura: Divergências na cúpula da alimentação

Habitação: Lei do inquilinato faz cinco anos

Mercado de Trabalho: Terceiro sector - para que serve?

Internacional

América Latina: Perspectivas para 1997

Argentina: Em busca do acerto político

Ciência & Tecnologia

Como a tecnologia desafia a humanidade

Livros

Conjuntura, 49 anos

Feliz ano-novo

Índice remissivo de 1996

Conjuntura Estatística e Índices Econômicos (Anexo)

Publicação mensal

Valor: R\$7,50

Assinatura anual: R\$80

Comercialização: Editora da Fundação Getúlio Vargas

Sector de Vendas e Atendimento ao Assinante

Prédio do Botafogo - 190 - 3/607 - CEP 22252-900 DU-CP

62-591 - CEP 22257-970 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil

Tele: (55-21) 551-0898 e 536-9196

Revista de **Economia Política**

Revista de Economia Política, vol. 16, nº 4 (64), outubro-dezembro/96

ARTIGOS

Modelos ortodoxos de inflação alta: uma análise crítica

Luiz Antonio de Oliveira Lima

A inflação decifrada

Luiz Carlos Bresser Pereira

Contestabilidade e integração econômica no Hemisfério Ocidental

José Tavares de Araújo Jr.

O princípio da demanda efetiva (a esperada) e o papel da demanda na teoria geral de Keynes

Victor Hugo Klagsbrunn

As experiências internacionais de regulação para as telecomunicações e a reestruturação dos serviços no Brasil

Anne-Marie Maculan / Luz-Rejane Legey

Structural change in Mexico's employment and the impact of Nafta

Enrique Dussel Peters

De México a México: *el desempeño de América Latina en los 90*

Mário Damill / José María Fanelli / Roberto Frenkel

PEQUENO ARTIGO

Estados Unidos versus Europa:

mercados distintos, maneiras diferentes de fazer ciência econômica

Fabio Sá Earp

RESENHAS DE LIVROS

Reginaldo Moraes: *Celso Furtado — O subdesenvolvimento e as idéias da Cepal*

(Ana Maria Bianchi)

Juan Novara: *Integración económica, comercio internacional y medio ambiente: enseñanzas para el Mercosur*

(Carmen Augusta Varela)

Luiz Sérven & Andrés Solimano: *Striving for growth after adjustment*

(Cristina Helena Pinto de Mello)

Holden, P. & Rajapatiranas, S.

Unshackling the private sector: a Latin-american story

(Sergio Goldbaum)

Shozo Motoyama (organizador): *Tecnologia e industrialização.*

Uma perspectiva histórica

(Mariano Francisco Laplane)

CENTRO DE ECONOMIA POLITICA

Av. Jorge João Saad 104

05618-000 - São Paulo • BRASIL

FRANK CASS

The Journal of Development Studies

Managing Editors

David Booth, *University of Hull, UK*

Christopher Colclough, *IDS, University of Sussex, UK*

Colin Kirkpatrick, *DPPC, University of Bradford, UK*

The Journal of Development Studies is one of the most well-known and well-established international journals in the area of development studies. Since its foundation in 1964, it has published many seminal articles on development and opened up many new areas of debate. Priority is given to papers which (a) are interdisciplinary, (b) provide critical tests, based on empirical work, of alternative theories, perspectives or schools of thought; and (c) are relevant to important issues in development policy. It also welcomes critical surveys of the literature in important fields of development policy and practice. Each issue keeps the reader up-to-date with the latest research and also contains reviews of recently-published books on development. Two Dudley Seers prizes are awarded annually for the best two articles published in the journal.

Recent Articles

Modules for Modernisation: Colonial Irrigation in India and the Technological Dimension of Agrarian Change by *Alex Bolding, Peter P Mollinga and Kees van Straaten*

Determinants of Smallholder Landownership: Evidence from South Sulawesi by *Marc Pomp*

Governance and Rural Development in Mexico: State Intervention and Public Accountability by *Jonathan Fox*

The Hazards of Small Firms in Southern Africa by *Michael A McPherson*

Community, Collective Action and Common Grazing: The Case of Post-Socialist Mongolia by *Robin Mearns*

What Happens to Industrial Structure When Countries Liberalise? Indonesia since the Mid-1980s by *H H Aswicahyono, Kelly Bird and Hall Hill*

ISSN 0022-0388 Volume 32 1995/1996

Six issues per year: October, December, February, April, June, August

Individuals £45/\$65 Institutions £155/\$195

UK/OVERSEAS ORDERS to: Frank Cass, 890-900 Eastern Avenue,
Hford, Essex IG2 7HH, UK. Tel: 0181 599 8866

Fax: 0181 599 0984 E-mail: sales@frankcass.com

US ORDERS to: Frank Cass, c/o ISBS,

5804 N E Hassalo Street, Portland, OR 97213-3644, USA.

Tel: (503) 287-3093, (800) 944-6190 Fax: (503) 280-8832 E-mail: orders@isbs.com

Frank Cass

The European Journal of Development Research

Journal of the European Association for Development Research
and Training Institutes (EADI)

Editor-in-chief

Helen O'Neill, *University College Dublin, Eire*

Managing Editor

Cristóbal Kay, *Institute of Social Studies, The Hague, Netherlands*

Book Reviews Editor

Thomas Hansen, *Roskilde University, Denmark*

The European Journal of Development Research aims to achieve the highest standards of debate and analysis on matters of policy, theory and practice, in all aspects of development studies. It exists particularly in order to publish research carried out in Europe or in co-operation with European institutions. All issues are special issues with a common theme in addition to 'free-standing' articles.

Recent Articles

How Safe are 'Social Safety Nets'? Adjustment and Social Sector Restructuring in Developing Countries by *Jessica Vivian*

Competition and Contracting in Selective Social Provisioning by *Maureen Mackintosh*

Structural Adjustment and Social Emergency Funds: The Cases of Honduras, Mexico and Nicaragua by *Lourdes Benería* and *Breny Mendoza*

North-South Relations in the Process of Change: The Significance of International Civil Society by *Gorm Rye Olsen*

Globalisation, Regionalism and the South in the 1990s: Towards a new Political Economy of Development by *Timothy M Shaw*

A Comparison of Four Development Models in Latin America by *Chris van der Borgh*

ISSN 0957-8811 Volume 8 1996

Two issues per year: June, December

Individuals £36/\$55 Institutions £70/\$95

UK/OVERSEAS ORDERS to: Frank Cass, 890-900 Eastern Avenue,

Ilford, Essex IG2 7HH, UK. Tel. 0181 599 8866

Fax: 0181 599 0984 E-mail: jnlsubs@frankcass.com

US ORDERS to: Frank Cass, c/o ISBS,

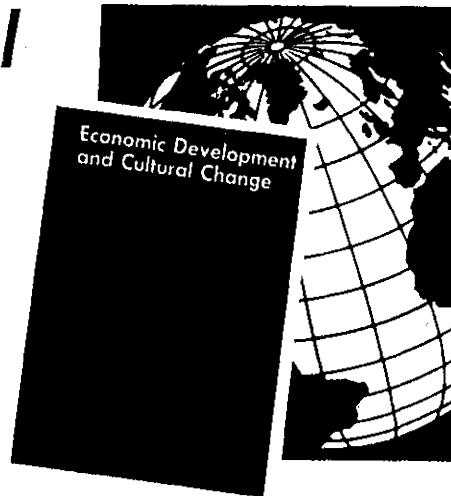
5804 N E Hassalo Street, Portland, OR 97213-3644, USA.

Tel. (503) 287-3093, (800) 944-6190 Fax: (503) 280-8832. E-mail orders@isbs.com

The essential interdisciplinary source in development—

Economic Development and Cultural Change

Focusing on world
development from an
international and
interdisciplinary
perspective



Founded in 1952, *Economic Development and Cultural Change* was the first journal to publish interdisciplinary research on economic development. Today, *EDCC* examines new approaches that integrate economic and social forces that affect development and its impact on culture.

Scholars and practitioners in social sciences as well as other professionals concerned with development find *EDCC* an important resource for current research and advancements in the field. Articles tend to combine empirical analysis with an analytical model or a set of hypotheses subject to test. Contributors to the journal represent a wide range of academic disciplines and nonacademic environments.

To stay apprised of current advancements in the field subscribe to *EDCC* today.

D. Gale Johnson, *Editor*

Published quarterly by The University of Chicago Press

Regular one-year subscription rates: Institutions: \$95.00; Individuals \$39.00; Students (attach copy of valid ID) \$31.00. *Outside USA*, please add \$7.00 postage. *Canadians residents*, please also add 7% GST. Visa and MasterCard payments accepted. To order, send check or credit card information (acct. #, exp. date, phone #, and signature) to The University of Chicago Press, Journals Division, Dept. SF6SA, P. O. Box 37005, Chicago, IL 60637 USA. **Credit card customers may fax their order to (312) 753-0811.**

8/95

ISSN 0147-5967

Volume 23, Number 2, October 1996

Journal of COMPARATIVE ECONOMICS

The Journal of the Association for Comparative Economic Studies

Co-Editors: John P. Bonin, Wesleyan University

Josef C. Brada, Arizona State University

Editorial Board:

Philippe Aghion	W. Bentley MacLeod
Michael Alexeev	Ronald McKinnon
Avner Ben-Ner	Janet Mitchell
Abram Bergson	J. Michael Montias
Elizabeth Clayton	Richard D. Portes
Stanley Fischer	Thomas G. Rawski
Paul G. Hare	Gérard Roland
Gary Jefferson	Gianpaolo Rossini
Karel Kouba	Jeffrey Sachs
Marie Lavigne	Judith Thornton

Founding Editor: John Michael Montias



ACADEMIC PRESS

San Diego New York Boston
London Sydney Tokyo Toronto

Full-text journals
on the Internet

<http://www.idealibrary.com/>
<http://www.europe.idealibrary.com/>

Academic Press
Online Journal Library

Our issues cover your issues

The Institute of Development Studies produces a range of publications on development issues, including:

- IDS Bulletin
- IDS Discussion Papers
- IDS Policy Briefings
- IDS Working Papers
- IDS Research Reports
- IDS Development Bibliographies

Send for your free Publications Catalogue

Back issues (for up to five years) can be purchased from the IDS Publications Office. Full details can be found in the free Publications Catalogue, which also has information on books written by IDS members. Please send catalogue requests to:

Publications Office (Catalogues)
Institute of Development Studies
at the University of Sussex
Brighton BN1 9RE, UK



Tel: (01273) 678269 (Intl +44 1273)
Fax: (01273) 621202/691647
E-mail: ids.books@sussex.ac.uk

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور النورج في جميع أنحاء العالم - استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销商均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишете по адресу : Организация Объединенных Наций. Секция по продаже изданий. Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas - DC 2-0853
Fax (212)963-3489
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)208-1946
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
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)208-1946
Santiago, Chile