

# Economía Latinoamericana

# La globalización

# de los desajustes

Rafael Urriola

Coordinador

Instituto Latinamericano  
de Investigaciones  
Sociales (ILDIS-Ecuador)

 Nueva  
Sociedad







# Economía latinoamericana

## La globalización de los desajustes

*Rafael Urriola*  
(coordinador)

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-Ecuador)  
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 1996

Los autores asumen la responsabilidad de las opiniones expresadas en estos trabajos, que no necesariamente representan las de las instituciones que patrocinan la publicación.

© Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-Ecuador)

© Editorial NUEVA SOCIEDAD

Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela

Telfs.: (058-2) 2659975, 2650593, 2655321, 2673189

Fax: (058-2) 2673397

Correo-e: nuso@ccs.internet.ve

Edición al cuidado de Helena González

Diseño de portada: Carmela Gutiérrez

Composición electrónica: Juan Francisco Vázquez L.

Teléfono: (582) 577.0566

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-106-2

Presentación	7
--------------	---

### I - Marco general

Transformación productiva con equidad: algunos elementos de la propuesta actual de la CEPAL	11
<i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	
La paradoja de la globalización: más mercado y más regulación	25
<i>Rafael Uriola</i>	
La experiencia chilena y los desafíos regionales	41
<i>Carlos Ominami</i>	

### II - Los desafíos para la economía

Capitales golondrina, estabilidad y desarrollo	51
<i>Ricardo Ffrench Davis</i>	
Flujos de capital en América Latina y Ecuador	65
<i>Gonzalo Maldonado Albán</i>	
Ahorro e inversión en el proceso de globalización	81
<i>Luis Eduardo Escobar</i>	
Políticas de empleo en América Latina en el marco de la globalización	99
<i>Jurgen Weller</i>	
Globalización y pérdida de la autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias	115
<i>Juan Carlos Lerda</i>	
Autores	139



## Presentación

En el año 1996 el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-Ecuador) invitó al senador chileno Carlos Ominami, ministro de Economía de ese país, para intercambiar opiniones en el Congreso Nacional del Ecuador y en distintos seminarios en torno al tema de “La economía chilena en el ámbito latinoamericano”.

El 26 y 27 de marzo de 1996, el ILDIS, junto con la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) organizaron el Seminario “Nuevos desafíos en la economía latinoamericana”, auspiciado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Es menester dejar constancia de nuestro reconocimiento a Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, quien colaboró entusiastamente con nosotros facilitando la participación de destacados funcionarios de esa institución y cuyas contribuciones recogemos en este volumen. Al mismo tiempo agradecemos a Guillermo Landazuri, Decano de la Facultad de Economía de la PUCE para el momento en que tuvo lugar el seminario, quien se esforzó por aportar al debate y dar realce al encuentro, al cual asistieron más de 300 personas, entre las cuales se contaban mayormente profesionales de la economía.

De ambos eventos surgen las ideas centrales de este libro. Los textos de este volumen, sin embargo, fueron ampliamente revisados por sus autores para insertarlos en un contexto más general que es el que se propone esta edición.

La economía latinoamericana tuvo repuntes significativos a principios de la presente década; sin embargo, en la actualidad empiezan a destacarse hechos que constituyen una seria preocupación institucional:

— Dramática acentuación de las diferencias sociales en todo el subcontinente latinoamericano como consecuencia directa de las políticas económicas aplicadas en la última década y en el presente. Como lo afirman la CEPAL y otros organismos internacionales, hay cada vez más ricos y más pobres. Inquieta, por lo tanto, el hecho de que se pierda la noción de una distribución más justa y más social de la riqueza de nuestros países.

— Dramático aumento del desempleo y, en particular, de la precarización de las relaciones de trabajo existentes.

— Crecientes intentos por desmantelar los (por lo general) raquílicos sistemas de seguridad social, sin ofrecer alternativas para quienes no tienen recursos para la asistencia en caso de enfermedad o vejez. Pese al creciente

enriquecimiento de algunos grupos empresariales —demostrado por el incremento de los ingresos de las corporaciones en detrimento del ingreso de los trabajadores—, se busca reducir el aporte para la seguridad de la población.

— Desprestigio de las organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, agrupaciones barriales o indígenas) que podrían representar algún obstáculo al proceso de globalización. Empero, poco se examina y menos aún se propone para limitar el aumento de las diferencias sociales en la población de la mayor parte de los países latinoamericanos.

Sin ~~des~~conocer que vivimos en un mundo de reformas y modernización, parece prudente evitar confusiones en cuanto al destino del incierto proceso que se nos presenta. Los resultados de la política económica seguida en los últimos años están a la vista de todo el mundo. La propia Conferencia de Copenhague, con participación de todos los gobiernos del orbe, alertó contra la creciente pobreza, el desempleo y la marginalidad.

El aporte de este libro constituye un paso hacia formas imaginativas y equitativas para un futuro regional que abra oportunidades a amplios sectores poblacionales que esperan contribuir con el desarrollo de sus países o regiones.

Un agradecimiento especial a los autores y a Rafael Urriola, asesor económico de la Fundación Friedrich Ebert en la sede de Ecuador, quien organizó y coordinó los eventos anteriormente mencionados, así como esta publicación.

*Hans Ulrich Bunger*

Director

ILDIS-Ecuador

## I - Marco general

*Ricardo Ffrench-Davis*

*Rafael Urriola*

*Carlos Ominami*



# Transformación productiva con equidad: algunos elementos de la propuesta actual de la CEPAL

*Ricardo Ffrench-Davis*

Una pregunta crucial que recorre las discusiones en economía es si es posible crecer con equidad. Sin embargo, puesto que existen espacios de convergencia entre ambas dimensiones, yo diría que es difícil crecer sin equidad, aunque también es difícil lograr equidad y crecimiento simultáneamente. En este trabajo expondremos las propuestas actuales del la CEPAL sustentadas en el enfoque de la transformación productiva con equidad.

La propuesta de la CEPAL busca generar crecimiento económico con equidad. Para ello se requiere “difundir” productividad a través de la sociedad. Cuantas más personas puedan insertarse en la economía con mayor capacidad para producir, podrá haber mayor crecimiento y más equidad. Las personas tienen una dimensión simultánea de productor y consumidor. El apoyo a su carácter de productor deja huellas permanentes: incentivos y oportunidades de educación y capacitación, la adquisición y adaptación de tecnología, el aprendizaje de métodos modernos y funcionales de gestión empresarial, el acceso a nuevos mercados no tradicionales. Todo esto eleva la productividad. Políticas que crean un ambiente propicio para un aumento de la inversión física completan un círculo virtuoso de bases para una transformación productiva con equidad.

## Un “fin de la historia” ficticio

La dinámica de la economía, tanto en América Latina como en el resto del mundo, tiende a ser actualmente más concentradora de la riqueza que hace 15 ó 20 años. En efecto, si examinamos las situaciones distributivas en Estados Unidos o Gran Bretaña y las de distintos países de América Latina, veremos que hay un amplio proceso de concentración de la riqueza y de los ingresos. En consecuencia, si el objetivo de la economía es el bienestar de la población —planteamiento medular en esta propuesta— encontramos que esta función no se está cumpliendo de manera satisfactoria; por el contrario, está aumentando la desigualdad distributiva.

Los elementos determinantes de las tendencias concentradoras que se observan radican en que las políticas económicas se han estado diseñando y ejecutando con base en dos supuestos profundamente erróneos. El primero es que cuando se liberalizan generalizadamente los mercados, de manera lineal y no selectiva, surgen espontáneamente las instituciones que brindan oportuni-

dades al alcance de todos. Es decir, se supone que se desarrollan oportunidades y velocidades adecuadas para todos los segmentos de la población: para pobres y ricos, para empresas grandes y pequeñas, para gente de las ciudades y de las áreas rurales, etc. Sin embargo, la práctica indica que esto no es así. Persisten muchos mercados incompletos o segmentados. Hay sectores que funcionan muy rápida y ágilmente, y otros a los que les toma años ajustarse. Por lo tanto, se crea mucha desigualdad de oportunidades debido a las distintas capacidades de respuesta de los actores sociales.

El otro supuesto falso es el de que los mercados que se han liberalizado generalizadamente generan economías estables y muy dinámicas, pero lo que observamos en los siglos XIX y XX es que la liberalización indiscriminada tiende a generar situaciones cíclicas con grandes altibajos. En los últimos quince años el mundo tuvo más altibajos que en igual lapso anterior; por ejemplo, en tasas de interés, tipos de cambio y acceso al financiamiento externo. Y el problema es que los ciclos no son neutros para los distintos actores sociales. Los sectores más organizados o modernizados respecto a las operaciones financieras tienen mayor capacidad de respuesta. Los sectores más pobres, en cambio, no pueden correr a la misma velocidad que los otros sectores en las fases expansivas, así como en los períodos contractivos tampoco pueden "uir" tan rápidamente. Así mismo, los productores de bienes y servicios tienen mayor dificultad para ajustarse que los sectores especulativos. A fin de cuentas, los pobres —en comparación con los ricos— y los productores —frente a los especuladores— ganan poco con la expansión y pierden mucho con la contracción.

En varias de sus publicaciones, la CEPAL ha abordado los temas expuestos. Primero, en 1990, apareció "Transformación productiva con equidad", luego, en 1992, "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado", enfatizando mucho más la dimensión de equidad, examinando distintos tipos de políticas públicas que tienen un impacto a favor de la equidad y analizando su interrelación con el desarrollo productivo (1). Este enfoque es integrado en el sentido de que las políticas públicas deben moverse de manera armónica en ambos planos. En 1995 se publicó "Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", siguiendo la línea de "Transformación productiva con equidad", pero en esta ocasión enfatizando las relaciones económicas internacionales, donde se discute tanto lo relacionado con los movimientos de capitales como lo referente al intercambio comercial internacional. En esos textos se proponen políticas en el marco de un enfoque integrado que permitan crecer sostenidamente a través del tiempo dando más oportunidades a la población para ganarse la vida con mejores ingresos y con más dignidad.

---

(1) En un apéndice, al final de este artículo, se recuentan antecedentes sobre algunas de las publicaciones de CEPAL más relacionadas con la TPE, y de aportes de sus economistas a la nueva propuesta de CEPAL, incluido su principal inspirador, Fernando Fajnzylber.

Ultimamente se ha puesto de moda la concepción de que el planeta llegó al “fin de la historia”, lo cual supone que habría sólo una manera de hacer las cosas. Esto puede ser cierto en cuanto a que el mercado es una realidad ineludible, pero es erróneo en cuanto a que es evidente que no existe una sola forma de construir una economía de mercado, ni que esa forma sólo sea al estilo del “Consenso de Washington”. No puede haber un “final de la historia” si el objetivo central de la actividad económica, que es servir a la gente, se está cumpliendo mal. Con retrocesos distributivos y graves problemas de estabilidad y deficiencias en mercados cruciales, estamos a la mitad de la historia.

La realidad es muy ilustrativa al respecto. En diversos países hay distintos grados de equidad y de crecimiento, mezclándose un sinnúmero de combinaciones al interior del propio ámbito de la economía de mercado. Esto quiere decir que hay muchos tipos de economía de mercado. A esto también hay que agregar distintos regímenes políticos y diversos grados de democratización.

El modelo de economía de mercado que nos ha llegado “envasado” a América Latina en los últimos años es sólo una de las variantes posibles y tiene rasgos conservadores y concentradores por las dos razones principales mencionadas arriba: distribución desigual de oportunidades y propensión a generar economías procíclicas. Eso está reforzado por la constatación de lo ocurrido en los centros de origen de esta variante. En efecto, en las economías estadounidense y británica en los últimos quince años, se han introducido más elementos de desigualdad que los que tenían antes de los años ochenta (cuadro 1).

En América Latina, por nuestra parte, ha habido un crecimiento limitado y la equidad se ha debilitado en estos últimos quince años, lo cual se explica por la naturaleza, secuencia y dosificación de las reformas y las políticas aplicadas.

— Cuadro 1 —

### Estados Unidos y Gran Bretaña: crecimiento, inversión y remuneraciones de los trabajadores

	Crecimiento del PIB a/		Tasa de inversión fija b/		Remuneraciones reales de los trabajadores a/	
	1965-1980	1980-1993	1965-1980	1980-1993	1965-1980	1980-1992
Estados Unidos	2,9	2,4	18,4	18,1	0,8	0,4
Gran Bretaña	2,1	2,0	18,6	17,4	2,8	2,3

a/ Tasa de variación promedio anual.

b/ Tasa promedio anual.

Entonces, es necesario examinar lo que deben buscar las políticas públicas, analizando ciertas áreas que nos parecen centrales, principalmente las asociadas al sector externo (sesgo resultante de la especialización del autor), en las cuales hay espacio para maniobrar y lograr crecimiento con equidad.

### Avances en América Latina

En algunos aspectos hay avances muy valiosos que deben consolidarse y fortalecerse en América Latina. Por ejemplo, en lo referente a las finanzas públicas. Una familia, un país o una región no pueden, de manera sistemática, gastar más de lo que tienen a menos que alguien esté dispuesto a financiarle la diferencia, lo que hoy sólo resulta viable en favor de algunos países muy pobres.

Todos, normalmente, deben moverse dentro de su presupuesto y en eso hay un avance muy sustancial en América Latina. En cuanto a la política fiscal se han logrado notables avances, restableciéndose equilibrios presupuestarios. Las emisiones “inorgánicas” para financiar artificialmente gastos públicos, muchas veces causa de brotes inflacionarios e incluso hiperinflaciones, han perdido vigencia. Ningún país mantiene hoy tasas de inflación de 3 ó 4 dígitos. Eso resulta muy costoso para la gran mayoría de la gente, además de ser un factor enorme de concentración de ingresos por las distintas velocidades a las que corren los diferentes sectores sociales dada la capacidad de unos de especular y ganar a costa de otros. Hemos avanzado en la reducción de la inflación, con la mayoría de los países de la región presentando una inflación con tasas de un dígito o del orden de 10% a 15% anual.

Otro aspecto positivo es el aumento apreciable del volumen de las exportaciones, lo que es útil porque permite aprovechar lo que sabemos hacer mejor y utilizar las economías de escala. Además, en la actualidad estamos exportando una canasta de productos más diversificada, lo que también constituye un elemento positivo, aunque es aún insuficiente. Así mismo, la región ha recuperado el acceso a los mercados de capitales internacionales, especialmente entre 1990 y 1994, en contraste con lo que sucedió en los años ochenta. De otro lado, el producto *per capita*, que había caído persistentemente en los años ochenta, se recupera entre 1991 y 1994.

Todo esto llevó a muchos observadores a ser excesivamente optimistas y creer que no subsisten problemas significativos. Sin embargo, la crisis de México de diciembre de 1994 les hizo poner los pies en la tierra. Los subsecuentes problemas en Argentina, y actualmente en Perú —aunque con distintas escalas e intensidades— reforzaron este “baño de realidad”. Esto ha cambiado el ambiente de sobreoptimismo, surgiendo signos de inquietud y diversos interrogantes. En realidad, esto pudo haber surgido antes porque si analizamos los logros y seguimos el desarrollo de esas experiencias constatare-

mos que todas ellas tenían ciertas limitaciones o sesgos que conspiraban contra el objetivo de lograr crecimiento con equidad: los equilibrios fiscales con frecuencia se hicieron a costa de la inversión en capital humano o de los salarios de los profesores o funcionarios públicos calificados, así como del mantenimiento de la infraestructura vial y portuaria, elementos esenciales para la sustentabilidad del desarrollo y el aumento de productividad los cuales, además, debieran esparcirse en la sociedad con una mejora progresiva, especialmente, de la calidad de la educación.

Sabemos que en los procesos de ajuste —los cuales eran necesarios para adecuar el gasto a la capacidad productiva o a la capacidad de financiamiento sostenible—, se cometieron muchos errores. Por ejemplo, una selectividad errónea o incluso una ausencia de ella en lo referente a los movimientos de capitales permitió una excesiva absorción de capitales de corto plazo que vienen y se van en enormes cantidades. Esto es muy peligroso porque los ingresos de capital de corto plazo —asociados a actividades meramente especulativas— son rápidamente reversibles, pudiendo generar crisis en el sector externo. La experiencia reciente de México ilustra dramáticamente esta situación.

De otro lado, subsiste un bajo nivel general de inversión. Esto es muy perjudicial para el crecimiento y la equidad porque los países no pueden crecer si invierten poco, necesitando no sólo cantidad sino también calidad en la inversión. Y la calidad va incorporada en los equipos, las maquinarias, la educación y capacitación laboral, etc.; ella se incorpora al proceso de producción de bienes y servicios. A su vez, una inversión vigorosa genera crecientes empleos productivos. Por el contrario, la baja tasa de inversión vigente en el mundo, y en particular en América Latina, está determinando que los importantes cambios tecnológicos se traduzcan en el desplazamiento de trabajadores y “desocupación tecnológica”. La tasa de inversión, que a mediados de los años setenta era de 24% a nivel latinoamericano, baja a 17% en los ochenta y apenas se recupera a 19% en 1994, para bajar el año siguiente en un punto, debido a la reducción registrada en México y Argentina, principalmente. De otro lado, el PIB *per capita* creció entre 1990 y 1994 en alrededor de 1,5%, lo cual es claramente insuficiente para reponer el deterioro sufrido durante los años ochenta y muy inferior al patrón exhibido por los países exitosos de Asia. En 1995, la tasa de crecimiento del PIB fue cercana a cero por las contracciones registradas en México y Argentina; esto refleja las tendencias desestabilizadoras que caracterizan algunas de las políticas en aplicación (ver cuadro 2).

### Tres áreas estratégicas

Aquí nos concentraremos en tres áreas que consideramos estratégicas: las que se refieren al liderazgo exportador, las que se relacionan con el sistema financiero interno, y las vinculadas a las reformas comerciales.

## América Latina, Producto Interno Bruto y Tasa de Inversión Fija

	Producto Interno Bruto a/			Tasa de Inversión Fija b/				
	1971-1980	1981-1990	1991-1994	1995	1976-1980	1981-1982	1983-1990	1991-1994
Argentina	2,8	-0,9	7,7	-4,4	25,1	20,6	16,5	19,0
Brasil	8,6	1,6	2,3	4,1	22,9	20,2	16,5	13,9
Chile	2,5	2,8	6,8	8,5	13,5	15,6	15,3	20,0
Colombia	5,4	3,7	4,0	5,3	15,9	17,6	15,7	15,8
México	6,7	1,7	2,6	-6,9	22,5	24,3	17,1	20,8
Perú	3,9	-1,2	4,9	6,9	21,6	25,8	17,6	19,1
Uruguay	3,0	0,5	4,7	-2,4	8,8	19,4	10,1	12,2
América Latina c/	5,6	1,2	3,6	0,3	23,5	22,0	16,8	17,6

a/ Tasa de variación promedio anual.

b/ Promedio anual.

c/ Incluye 19 países.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales, expresadas en US\$ de 1980.

### *La estrategia exportadora*

En lo referente al sector externo, y a las exportaciones en particular, hay un enfoque que supone simplemente que el crecimiento dinámico de las exportaciones es condición suficiente. Sin embargo, las exportaciones alcanzan sólo al 20% del PIB mundial (en Estados Unidos y en Japón representan sólo el 10% del PIB); en América Latina alcanzan entre 15% y 20% de la producción. Por lo tanto, parece muy limitante suponer que esa fracción genere un crecimiento significativo del total. Otra concepción, más elaborada, plantea que las exportaciones son muy importantes, en cuanto potencialmente involucran un nexo productivo con el exterior que contribuye a transmitir modernizaciones, innovaciones tecnológicas y métodos de gestión. Se plantea que la tendencia natural es que éste sea el sector que crezca con más rapidez que el resto de la producción. En ese sentido, es un sector líder o de arrastre de la economía.

Al mismo tiempo, este enfoque plantea que, como las exportaciones constituyen sólo una fracción minoritaria del PIB en la gran mayoría de los países, se requiere que esos productos tengan vínculos en el mercado interno con muchos sectores productores de insumos, servicios y bienes de capital, lo que define su capacidad de arrastre. Pero, más allá de esos vínculos, las exportaciones por sí solas no serán capaces de imprimirlle dinamismo al PIB total. Se requerirá también un ambiente propicio para la inversión en productos no exportables.

La insuficiencia de inversión física y humana explica que en los años ochenta un vigoroso crecimiento del volumen de exportaciones conviviese con alzas del PIB menores al crecimiento poblacional, y que la mejora en este decenio fuese muy modesta (ver cuadro 3).

Lo esencial es que el crecimiento de las exportaciones efectivamente guíe al 80% del resto de la producción, pero estimulando la inversión y el empleo en esos sectores. Por muy rápido que sea el crecimiento de las exportaciones, si el resto de la economía crece poco o nada, el bienestar global también aumentará poco. Sin embargo, las exportaciones pueden ayudar mucho a la economía en su conjunto, dependiendo de su volumen, su estructura, su tasa de crecimiento, sus mercados de destino y la generación de externalidades.

Las exportaciones de América Latina crecieron a una tasa de 7% por año, mientras que el promedio mundial fue de 5,5% por año. Pero aquí también es necesario considerar la evolución de los precios de exportación puesto que América Latina vendió mucho más de lo mismo, en un contexto donde la demanda de sus productos crecía poco. Esto es muy importante, ya que los mercados de los productos de exportación evolucionan de manera diferenciada así como las remuneraciones reales de los factores utilizados en su producción. En consecuencia, es una tarea mucho más urgente diversificar las exportaciones, creando nuevas ventajas comparativas para, de este modo, poder dar empleo productivo con mejores salarios.

**América Latina: ritmo de crecimiento de las exportaciones de bienes y del producto interno bruto, 1970-1994**  
*(Dólares de 1980; tasas de variación anual)*

	1970-1980				1980-1990				1990-1994				1970-1994			
	Exportaciones				Exportaciones				Exportaciones				Exportaciones			
	PIB	Volumen	Poder compra	PIB	Volumen	Poder compra	PIB	Volumen	Poder compra	PIB	Volumen	Poder compra	PIB	Volumen	Poder compra	PIB
Argentina	2,8	2,1	3,2	-0,9	7,1	2,4	7,4	3,6	2,7	2,0	4,4	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Bolivia	3,9	-1,7	7,0	0,0	1,4	-2,4	3,8	11,0	1,1	2,2	1,6	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Brasil	8,6	8,2	5,3	1,5	6,5	4,2	2,0	9,6	11,0	4,5	7,7	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8
Colombia	5,4	3,7	5,5	3,7	6,4	4,9	3,8	7,5	4,7	4,4	5,4	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1
Costa Rica	5,5	3,8	4,1	2,3	4,3	3,9	5,0	13,6	11,8	4,0	5,6	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3
Chile	2,5	7,4	1,3	2,8	6,6	4,8	6,4	11,1	8,5	3,2	7,7	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
Ecuador	8,9	14,6	13,3	1,9	6,2	3,6	3,6	9,5	4,7	5,0	10,2	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8
El Salvador	3,1	4,6	4,7	-0,1	-3,1	-9,5	4,6	4,8	7,1	1,8	1,3	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1
Guatemala	5,7	6,4	6,3	0,8	-0,7	-1,8	3,9	3,7	4,3	3,3	2,9	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Haití	4,7	6,7	6,5	-0,4	-3,4	-8,2	-8,2	28,0	-27,1	0,3	-2,1	-4,0	-4,0	-4,0	-4,0	-4,0
Honduras	5,6	4,1	3,9	2,3	1,2	1,3	3,3	-2,4	1,8	3,8	1,7	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
México	6,7	10,2	14,4	1,6	8,8	4,8	2,5	5,4	3,0	3,9	8,8	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4
Nicaragua	0,2	-1,1	-1,6	-1,4	-0,7	-3,2	0,4	4,7	-5,0	-0,4	0,0	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9
Paraguay	8,7	7,3	5,2	3,2	11,8	16,1	2,7	2,2	-14,3	5,4	8,3	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Perú	3,9	2,3	1,5	-1,2	-2,3	-4,7	4,3	6,8	3,9	1,8	1,1	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Rep. Dominicana	7,1	4,9	3,9	3,0	0,2	4,7	3,4	-3,1	-5,3	4,7	1,8	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4
Uruguay	3,0	5,4	-0,5	0,5	5,0	4,7	4,2	4,8	2,3	2,1	5,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Venezuela	1,8	-5,8	10,1	0,4	1,6	-0,7	2,7	5,8	-3,7	1,4	-0,9	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
América Latina (18)	5,6	2,0	6,6	1,2	5,4	2,7	3,4	7,0	4,8	3,4	4,2	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6
América Latina (17) (excluida Venezuela)	6,0	6,4	5,8	1,3	6,3	3,5	3,4	7,2	6,2	3,6	6,5	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9

Fuente: CEPAL (1995), cuadro III, sobre la base de cifras oficiales.

Adicionalmente, si se estimula la difusión de nuevas tecnologías productivas y se impulsa la capacitación laboral, las exportaciones tendrán mayor capacidad de arrastre sobre el resto de la economía.

En cuanto a los mercados de destino de las exportaciones, el comercio intralatinoamericano más que se duplicó en los últimos cinco años, estando la mitad de estas exportaciones constituidas por manufacturas y productos con mayor valor agregado. Esto implica que la canasta exportadora intralatinoamericana es muy distinta a la canasta de exportación hacia el resto del mundo. Además, ha tenido un comportamiento de precios más favorable. Entonces, cabe preguntarse por qué se ha mantenido la estructura productiva básica de nuestras economías. Esto se explica porque sólo el 22% de las exportaciones totales se dirige hacia países de la región y de ello sólo en la mitad se aumentó el valor agregado. Si bien esto constituye un avance, es insuficiente.

En este contexto, los acuerdos del MERCOSUR o del Pacto Andino pueden ayudar en la medida en que se cumplan los acuerdos pactados, sin estar permanentemente revisando todo. El desarrollo exige disciplina, seriedad y cumplimiento de la palabra empeñada. Es preferible demorarse más en firmar un acuerdo a condición de que sea más duradero.

### *Sistema financiero para el desarrollo*

De otro lado, el sistema financiero es esencial para estimular el ahorro y canalizarlo hacia el inversionista de largo plazo. También es clave para cerrar los desequilibrios entre ingresos y egresos que cada empresa tiene al no coincidir sus ciclos de producción y venta durante el año. Esto genera que haya períodos de escasez y de abundancia de fondos que al sistema financiero le corresponde cubrir.

Sin embargo, nuestros sistemas financieros se han movido principalmente en la dimensión del corto plazo. Como ésta ha sido desproporcionadamente alta, han intermediado el ahorro de algunos hacia el consumo de otros, en lugar de intermediar recursos desde el ahorro hacia la inversión. Esto no ha ayudado a elevar las tasas de ahorro nacional ni los coeficientes de inversión interna que son esenciales para el crecimiento sustentable en el tiempo.

Este es un rasgo distintivo en América Latina que, junto con las tasas de interés reales tan inestables y generalizadamente altas, constituyen serias distorsiones que se deben corregir. En la región hubo tasas reales de interés bajas o negativas hasta los años setenta. Luego aumentaron en exceso, al pasarse de una política extrema de intervención a una excesivamente liberalizante.

La experiencia de Asia oriental, en cambio, no tiene esos rasgos. Las reformas financieras en varios países europeos tampoco tuvieron esas características. En América Latina el sistema se liberaliza de manera indiscriminada y abrupta, en un contexto de superintendencias y esquemas regulatorios muy débiles. De este modo, muchos bancos son captados por ciertos grupos, los

cuales se prestan dinero a sí mismos, dejando pocos recursos disponibles para el resto de los agentes.

Esos grupos tienen que competir por préstamos a tasas de interés más altas. Y cuando los créditos son de muy corto plazo, puede entenderse que los deudores puedan comprometerse a pagar tasas de interés tan elevadas como las que han regido en años recientes en muchos países. En efecto, 3% de interés a 30 días parece más fácil de pagar que 40% anual; pero la realidad al final se impone. Entonces, los problemas de la mala calidad de las carteras, el excesivo autopréstamo y los mercados de tan corto plazo —a causa de la ausencia de regulación y la debilidad de las superintendencias— son los causantes de los problemas en el ámbito financiero.

Las instituciones financieras de las economías desarrolladas y varios países de Asia oriental han creado segmentos de créditos de largo plazo. Sin embargo, éstos no surgieron espontáneamente sino que fueron estimulados por los Bancos centrales o ministerios de Hacienda. En países como Japón, por ejemplo, el mercado de capitales fue fundamentalmente de largo plazo y muy poco de corto plazo hasta mediados de los ochenta. Esto nos plantea una tarea imprescindible: operar una reforma al interior del propio proceso de reforma, es decir, reformar las reformas, para desarrollar los segmentos ausentes o incompletos.

Se siguió en demasiá el camino del Cono Sur de los años setenta. No obstante, los tres países de esa zona que aplicaron reformas neoliberales radicales terminaron con crisis bancarias generadas por malas carteras, y con tasas de interés tremadamente altas y que seguían abultándose. Naturalmente, cuando llegó el momento de cobrar, pocos podían pagar. Y es que en general la empresa, por eficiente que sea, no está en condiciones de pagar tasas de interés real de 20% o 40%. Entonces, los bancos tenían carteras ficticias, en un contexto de superintendencias muy débiles y sin normativas adecuadas para el cálculo de activos y pasivos. Esto plantea una tarea central, consistente en “completar el mercado”. Es decir, que haya segmentos que den créditos de largo plazo bien evaluados, que mejore el acceso de la PYME, y que el manejo de las tasas de interés sea más consistente con la productividad efectiva de las empresas.

### *Reformas comerciales y desarrollo productivo*

Las reformas comerciales en América Latina en los años noventa se instrumentaron con rebajas arancelarias sustanciales, a menudo unilaterales, que se hicieron en un contexto donde varios países de la región se encontraban en situaciones relativamente recesivas y con tasas de interés muy altas. Paradójicamente, en lugar de registrarse devaluaciones cambiarias (encarecimiento del dólar con relación a las monedas nacionales), como teóricamente sucedería cuando se liberalizan las importaciones, sucedió lo contrario. Estas apreciaciones cambiarias estuvieron asociadas a los excesivos ingresos de capital, cuando

la región pasó de la gran escasez de fondos externos de los ochenta a la abundancia de los inicios de los noventa. Así, de los 18 principales países de América Latina, 13 experimentaron apreciaciones cambiarias muy significativas entre 1990 y 1994.

Todo esto generó un ambiente que dificulta tremadamente el proceso de ajuste de las empresas sustituidoras de importaciones, las que súbitamente se ven enfrentadas a un triple *shock* adverso, asociado a la significativa reducción de la protección que abarata los productos importados, a la apreciación cambiaria que abarata aún más estos productos, y a las elevadas tasas de interés que les encarecía el crédito necesario para financiar su reconversión productiva. Observando todos los sectores, el resultado fue que, si bien se registró un incremento persistente de las exportaciones, paralelamente se operó un proceso mucho más intenso de des-sustitución de importaciones, donde las empresas que no pudieron ajustarse a las nuevas condiciones simplemente quebraron.

La teoría simple supone que todos los recursos liberados por las empresas que quiebran (trabajo, capital, conocimiento) serán absorbidos por los sectores exportadores. Sin embargo, si las exportaciones crecen más lentamente que la des-sustitución de importaciones, el desempleo termina aumentando. Esto significa, como lo muestra la evidencia, que durante varios años hay más inversionistas castigados que premiados. Este es el costo de la manera cómo se instrumentó la reforma comercial en la región, y es uno de los factores que explica la baja tasa de inversión y la escasa creación de empleos en los años recientes.

### Una síntesis

Es entonces fundamental y urgente facilitar el proceso de reconversión productiva, creando un ambiente macroeconómico adecuado. En tal sentido, algunos elementos centrales son la reforma financiera —que facilite la canalización de recursos a tasas de interés razonables, a plazos más largos y con mayor equidad en las oportunidades de acceso al financiamiento—, la regulación del movimiento de capitales, para moderar el exceso de capitales de corto plazo y especulativos —de modo de evitar la inestabilidad y la vulnerabilidad de las economías nacionales—, y la política cambiaria que permita mantener un tipo de cambio real sustentable que estimule las exportaciones a través del tiempo. Todos estos son aspectos que ayudan mucho a la reconversión, mejorando la distribución de oportunidades, orientando a los empresarios respecto de las ramas productivas donde pueden invertir, y permitiendo que los trabajadores expulsados de un sector puedan ser absorbidos por otro sector.

Evidentemente, lo ideal es que primero ocurra esta absorción y no al revés, porque eso tiene mucho impacto sobre los niveles salariales y sobre la productividad global. Cuando esta absorción es más rápida, también hay menos

desempleados, menos subutilización de la capacidad productiva y menos fábricas cerradas.

Hay otras medidas más específicas, como las políticas de conversión sectorial en el ámbito agrícola o manufacturero. Sin embargo, es esencial tener presente que es muy fácil malgastar recursos (tan escasos en nuestros países) tratando de mantener a la gente en empresas y sectores moribundos; más bien, lo que debemos hacer es crear nuevas oportunidades de empleo, y esto requiere, por una parte, reconversión de empresarios, trabajadores y equipos; capacitación laboral; fuentes de financiamiento; y un ambiente macroeconómico estable que estimule la inversión productiva; por otra parte, esto exige distinguir entre las empresas moribundas y las que pueden efectivamente reconvertirse, ya sea en el mismo sector o en actividades alternativas.

Tener crecimiento económico no es fácil, tampoco conseguir equidad. En el mundo son excepcionales las experiencias que presentan crecimiento sostenido y equidad. Lo más común es que ambos brillen por su ausencia. Es lo que Fernando Fajnzylber llamó “el casillero vacío”. Sin embargo, es posible progresar en el llenado de ese casillero, a la luz de lo avanzado en la región en los 40 años anteriores con la sustitución de importaciones, a pesar de los errores voluntaristas; por lo que avanzamos en la educación, por lo que hemos avanzado —aunque con altibajos— en el proceso de democratización y participación; por lo que se ha aprendido en los años recientes en dar mayor espacio al mercado, en especial en el ámbito microeconómico; por los recursos naturales que son utilizables y reconvertibles en productos con mayor valor agregado, de modo de poder colocarlos en mercados más favorables.

Entonces, tenemos un espacio promisorio que requiere disciplina, organización y mucho pragmatismo. Esto involucra todas las reformas. Algunos piensan que la liberalización comercial radical y generalizada era el camino correcto. En realidad, hay que señalar que muchas de las restricciones al comercio eran exageradas y absurdas. Sin embargo, en muchos casos se requería avanzar gradualmente y de manera armónica e integral, cuidando de que las velocidades con que ciertos sectores se contraían y otros se expandían, fueran consistentes entre sí. Esto era indispensable para facilitar el traslado de recursos de unos sectores a otros, y evitar así situaciones recesivas, con su secuela de desempleo, desperdicio de recursos y empeoramiento de la equidad.

En tal sentido, hay que destacar que hay tareas pendientes que debemos realizar los países latinoamericanos respecto de completar mercados y crear o fortalecer sustituciones. Al respecto, mucho tenemos que aprender del pragmatismo del Este asiático. En relación con los propios países de la región, en particular cabe intensificar el intercambio comercial entre ellos, dado que la canasta exportadora intrarregional tiene la virtud de tener productos más elaborados, con un mayor valor agregado. Desde ese punto de vista los progresos en MERCOSUR son muy esperanzadores.

Por último, en cuanto al rol de los consensos sociales, hay muchos espacios

de convergencia entre sectores políticos y sociales distintos. Hay mucho camino por recorrer, pero si pretendemos imponer en un ciento por ciento nuestros propios postulados, lo más probable es que no logremos avanzar nada o incluso que retrocedamos. Entonces, es necesario buscar espacios de encuentro en los cuales el conjunto de sectores estemos dispuestos a avanzar en la construcción de consensos sociales. Esto les va señalar a los distintos actores económicos (gobiernos, empresarios y trabajadores) los senderos probables hacia los cuales nos vamos a dirigir durante los próximos años. En tal sentido, el desarrollo con equidad requiere mucha labor técnica para, a partir de allí, promover las propuestas en el mundo de las decisiones políticas.

#### Apéndice

El artículo pionero, que abre la línea de reflexión intelectual sobre “Transformación productiva con equidad”, es el informe del mismo nombre, coordinado por Fernando Fajnzylber, publicado en 1990. Luego se avanzó en el examen de políticas económicas alternativas en “El enfoque integrado”, informe coordinado por Joseph Ramos. Diversos tópicos más específicos se han abordado en sucesivos documentos de la CEPAL. Entre ellos, cabe destacar el informe respecto del rol, diagnóstico y propuestas, sobre educación y conocimiento, con la participación activa de Martine Guerguil, Fernando Fajnzylber y Ernesto Ottone, publicado en 1992, seguido por la reflexión enfocada en la integración, presentando la propuesta de “Regionalismo abierto”, dirigida por Gert Rosenthal, publicada en 1994, y el informe integrado dirigido a examinar la inserción comercial y financiera externa: “Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial”, con propuestas alternativas de políticas económicas, publicado en 1995. En este informe (así como en los anteriores) se contó con la activa participación de un amplio grupo de especialistas de la CEPAL. Profundizaciones de las propuestas generales se encuentran, por ejemplo, en varios trabajos pioneros de Fernando Fajnzylber, original impulsor de los planteamientos de CEPAL (en especial véase el artículo sobre “El casillero vacío”), y en publicaciones sobre desarrollo tecnológico, dirigidas por Jorge Katz. Síntesis de las propuestas aparecen en diversos textos de Gert Rosenthal, por ejemplo en Rosenthal (1994), en Ramos (1994 y 1995), en Lahera/Ottone/Rosales (1995), y en Ottone (1996).

## Bibliografía

- CEPAL Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Publicación de las Naciones Unidas, nº de venta: S.90.II.G.6., Santiago, marzo 1990.
- CEPAL Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado, Publicación de las Naciones Unidas, nº de venta: S.92.II.G.5., Santiago, abril 1992.
- CEPAL El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Serie de libros de la CEPAL 39, Santiago, 1994..
- CEPAL América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial, Publicación de las Naciones Unidas, nº de venta: S.95.II.G.6., Santiago, abril 1995.
- CEPAL Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía (LC/G.1898(SES.26/3), Santiago, marzo 1996.
- Fajnzylber, Fernando Industrialización en América Latina: de la caja negra al 'casillero vacío', serie *Cuadernos de la CEPAL*, nº 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Publicación de las Naciones Unidas, nº de venta: S.89.II.G.5., Santiago 1990.
- Ffrench-Davis, R./Griffith-Jones , S. (comps.) *Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina: fuentes, efectos y políticas*, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, México/Santiago 1995.
- Katz, Jorge (ed.) *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, CEPAL/Alianza Editorial, Buenos Aires 1996.
- Lahera, E./Ottone, E./Rosales, O. Una síntesis de la propuesta de la CEPAL, *Revista de la CEPAL*, nº 55, Santiago, abril 1995.
- Ottone, Ernesto Transformación productiva con equidad: surgimiento, significado y desarrollo de una propuesta, mimeo. 1996.
- Ramos, Joseph Síntesis del planteamiento de la CEPAL sobre la equidad y transformación productiva, en *Desarrollo productivo* nº 17, CEPAL, Santiago 1994.
- Ramos, Joseph ¿Es posible crecer con equidad?, *Revista de la CEPAL*, nº 56, Santiago, agosto 1995.
- Rosenthal, Gert Reflexiones sobre el pensamiento económico de la CEPAL, en *Pensamiento Iberoamericano*, nº 24-25, Madrid 1994.
- Sunkel, Osvaldo (ed.) *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México 1991.

## La paradoja de la globalización: más mercado y más regulación

*Rafael Urriola*

La década de los años noventa será conocida, económicamente, como la de la globalización. No tanto porque los procesos de apertura comercial y homogeneización de políticas económicas entre países haya comenzado en este período sino porque, en ese lapso, se consolidó la más fuerte campaña para demostrar las bondades de los objetivos que este proceso de globalización persigue.

Si la globalización, de manera simplificada, puede remitirse a estrategias económicas, en realidad, su impacto puede ser mucho más notorio históricamente porque exige demasiadas homogeneidades, no sólo entre los gobiernos, sino en las formas de comportamiento y percepción de la realidad entre los pueblos. El impresionante avance de la electrónica y las comunicaciones tiene la ventaja de que la información, además de instantánea, puede ser traspasada de acuerdo a parámetros previamente identificados como positivos o funcionales con el esquema perseguido.

Este trabajo tiene por objeto especificar los impactos del actual proceso en las economías latinoamericanas. Sin embargo, será necesario ilustrar algunos aspectos con lo sucedido en otras latitudes. Además, justamente por el carácter global de la propuesta, se examinarán someramente los impactos económicos, sociales y políticos. En la primera parte, se exponen los objetivos concretos y específicos del proceso en curso; en la segunda, los impactos de la globalización; y, finalmente, los desafíos actuales en el contexto de las políticas dominantes.

### Globalización: un proceso mundial

La crisis de los países centrales, que se presentó de manera nítida a partir de los años setenta, se caracterizó por una baja relativa en las tasas de crecimiento económico, por un descenso en la productividad, y por una baja en las capacidades financieras de las grandes empresas multinacionales para mantener un ritmo de incorporación de tecnología acorde con los procesos de innovación que permitía el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

En América Latina, se concuerda en que también en los años setenta hubo un agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones marcada por un alto proteccionismo que reducía las tasas de crecimiento de la economía y los incentivos de competitividad.

Si bien se observan procesos paralelos de crisis de las estrategias, las políticas adoptadas en cada caso no fueron de igual signo. Mientras que en América Latina se completa esa década con tibios procesos de reforma (con la excepción de Chile), en Europa y Estados Unidos se desarrollan febres medidas para aumentar la productividad por la vía de la eliminación de todas las trabas al comercio que se entendía como un factor clave en la reducción del crecimiento. Los acuerdos del GATT, que tienen como precursor a Estados Unidos, y la intensificación del proceso de unificación económica en Europa, son testimonios de la intención de los países centrales.

El objetivo de la globalización es, en consecuencia, liberar nuevos —y viejos— mercados para, mediante la intensificación de la productividad, la competencia y la rentabilidad, crear las condiciones para un relanzamiento sostenido del crecimiento económico.

Para la consecución del objetivo general es posible desglosar, al menos, cuatro objetivos específicos que constituyen las exigencias mínimas para mantener una cierta coherencia en la estrategia global.

#### *Apertura de mercados y reordenamiento de la división internacional del trabajo*

En primer lugar, es imprescindible que se abran a nivel mundial los mercados para acelerar los procesos de una competencia transparente que permita a las empresas hacer rentables las "meganversiones" que exigen los adelantos tecnológicos. Por ejemplo, la robotización de la industria automovilística exige ampliar los mercados para las empresas que introducen estas innovaciones. Esto es, la apertura de mercados, incluyendo la eliminación de algunas trabas internas entre los países de la OCDE, es una condición necesaria para materializar las potencialidades de los aumentos en la productividad.

En efecto, los acuerdos posteriores a la Ronda Uruguay del GATT permitirán que el comercio mundial alrededor del año 2005 alcance los 500.000 millones de dólares. Sin la reducción arancelaria generalizada sólo habría comercio por una cantidad equivalente a la mitad de ese monto (Koopman/Eckart, 1995).

Adicionalmente, pese a que las exportaciones del centro hacia la periferia constituyen una baja proporción con respecto al total (1), es necesario desde ya crear las condiciones para esta nueva revolución del sistema: esto es, una nueva lógica en la división internacional del trabajo. En efecto, la aparición de

(1) En 1992, los países desarrollados exportaban el 71,5% e importaban el 70,1% del total del comercio internacional. Estas cifras incluso han aumentado puesto que en 1960 eran de 65,9% y 64,9%, respectivamente. En cambio América Latina, entre esos años, bajó sus exportaciones de 7,7% a 3,7% y sus importaciones de 7,3% a 4,1% (CEPAL 1995a).

materiales sintéticos que remplazan los minerales básicos y la antigua revolución verde, a lo cual se agregan los adelantos en la biotecnología, permite a los países centrales ser competitivos, incluso en productos que antes estaban reservados a la producción en la periferia (materias primas y bienes agropecuarios).

Si bien este reordenamiento internacional, a primera vista, parecería condenar a los países periféricos a ser meros espectadores del proceso de globalización (2), la intención es diferente: lo que se espera es, más bien, que mediante las transformaciones institucionales adecuadas, estos países incorporen simultáneamente tecnología de punta en sus procesos productivos. No obstante, no son los países sino las empresas las que incorporan tecnología. En consecuencia, específicamente se clama por una apertura que favorezca la instalación de las empresas multinacionales en esos países y por una modernización generalizada del empresariado local, rompiendo con los hábitos rentistas que fueron visibles en la región durante décadas.

Esto implica el deseo de acelerar los procesos de competitividad también en la periferia. Económicamente, es imprescindible que así sea puesto que los países más pobres o los que tienen niveles insignificantes de exportaciones no disponen de las divisas necesarias para ejercer demanda sobre los productos tecnológicamente renovados que ofrecen las empresas de los países centrales.

En definitiva, el nuevo ordenamiento de la división internacional del trabajo (3) no es una decisión geográfica; en condiciones institucionales relativamente semejantes, son las empresas las que escogen el lugar más adecuado a sus intereses. Por ello, el proceso de deslocalización de la producción es inherente al proceso de globalización (4).

### *Eliminación de las barreras comerciales*

Como corolario de lo anterior, es coherente con los objetivos la eliminación de las barreras al flujo de bienes, capitales y servicios transables internacionalmente, ya se trate de barreras arancelarias o para-arancelarias.

Hasta los años setenta el nivel arancelario promedio de los países latinoamericanos alcanzaba hasta cerca del 80% del valor de los bienes en frontera. En

---

(2) En la literatura clásica se justificó el intercambio internacional con un viejo ejemplo de acuerdo con el cual los ingleses se especializaban en telas y los portugueses en vino. El problema resta absolutamente indeterminado cuando uno de los dos países es «más productivo» en ambos bienes. En este caso, al país «perdedor» no le queda más que bajar los precios a costa de los ingresos generales de su población. ¿Algo de esto pasa ahora?

(3) Quizás el término adecuado sea división internacional de la producción pero, hasta ahora, se ha utilizado el primero en este sentido.

(4) De todos modos es difícil medir este proceso, puesto que no toda la inversión en el exterior es deslocalización y, pese a todo, el aumento de la inversión en el exterior de los países centrales ha sido localizado, fundamentalmente, en los mismos países centrales (ver Lahille, 1995).

estas condiciones, los aumentos de productividad de la competencia externa debían ser demasiado espectaculares para concretarse en la captación de nuevos mercados. Este nivel de protección otorgaba al empresariado protegido un tiempo valiosísimo para, aun manteniendo retrasos significativos en la productividad, poder mantener mercados cautivos.

Cuando los diferenciales de productividad son menores, incluso pequeñas trabas institucionales constituyen un escollo insalvable para la transparencia de la competencia. Es el caso de la situación europea, razón por la cual se impulsa a toda velocidad la integración económica continental.

En América Latina la creación de mercados subregionales constituyó una especie de globo de prueba para los países. Por ejemplo, la rehabilitación del Grupo Andino permitió a los empresarios de esta región reevaluar sus posibilidades competitivas con los países vecinos.

En la región, en los años ochenta y noventa aumentó de manera importante el comercio intrarregional gracias a estas transformaciones. Empero, la persistencia de barreras no arancelarias ha limitado el comercio aunque, probablemente, cuando esto suceda no serán los países de la región los que aprovecharán las ventajas nacientes. Es el caso de Chile, que ha intensificado las importaciones, pero sólo una proporción menor proviene de la región.

La modernización del sistema burocrático —incluyendo el ataque a la corrupción— es una condición necesaria para el funcionamiento normal de los mercados, en particular en el caso del comercio internacional. En varios países de la región se han calculado los costos de las trabas burocráticas (5) lo cual desestimula el interés de empresas extranjeras por vender en los países de la región. Por ello organismos como el Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han destinado ingentes recursos a la reforma institucional.

De manera más global, la última Ronda del GATT realizada en Uruguay y que culmina con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), justamente diseñó una agenda mundial de reducción de las protecciones que aún restan en diversos países del mundo. Una de las aristas más controvertidas fue la protección a la producción agropecuaria en los países europeos donde los subsidios alcanzan varios millones de dólares. Este desfase con la estrategia no significa, sin embargo, una menor convicción de los países europeos involucrados en las líneas generales del proceso.

### *La liberalización del rol del Estado*

Si se busca, en general, liberar mercados, con mayor razón se buscará crear mercado donde simplemente no lo hay. El Estado, en la visión de los partidarios

---

(5) Para los países del Grupo Andino ver Barrera et al., 1991.

de la globalización, reduce el margen de maniobra del mercado y, por lo tanto, entraña la competitividad. Por otra parte, el Estado en los países latinoamericanos, mediante las recaudaciones fiscales, alcanza en promedio a captar alrededor del 30% del Producto Interno Bruto (PIB) lo cual es suficiente para dinamizar mercados que se ven restringidos por la ausencia de mecanismos transparentes en la gestión estatal.

En primer lugar, se trata de reducir —entiéndase eliminar— la acción estatal en las actividades productivas. Para ello se ha recurrido con asiduidad a los procesos de privatización de las empresas productoras de bienes en manos del Estado. Así mismo, pese a las reticencias iniciales, se ha consolidado el proceso de privatización de las empresas productoras de servicios (electricidad, teléfonos, agua potable, etc.). Adicionalmente, las propuestas en boga, con el afán de estimular la competencia, han considerado que, aun en los servicios sociales, el Estado sólo debe cumplir un rol de regulador, es decir, fijar los lineamientos generales de las políticas pero en ningún caso asumir las tareas de ejecución de lo que se ha llamado las políticas sociales.

En este sentido, entonces, la reducción del margen de maniobra del Estado es una concesión imprescindible para el funcionamiento del mercado y de la competitividad. El Estado no sólo es considerado un mal empresario en el sentido schumpeteriano, sino que asigna inefficientemente los recursos de los países retardando, en consecuencia, el crecimiento económico general.

#### *Reducción del margen de maniobra de las autoridades fiscales y monetarias*

Este aspecto, que es una consecuencia del anterior, plantea como problema central que, si el mercado preside parámetros universales de comportamiento, es inútil y distorsionante la intervención pública en lo que, en fin de cuentas, debe resolverse simplemente por efecto de la oferta y la demanda. En los últimos tiempos, especialmente al comenzar la década de los ochenta, la literatura económica en América Latina se dedicó afanosamente a mostrar que la acción pública, en el mejor de los casos, conducía a distorsionar los precios relativos y, consiguientemente, era mala gestora de la asignación de recursos. Con esta argumentación, que retomaremos más adelante, se impulsó la política de “neutralidad” en las actividades de las autoridades gubernamentales.

Los primeros pasos en esta dirección fueron asumidos en los primeros años del gobierno militar chileno. Equipos de economistas, inspirados por premisas fundadas en recetas de escuela, intentaron aplicar de la manera más ortodoxa los principios del libre mercado. El fin de la primera fase de la experiencia autoritaria en Chile fue dramático, terminando con alrededor de un 30% de desempleo y una caída del PIB cercano al 20% (ver Ominami, en este volumen).

En el camino ortodoxo, fundamentalmente reformado en los años ochenta y noventa, se estimó que las autoridades económicas no debían, de ninguna

manera, utilizar el instrumental de política fiscal para incentivar la demanda (6). Así mismo, la carga impositiva debía más bien reducirse, toda vez que se estimó que los servicios sociales, tradicionalmente en manos del Estado, debían simplemente privatizarse y pasar a manos del sector privado. El rol del Estado en la segunda fase, caracterizada por un abandono de la ortodoxia, reconoce la existencia de sectores sociales que no podrían acceder a los servicios básicos y que, con una buena focalización de los subsidios en su favor, podrían amortiguar los efectos de marginalización que acarrean estas políticas.

De lo anterior se confirma que, no sólo se reduce el rol del Estado, sino que también debe reducirse el rol o el margen de maniobra de las autoridades nacionales en cuanto a las actividades que competen a la política económica.

La política fiscal ortodoxa permitía intervenir en los precios relativos por la vía de la implantación de impuestos diferenciados según ramas o productos; permitía favorecer actividades, mediante subsidios o exenciones tributarias y, en tercer lugar, era posible fijar precios subsidiados a los bienes y servicios que ofrecía el Estado lo cual significa —como se argumentó— una asignación que, a menudo, favorecía mayormente a las empresas antes que a los grupos de menores ingresos. Entre ellos, es típico el caso de los subsidios a la electricidad en los que la mayor parte del subsidio global era aprovechado por las empresas y no por los hogares.

Así mismo, se exige restringir el margen de maniobra de las autoridades en los aspectos monetarios. Específicamente, las tasas de interés diferenciadas que, normalmente intensificaron los déficit cuasifiscales; la regulación de los tipos de cambio que tenía, a menudo, a favorecer exclusivamente al sector exportador; o el uso de la emisión monetaria para amortiguar conflictos vinculados a la presión de los trabajadores del sector público.

Finalmente, en este amplio campo de desregulación que abarca a todos los ámbitos de la política económica se incluye la liberalización de los mercados laborales, es decir, una nítida actitud de eliminación de las leyes que se entendían como restrictivas al funcionamiento de un mercado laboral espurio que privilegiaría esencialmente a los grupos sindicalizados catalogados como “aristocracias obreras”. Las ventajas laborales estipuladas en los Códigos del Trabajo, así como la fijación de salarios mínimos por parte de los gobiernos, son consideradas como trabas para ese mercado (7).

En definitiva, estos cuatro aspectos esenciales constituyen las condiciones necesarias y, en consecuencia, delinean las políticas centrales de la globalización.

---

(6) Como se sabe, esto está en la base de la teoría keynesiana que, por lo demás, otorga un rol completamente diferente al Estado. En este volumen ver el trabajo de Maldonado que descarta la intervención fiscal.

(7) Para mayor detalle sobre este punto véase el trabajo de J. C. Lerda, en este libro.

de Bienestar que, entre otras cosas, permitió a los países europeos mantener los subsidios a las personas que no lograban obtener un empleo, tiende a ser incapaz de solventar estas necesidades cuando las tasas de desempleo alcanzan los niveles actuales. Es decir, un porcentaje de la población no es beneficiaria de las indemnizaciones de desempleo, creándose situaciones próximas a las de América Latina, lo cual parecía en aquellos países definitivamente superado.

El Estado, en consecuencia, no es más capaz de responder a las demandas de los excluidos del proceso productivo. Pese a los esfuerzos para capacitar-reciclar la fuerza laboral, muchos de ellos no lograrán insertarse en el mercado laboral, simplemente porque las tendencias indican que la oferta supera a la demanda en este mercado.

Para algunos, esto se superará con la apertura de nuevos mercados mundiales que reincentivarán la demanda mundial de bienes. Sin embargo, la estrategia vigente no asegura de ninguna manera que las nuevas empresas necesarias para satisfacer esa demanda serán localizadas en los países del centro. Por el contrario, empieza a surgir una fuerte presión por parte de los sindicatos de los países del centro para limitar este proceso de deslocalización lo cual implica que, por primera vez después de la segunda guerra mundial, se expresan contradicciones de gran envergadura entre los objetivos sindicales y los de los empresarios en los países desarrollados.

El desempleo en Europa es uno de los puntos claves de la actual coyuntura y ya tuvo su primera expresión con la huelga de fines de 1995 en Francia, así como en las de Alemania en junio de 1996.

Más bien se asiste a un impacto adicional estimulado por la competitividad. Esto es, una baja absoluta de los ingresos percibidos por la fuerza laboral, especialmente la de menor calificación en los países del centro. De una parte, los acuerdos sindicales en algunas empresas alemanas que, reduciendo la duración de la jornada laboral, también reducen los ingresos individuales para mantener cuotas de empleo generales; de otra parte, por ejemplo, en Estados Unidos, donde el quintil de la población más pobre ha reducido su participación en el ingreso nacional en 20% en los últimos dos decenios.

Así mismo, una encuesta realizada por Peter Hart Research en Estados Unidos, comprobó que el 42% de los consultados cree que los acuerdos comerciales [el NAFTA] resultarán en menos empleos; sólo un 24% opina lo contrario (*Visión*, 1996).

La globalización, finalmente, conduce a una mayor inequidad en la distribución de los ingresos, consolidando la existencia de sectores excluidos de los beneficios del crecimiento y de "bolsones de pobreza" que no alcanzan a ser revertidos con las políticas compensatorias que se aplican en algunos casos.

#### *Impactos políticos: nuevas competencias para el manejo del Estado*

El proceso de globalización fue estimulado por la derrota económica,

política y social del llamado socialismo real. En América Latina, igualmente, se presenció una derrota “estadística” del proceso de sustitución de importaciones. Ambas experiencias no resistieron la prueba de la eficacia a la que fueron sometidas durante estos años. Los indicadores de eficacia, no obstante, estuvieron y están signados por criterios económicos, propios de la globalización (productividad y rentabilidad).

Mientras que en Europa, Francia y Alemania occidental constituyeron los modelos que apresuraron los deseos de apertura en los países del Este; en América Latina, Chile cumplía el rol de ejemplo para la región. Una cantidad importante de indicadores generales económicos sostienen la bondad de las experiencias que representan esquemas exitosos de apertura y, por lo tanto, de globalización.

Sin embargo, en los primeros momentos se supuso que el marco político institucional era indiferente para estos éxitos. De alguna manera, se aceptó incluso que los esquemas autoritarios podían resultar más eficaces que los democráticos. Para ello, una lectura parcial del caso chileno otorgaba argumentos adicionales.

No obstante, al avanzar la reforma institucional, comenzaron a hacerse evidentes una serie de limitaciones que restringían el margen de maniobra de los esquemas autoritarios. De una parte, los sacrificios del ajuste no bastaba con que fuesen decididos “desde arriba” de manera que aparece como necesario compartir la estrategia entre los grupos sociales para crear las instancias de gobernabilidad requeridas. La ausencia de estas instancias tiende a hacer inútiles los procesos de ajuste. Es el caso de Venezuela en los últimos años.

De otra parte, las tareas de modernización del Estado, independientemente del tamaño del mismo, exigen una mayor eficiencia en las acciones que éste debe desempeñar, lo cual implica abrir posibilidades de competitividad entre las tendencias en juego para desembocar en los objetivos aceptados.

Ante la reducción o eliminación de los “peligros socialistas” todas las tendencias del espectro político pueden competir por asumir las responsabilidades de gobierno en las tareas generales de la globalización. Es decir, hay un impacto neto en favor de la democracia, lo cual ha sido tratado de manera marginal en la primera fase del proceso.

### **Segunda fase de la globalización: nuevos desafíos en la economía latinoamericana**

A partir de principios de los años noventa, cuando empiezan a vislumbrarse los resultados globales del proceso y con la tranquilidad de un marco macroeconómico con alto grado de consenso entre las tendencias políticas latinoamericanas, se hacen profundos exámenes de los impactos de las políticas de ajuste. Una vuelta al pasado parece superada pero, en cambio, una reedición

de la exacerbación de los problemas del pasado (pobreza, inequidad, marginación) no está descartada.

Los organismos internacionales recuperan lo que el propio Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llamó Desarrollo Humano, cuyo máximo aporte consiste en evaluar el desarrollo con indicadores económicos y sociales. De alguna manera, sienta precedentes para una recuperación de la economía política, es decir, el análisis conjunto e inseparable entre los procesos de producción y distribución de la riqueza.

Así, queda descartada la idea de la primera fase de la globalización según la cual se “resolvían” los aspectos sociales del proceso mediante el “efecto chorreo”, es decir, todo crecimiento económico, más temprano que tarde, permitirá que los pobres también se beneficien de tales éxitos.

La soberanía del mercado para la asignación de todos los recursos de la sociedad también es cuestionada en tanto se verifica teórica y prácticamente que el mercado, al menos, no es capaz de crear competencia ni equidad.

Y, en tercer lugar, se acepta que la competencia entre desiguales sólo intensifica las inequidades iniciales. Por ejemplo, la falta de capacitación o formación laboral de los pobres tiende a reducir sus oportunidades reales para superar la pobreza, lo que significa que éstos necesitan una ayuda “desde afuera” para entrar competitivamente a los mercados laborales.

Estas tres conclusiones de la segunda fase conducen a la paradoja liberal: para lograr los objetivos de la globalización, contra lo que se propuso al comienzo, es imprescindible aumentar la eficacia del Estado y, concretamente, su acción reguladora.

En consecuencia, a continuación se explicitan los desafíos de la segunda fase que especifican el carácter de la paradoja mencionada.

#### *Los desafíos de la política económica*

Uno de los problemas detectados por los analistas de las economías regionales es que no se ha logrado reducir de manera significativa la volatilidad (10) de las variables que constituyen indicadores relevantes para los inversionistas nacionales y extranjeros. Entre otras, inflación, tipo de cambio, tasa de interés, crecimiento del producto interno, etc. Dicho de otra manera, si la vulnerabilidad es lo opuesto a la estabilidad macroeconómica, hay un alto grado de actividades de intervención del Estado necesarias para reducir las vulnerabilidades.

De la experiencia regional, Chile aparece, por ejemplo, como un país con mejores condiciones para evitar las vulnerabilidades ocasionadas por los flujos

---

(10) Se entiende por volatilidad las variaciones de una variable económica cualquiera y se mide por las desviaciones standard de esa variable.

internacionales de capital. Para estos efectos, en ese país hay un sistema legislativo que castiga las inversiones especulativas de corto plazo con cargas tributarias que las hacen poco atractivas con relación a otros mercados regionales, es decir, una regulación “fina” es lo que permite evitar la volatilidad de los flujos de capital en este caso (11).

Por otra parte, los procesos de privatización de “primera generación” fueron caracterizados incluso como francamente lesivos para los intereses nacionales, sea porque los precios a los cuales se vendieron los activos eran irrisorios, sea porque las cláusulas o compromisos de las empresas no permitían asegurar el servicio a la población, haciendo regresivo el abastecimiento de servicios básicos. En la segunda fase, al corregir estas deficiencias seriamente denunciadas y, a menudo, insertas en acusaciones con altos visos de corrupción, se intensificaron los aspectos vinculados a la regulación por parte del Estado de empresas que, cuando no netamente monopólicas, eran, al menos, oligopólicas.

Considerando la baja dimensión del tamaño del mercado real en América Latina, si se quiere estimular el funcionamiento del mercado deben regularse las actividades monopólicas que ocupan una alta proporción del aparato productivo. Entonces, las regulaciones antimonopólicas son consistentes con la globalización, a riesgo de concentrar aún más los ingresos.

En este aspecto, ya evaluado como uno de los impactos negativos de la estrategia de la globalización, también se han producido cambios importantes. En efecto, América Latina es la región con menor carga impositiva del mundo, sin contar con la evasión que alcanza en algunos países cerca del 50%. Por ello, son organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional los que, en la actualidad, hacen hincapié en mejorar la situación fiscal mediante mayores controles y regulaciones a las empresas. Así mismo, una mayor tasa impositiva aparece entre las nuevas prioridades de los organismos multilaterales. En la primera fase, por el contrario, se creyó que había una sobrecarga de impuestos lo cual, por cierto, no encontraba la menor justificación si se compara con los países del centro. Más aún, luego de una decidida brega por la desregulación de las relaciones en el mercado laboral que fue muy aceptada por el Banco Mundial, se termina con algunas opiniones que permiten, al menos, matizar tales afirmaciones. Por ejemplo, el Banco Mundial reconoce que los sindicatos cumplen un rol importante: “la negociación colectiva a cargo de los sindicatos puede ayudar a resolver los problemas de distribución desigual del poder en el mercado, discriminación e información insuficiente. Los sindicatos prestan a sus afiliados importantes servicios cuando negocian en su nombre para obtener mejores condiciones de trabajo, les protegen contra el

---

(11) Por cierto que los países con una alta inversión interna o un aceptable excedente comercial se sentirán menos apremiados por obtener capitales externos y podrán regular con un mayor margen de maniobra estos flujos (ver el trabajo de Escobar, en este libro).

trato injusto y dividen el costo de obtener información entre un gran número de trabajadores" (Banco Mundial, 1995, 84) (12).

Así mismo, después que no se logró demostrar con evidencia empírica que la desregulación laboral —en especial los acuerdos correspondientes a indemnizaciones por despido— tenía efectos netos positivos sobre el empleo, se ha replanteado la posibilidad de establecer regulaciones que impidan sacar ventajas del desempleo estructural sólo con base en la reducción de los salarios medios.

En fin, entre otras cosas, en la actualidad se impone a nivel mundial un sistema de regulaciones sobre los daños ambientales, sobre las patentes, sobre la calidad de los bienes alimenticios, sobre el uso de agroquímicos, sobre el *dumping* internacional, sobre la salud ocupacional, etc.

Es decir, de hecho hay un reconocimiento nítido de las limitaciones del rol del mercado en cuanto a las perspectivas de la globalización. Con ello, además, se está reduciendo el margen de competitividad espuria, basada esencialmente en los diferenciales salariales o en los menores costos ambientales.

#### *Los desafíos de la política social*

El marco de la productividad y la competitividad tiende a que, aun considerando los encadenamientos generales del proceso, se necesita menos cantidad de trabajo humano para producir igual cantidad de productos. Si bien el trabajo actualmente demandado es de mayor calificación, esto no resuelve los problemas de una población que queda excluida del mercado laboral. En términos absolutos, hay menor demanda de trabajadores y, salvo en algunos países del centro, la población aún mantiene tasas de crecimiento positivas, con lo cual no hay expectativas concretas en cuanto a empleo para la totalidad de esta población.

El empleo, siendo la principal de las políticas sociales, constituye el "cuello de botella" del ajuste. Bajar los niveles de ingresos atenta contra los logros de los trabajadores; mantener niveles de ingresos similares, con más trabajadores, atenta contra la rentabilidad de las empresas. Si bien esto se ha caracterizado como la pugna distributiva permanente entre empresarios y trabajadores, en la actualidad hay restricciones adicionales determinadas por el carácter mundial de la competencia, es decir, un país que imponga costos "ficticios" por la vía de la regulación condena a las empresas locales a perder mercados y, por lo tanto, a aumentar el desempleo a mediano plazo.

Sin embargo, es ineludible actuar sobre los efectos de la exclusión social lo cual implica, más temprano que tarde, actuar sobre las utilidades de las que pueden aplicar empresas transnacionales trasladando utilidades hacia los países

---

(12) No todos ven con iguales ojos estos cambios en los organismos internacionales; ver, por ejemplo, NACLA, 1996.

con menor carga fiscal es parte también del proceso de globalización: sólo con una adecuada recaudación fiscal es posible aplicar las políticas sociales.

Las acciones para alcanzar un mínimo de equidad en el acceso a oportunidades son de gran envergadura en América Latina. Así, en educación se estima que si los gobiernos no invierten el 0,5% del PIB adicional anual no podrá alcanzar los niveles necesarios para enfrentar los procesos de globalización (Londoño, 1995).

Más allá de que se consoliden sectores privados, lo que demuestra la experiencia es que hay importantes diferencias entre la calidad de la educación privada y pública en desmedro de ésta. Es decir, suponer que la privatización ayudará a reducir los costos en educación puede ser cierto; lo que no es seguro es que, de no mediar acciones concretas por parte del Estado, no se intensifiquen los procesos de inequidad en perjuicio de los pobres.

En este caso, al igual que en salud, la privatización sólo ampara a quienes tienen una cobertura adecuada, entiéndase los medios para pagar dicha cobertura. En la actualidad, hay serios reparos a la privatización de los servicios de salud y educación porque genera enormes incertidumbres en la población que había bregado para obtener beneficios elementales mínimos, independientes de la riqueza de la cual se disponga.

Hay estudios que cuestionan los servicios de salud privatizados porque, en fin de cuentas, las aseguradoras privadas no son capaces de atender los casos crónicos o demasiado costosos. Estos terminan de una u otra manera siendo solventados por el Estado. Es decir, se han privatizado, esencialmente, las fases rentables de dichos seguros. Este proceso exige mayores regulaciones, ya que el mercado no tiene instrumentos automáticos para afrontar problemas de esta naturaleza. Así mismo, la discusión sobre la existencia de subsidios ha cambiado de carácter. Mientras que en la primera fase del ajuste se consideró como perverso cualquier tipo de subsidio, en la actualidad se ha redefinido el enfoque, pregonándose la focalización de los mismos. Es decir, los subsidios no parecen ajenos a la lógica general de la globalización.

### *Los desafíos sobre la gobernabilidad*

Hacer viable la estrategia no es un mero asunto de administración del Estado sino, fundamentalmente, de concertación entre los principales actores sociales en cuanto a las prioridades del proyecto, es decir, las políticas concretas deben ser compartidas por parte decisiva de la sociedad civil, lo cual significa una cierta consensualidad con respecto a un proyecto nacional. De hecho, cuando el Banco Mundial examina las causas de la crisis mexicana de 1994 (Javed/Edwards, 1995) alude reiteradamente a acontecimientos políticos. Igualmente, Heredia (1995) destaca que la estrategia crea severos efectos sobre la estructura política incluso en países como México, que soportaron más de 60 años con un esquema político tradicional y muy poco flexible.

Las visiones de corto plazo han limitado hasta las acciones más inmediatas de reformas. Por ejemplo, en Ecuador el gobierno somete a plebiscito las más importantes reformas institucionales y pierde en la totalidad de las preguntas expuestas a la población. Sin embargo, la población votó más bien contra una gestión gubernamental global, antes que contra las reformas. La falta de debate previo y de participación en el diseño de las preguntas por parte de la sociedad civil hacía previsible el resultado final.

También los procesos de descentralización del Estado que han otorgado nuevas responsabilidades y fondos a los gobiernos locales (municipios, especialmente) exigen, para mantener la eficiencia en el uso de los recursos, una participación más destacada de estas instancias que, por definición, están más próximas de la población y de sus necesidades (ver, por ejemplo, Escobar/Solari, 1996). En definitiva, una redefinición de la participación vertical y horizontal entre los organismos del Estado y la sociedad civil es una condición necesaria para la gobernabilidad que, a su vez, condiciona las posibilidades de éxito de la estrategia inserta en la globalización (13).

A modo de epílogo queda el interrogante de si la estrategia globalizante puede superar los problemas mencionados, es decir, sortear con éxito los desafíos planteados o, por el contrario, si estos desafíos implican cambios radicales en la misma lógica de la globalización. De cualquier modo, hoy el mundo no dispone de estrategias alternativas, aunque hay quienes aseguran que a fuerza de explicitar las contradicciones se están construyendo paradigmas alternativos.

---

(13) El propio Banco Mundial acaba de publicar *The World Bank Participation Sourcebook* (1996) demostrando el consenso que existe sobre la importancia del tema.

El autor agradece los comentarios de Jurgen Weller aunque, obviamente, éstos no lo comprometen con el texto.

## Bibliografía

**Banco Mundial**, Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada. Banco Mundial, Washington, 1995.

**Barrera C./Dávila, O./Meinardus, M.** (coord.) *Integración y burocracia*. Serie Integración Andina, vol. 2. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

**CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe** Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. CEPAL, Santiago, 1995 a.

- Escobar S./Solari, R.** El municipio y la democracia moderna, en *Nueva Sociedad* nº 142. Caracas, marzo-abril, 1996.
- Heredia, B.** Las dimensiones políticas de la reforma económica en México. CEPAL, Serie Reformas de Política Pública nº 34, Santiago. 1995.
- Javed Burki Sh./Edwards, S.** América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos. (Documento presentado en la Primera Conferencia Anual del Banco Mundial sobre el Desarrollo en América Latina y el Caribe). Banco Mundial, Washington. 1995.
- Koopman G. /Eckart-Scharrer, H.** International trade after the Uruguay Round of the GATT. En *Economics*, vol. 52, Alemania. 1995.
- Lahille, E.** *Au-delà des délocalisations*. Economica, París, 1995.
- Londoño, J.** Pobreza, desigualdad, política social y democracia. (Documento presentado en la Primera Conferencia Anual del Banco Mundial sobre el Desarrollo en América Latina y el Caribe). Banco Mundial, Washington, 1995.
- Mellado, A.** Empleo, el desafío de nuestro tiempo. En *Epígrafe*, nº 16, Quito, mayo de 1996.
- NACLA Rhetoric and reality. The World Bank's new concern for the poor**, vol. XXIX, nº 6. NACLA, New York. May/june 1996.
- Visión**, vol. 86, nº 8. 1 al 15 de mayo de 1996.
- World Bank** *The World Bank Participation Sourcebook*. World Bank, Washington D.C. 1996.

## La experiencia chilena y los desafíos regionales

*Carlos Ominami P.*

La economía chilena, para los economistas y autoridades gubernamentales de los países de la región, constituye un referente permanente en los últimos años. Los propios funcionarios de los organismos multilaterales tienden a mostrar la experiencia chilena como un camino a seguir. No sólo las diferencias sino los costos que debieron asumirse para alcanzar la situación actual exigen una reflexión desapasionada que permita, más bien, entender nuestra situación como una experiencia antes que como un modelo.

Este trabajo, en la primera parte entrega un esbozo de los principales indicadores recientes de la economía chilena. En la segunda parte, hace un balance de esta situación a partir de ciertas evidencias históricas; la tercera, sistematiza los principales aspectos que es necesario tomar en cuenta al momento de adoptar ciertas definiciones de política.

### El desempeño reciente de la economía chilena

A continuación se entregan los principales indicadores que justifican el prestigio de la economía chilena.

En 1995, la economía chilena obtuvo un logro poco común en nuestros países. El Producto Interno Bruto (PIB) alcanzó una tasa de crecimiento de 8,4% mientras que la inflación lo hacía en sólo 8,2% lo que, además, permitía estabilizar tasas de inflación de sólo un dígito puesto que también se había logrado en 1994 un resultado de ese tipo. Estas cifras le han permitido al país ubicarse entre los de mayor tasa de crecimiento del mundo, incluso superando a Singapur e Indonesia, pero inferior a las tasas que exhiben Corea y Malasia.

Así mismo, la tasa de desempleo es de alrededor de 5,5% aunque esto, por cierto, no asegura la calidad de las ocupaciones que, en muchos casos, continúa siendo de alta precariedad.

En cuanto a la tasa de ahorro, ésta alcanzó un valor de 28,3% del PIB en 1995 y, en promedio, lo que va del decenio ha sido de 25,1%, de las más altas de América Latina. El ahorro ha sido fortalecido por los flujos de inversión extranjera directa que han sido de 4.000 millones de dólares en estos últimos cuatro años.

Otro indicador relevante es que los salarios reales durante el período democrático reciente (1990-1996) han crecido en alrededor de 4% anual.

Las exportaciones, cuyo valor es de cerca de 16.000 millones de dólares,

superan a las importaciones que también han crecido enormemente en el período, llegando a 14.500 millones de dólares. Como consecuencia, el auge en los flujos de capital, tanto por comercio como por inversión, ha permitido que el país haya pre-pagado 1.333 millones de dólares por concepto de deuda externa en 1995. También ciertos avances en la gestión fiscal están en la base de la apreciación positiva de la experiencia chilena. En este último año el excedente fiscal fue de 2% del PIB.

En fin, según estadísticas oficiales, se ha logrado reducir la pobreza de 40,1% en 1990 a 28,5% en 1994, lo cual significa que más de un millón de personas salieron de esta situación. Esto no impide que los niveles de pobreza sean aún altos.

### Un balance heterodoxo

Para algunos, los éxitos de la economía chilena provienen de una aplicación ortodoxa de un modelo conocido como de ajuste neoliberal. Sin embargo, es evidente que para llegar a la situación actual, Chile debió pagar -caro- muchos de los errores de la ortodoxia de los primeros diez años de gobierno militar.

En efecto, el proceso chileno tuvo una trayectoria muy accidentada, con momentos de crisis de gran profundidad como en el período 1982-1983, en el que la economía tuvo una recesión cercana al 15% y el desempleo superó el 30%, debiendo recurrir a masivos programas de empleo de emergencia para paliar los graves efectos sociales que se presentaron entonces.

De hecho, si se comparan los 17 años de gobierno militar con los años transcurridos del período democrático, aquél obtuvo una tasa promedio anual de crecimiento del PIB de 3%, mientras que en la época actual éste ha sido de alrededor del 7%. En realidad, el modelo ortodoxo, que a menudo se pretende exitoso, colapsó en 1983. Desde ese momento, numerosas políticas heterodoxas fueron implantadas en el país como única forma de limitar los efectos nocivos de la ortodoxia precedente. Entre ellas, regulaciones muy severas en el campo financiero (la mayoría de los bancos habían soportado las crisis); políticas de sostentimiento de la agricultura (bandas de precios); mecanismos explícitos de apoyo a la exportación; subsidios a la vivienda, etc.

Los gobiernos democráticos profundizaron y precisaron nuevas medidas que se insertaban en un proyecto definido como de crecimiento con equidad. Entre ellas, la reforma tributaria; el aumento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para crear un fondo de lucha contra la pobreza; cambios en la legislación laboral destinados a mejorar la capacidad de negociación de los trabajadores; aumento del gasto público en el área social; nuevos mecanismos de apoyo a la transformación productiva.

Todas estas políticas estaban destinadas a superar una concepción neoliberal que visualiza el crecimiento y el desarrollo como un avance unilateral de los

intereses del capital, extendiendo los mecanismos de mercado incluso a esferas en las cuales éstos han demostrado su ineficiencia social.

No obstante, conviene subrayar que la heterodoxia, en el caso chileno, mantiene principios básicos como la rigurosidad macroeconómica, la apertura al exterior, y la primacía en la organización de mercados en las principales actividades productivas y financieras.

### **Las lecciones de la experiencia chilena**

En primer lugar, es necesario recordar que, para los chilenos, los 17 años de gobierno militar fueron muy dolorosos. La falta de libertad y la represión obligaron a una reflexión muy seria entre los partidos democráticos que hoy conforman la Concertación. En este sentido, un primer acuerdo y una primera lección para todos es que, cualquiera sea el proyecto económico, éste no puede hacerse sino en democracia.

En ese cuadro se pueden enumerar ocho aspectos centrales que deben considerarse al momento de analizar la experiencia chilena, tanto en lo interno como en lo externo.

#### *El diseño de un proyecto-País*

Una de las características —poco comunes en América Latina— que posee la Concertación en Chile, es que no se trata de una alianza para competir en una contienda electoral sino que, detrás de ella, hay concepciones básicas estratégicas que van más allá de un determinado gobierno como, por ejemplo, la lucha contra la pobreza. Pero, además, en el marco de la gestión de la política económica se han reconocido algunos elementos que configuran el perfil de la Concertación. Entre ellos el reconocer las ventajas de la estabilidad, es decir, evitar las decisiones populistas que, en aras de satisfacer legítimas y apremiantes necesidades de sectores de la población, tienden a arriesgar el conjunto de la estrategia ya sea por la inconsistencia fiscal de las medidas, o por los efectos inflacionarios de las mismas.

En consonancia con lo anterior se ha dotado el manejo de la política económica de mayor flexibilidad terminando con las planificaciones de largo plazo y las prioridades o privilegios que tendían a hacer eternas las ventajas de algunos grupos o sectores.

La antigua, aunque reactualizada, discusión sobre el rol del Estado y del mercado, en Chile se ha resuelto —con un alto grado de consenso— alejada de los polos en que sólo el mercado o el Estado podían resolver los problemas nacionales. En efecto, se ha optado por aceptar una economía de mercado, es decir, una sociedad en la cual se privilegia que los intercambios sean definidos por la competencia con la participación activa de múltiples oferentes y

demandantes. Para ello, es necesario que la mayoría de las actividades productivas sean de iniciativa privada.

No obstante, el mercado no asegura por sí solo ni la equidad ni la competencia (es decir, puede haber mercados monopólicos). Con el objeto de evitar la inequidad y de hacer transparentes los mercados, se complementan las decisiones anteriores con la existencia de un Estado regulador.

En fin, las ideas generales de este “proyecto país” se reflejan también en un fuerte consenso en cuanto a la forma de inserción en el mundo externo. Chile ha decidido abrir su economía y enfrentar los retos de la competitividad que se imponen en el marco de la globalización imperante actualmente a nivel mundial.

### *Rigurosidad en el manejo macroeconómico y el combate al populismo*

La historia anterior a los años setenta en cuanto al manejo de las políticas económicas fue confusa. Muchos gobiernos de la región que lograron acceder al ejercicio del poder lo hicieron con base en numerosas, y no siempre ponderadas, reivindicaciones de los sectores sociales desfavorecidos, si bien en buena parte de los intentos para lograrlas crearon, a menudo, distorsiones fuertes en la estabilidad de las variables clave de la economía (inflación, salarios, tipo de cambio, tasa de interés). En la mayoría de los casos, privilegiando los “inmediatismos” propios del populismo, se optó por aumentos de salarios que no concordaban ni con los cambios en la productividad ni con aumentos reales de los ingresos fiscales. Estas decisiones, a corto plazo, generaron más inflación que impactos distributivos. En esta perspectiva, la experiencia chilena ha optado por un manejo autónomo del Banco Central que limita el uso indiscriminado de la política fiscal o monetaria para generar impactos distributivos los cuales deben provenir, más bien, de una adecuada política de gasto público y de los aumentos en la productividad.

### *Gradualidad*

La gravedad de los problemas sociales en el país al momento de restablecer la democracia exigía plantearse una serie de metas estratégicas, especialmente en lo concerniente a la reducción de la pobreza. No obstante, era obvio que dada la envergadura de las tareas no era posible enfrentar todos los problemas simultáneamente. En esta perspectiva fue necesario establecer el gradualismo, es decir “ir de menos a más” en lugar de optar por un camino zigzagueante en el que, al comenzar con logros extraordinarios se tuviese que retroceder posteriormente.

No es extraño que el primer año de democracia, en 1990, fuese el menos destacado en cuanto al aumento del PIB. En ese momento se decidieron los ajustes en el cambio de las prioridades con respecto al gobierno militar, es decir,

se prepararon los instrumentos que permitirían priorizar de manera efectiva la lucha contra la pobreza.

La gradualidad, en definitiva, consiste en adecuar las metas posibles de acuerdo a los recursos disponibles, y en preparar las herramientas y los cambios necesarios para enfrentar nuevos programas.

#### *Apertura a lo social: señales solidarias*

Parte de estos cambios e instrumentos deben, así mismo, hacerse visibles para la población que, por cierto, espera que un gobierno de Concertación tenga un signo diferente al que tuvo el gobierno militar.

Es comprensible para la población compartir sacrificios cuando se visualiza que éstos conducirán a una mejoría en el bienestar de la sociedad. Por ello es que la Concertación enfatizó las señales de solidaridad, es decir, medidas que al menos en el mediano plazo tenderían a favorecer a los sectores postergados. Entre ellas, la reforma tributaria ya mencionada; el aumento del salario mínimo, lo cual ha sido renovado en estos años de democracia; la recuperación progresiva de los rezagos salariales en el sector público, que había sido postergada peligrosamente durante el gobierno militar; apoyo y reajustes a las pensiones de vejez y jubilación, que constituyan otro rezago importante en el país; mejoramiento en las asignaciones familiares; y creación de asignaciones o subsidios en salud y educación para los más pobres quienes, por lo general, además, no están cubiertos por los sistemas actuales.

En definitiva, lo que se ha estado promoviendo es una economía de mercado con las restricciones o regulaciones que se enunciaron anteriormente, lo cual es diferente a una sociedad de mercado en la cual éste es omnipotente con respecto a las decisiones de política pública, lo que al final aumenta las inequidades, como está sucediendo en diversos países que aplican las políticas generales de economía de mercado sin restricción alguna.

#### *Promoción de inversión extranjera directa y de la competencia entre inversionistas y entre productores*

Es conocido que los países que tienen mejor inversión interna se ven obligados a recurrir a la obtención de recursos del exterior sin condiciones. Esto ha significado que, a menudo, los flujos de fondos del exterior se concentren en inversiones financieras de corto plazo que no aportan al país. Por el contrario, en algunos momentos estos flujos generan distorsiones relevantes sobre el tipo de cambio (sobrevaluando la moneda nacional y desestimulando las exportaciones), y sobre las tasas de interés (que se mantienen exageradamente altas para retener los fondos externos).

En Chile, mediante numerosas regulaciones, se ha desincentivado el ingreso de capitales de corto plazo privilegiándose el ingreso de fondos de

inversión productiva que, en todo caso, se han concentrado en actividades extractivas.

La apertura inicial, de fines de los años setenta, encontró a los inversionistas nacionales muy poco preparados para enfrentarla, entre otras cosas, por la falta de gradualismo en esta política. Sin embargo, se han ido creando las condiciones para que los empresarios nacionales asuman esta competencia como normal en el funcionamiento del sistema, restringiéndose los reclamos del pasado, época durante la cual mucho de la producción nacional se hizo al amparo de diversas formas de protecciónismo que, en definitiva, terminaban perjudicando al consumidor.

### *Neutralidad de las políticas públicas*

En coherencia con lo anterior fue necesario eliminar los subsidios que protegieron indefinidamente a sectores que no lograron —o no se esforzaron por lograr— competitividad. Esta decisión fue implantada desde los inicios por el neoliberalismo ortodoxo, lo cual tuvo como error central la eliminación de toda forma de promoción de las actividades productivas internas.

En particular, la neutralidad que pregonó la Concertación se refiere, por ejemplo, a la instauración de aranceles parejos evitando que los diferenciales arancelarios constituyan un incentivo a especializaciones no competitivas.

### *Concertación social*

El proceso que permitió el triunfo electoral de la Concertación tenía como referente básico el restablecimiento de la democracia. Sin embargo, para que la coalición gobernante tuviese posibilidades de éxito era imprescindible disponer de acuerdos globales en materia económica (ya descritos), política y social.

Entre estos últimos no bastaba con definir programáticamente intenciones de mayor equidad y solidaridad, sino que era igualmente indispensable generar las instancias de participación de la sociedad civil. En Chile, las organizaciones sindicales, de pobladores, de estudiantes y gremiales han tenido una historia relevante en el acontecer político y social nacional. Así, como parte consustancial del accionar de la Concertación se buscó que estas instituciones aumentaran su capacidad participativa en las decisiones nacionales.

### *Resistir frente a la impaciencia empresarial*

En el marco de la apertura y de las formas en que se ha implantado la política económica en Chile surgen simultáneamente reivindicaciones de los grupos

empresariales que no siempre coinciden con los principios ideológicos que sustentan sus miembros de manera individual.

En efecto, los empresarios ven con temor en ciertos momentos su capacidad real para enfrentar los desafíos de la competitividad. La determinación del tipo de cambio por mecanismos de mercado, por ejemplo, ha significado una seria preocupación para los grupos exportadores que estiman lesionados sus intereses por el rezago en la equivalencia cambiaria. Si bien es necesario adoptar medidas para evitar o moderar la revaluación de la moneda local, no es posible someterse a intereses focalizados, en desmedro de la economía en su conjunto, ya que la implantación de medidas devaluatorias, en general, tiene impactos inflacionarios sobre los otros sectores.

### **Desafíos pendientes**

Para algunos, Chile constituye un modelo; esto, además de pretencioso, es incorrecto porque cada país tiene historias, especificidades y conflictos diferentes en los que debe buscarse innovadoramente el logro del crecimiento con equidad. Nosotros hemos aprendido de muchos países y hay que recordar que las equivocaciones han sido tremadamente costosas. Así, en 1982, por aplicar ortodoxa y mecánicamente los esquemas neoliberales, se llegó a una tasa de desempleo cercana al 30%. Sería un error suponer que cada país debe pasar por lo mismo.

Es importante aprender de la experiencia chilena pero sin mistificarla, entendiendo que la situación actual ha estado lejos de evolucionar linealmente.

En este contexto, conviene explicitar los desafíos actuales de la sociedad chilena, que no siempre coincidirán con los de otros países de la región, porque dependen del desarrollo relativo de cada país.

Por una parte, hay desafíos macroeconómicos que no sólo tienen que ver con la consolidación de las políticas actuales sino con las capacidades y decisiones para mantener una alta tasa de ahorro interno, que responda a las oportunidades de inversión y exportación que se están presentando.

Así mismo, hay desafíos productivos que se relacionan con las capacidades para desarrollar el aparato productivo de manera homogénea entre los sectores que hoy tienen rasgos competitivos indiscutibles como los de exportación y los que se han mantenido por debajo de la frontera tecnológica mundial. En este aspecto, es imprescindible provocar cambios sustantivos en la calificación de la mano de obra nacional. Para ello se necesita una fuerte inversión en capacitación y en educación.

Un tercer desafío tiene relación con las formas en que el país va a asumir lo regional, no tan sólo en los aspectos productivos sino en lo concerniente al tipo de relaciones y a las formas de inserción en América Latina.

Un cuarto desafío —y probablemente el más importante que enfrentará la

coalición gubernamental— es el desafío social. Si bien hoy se contabilizan menos pobres que hace siete años, las estadísticas demuestran que la distribución del ingreso no ha mejorado o lo ha hecho de manera marginal. En efecto, el proceso de crecimiento ha permitido que se creen mejores empleos y que los salarios hayan mejorado pero, al igual que en muchos países —incluidos los desarrollados—, el proceso de ajuste y globalización ha exacerbado las diferencias de ingreso entre los más pobres y los más ricos.

En definitiva, Chile no es un modelo sino una experiencia —como la de muchos países—; conviene aprender las lecciones para evitar repetir errores pero cada situación deberá ser enfrentada con el convencimiento de que habrá muchas especificidades correspondientes a las diversidades históricas de cada país.

## II - Los desafíos para la economía

*Ricardo Ffrench-Davis  
Gonzalo Maldonado Albán  
Luis Eduardo Escobar  
Jurgen Weller  
Juan Carlos Lerda*



## Capitales golondrina, estabilidad y desarrollo

*Ricardo Ffrench-Davis*

El financiamiento externo ha jugado un papel muy importante en América Latina, especialmente en los últimos veinte años. Por ello se hace necesaria una evaluación acerca de sus características, de los problemas y posibilidades que plantea, y de sus implicaciones sobre las políticas económicas. El presente trabajo pretende avanzar en esa dirección. Primero discutiremos algunos de los rasgos principales de este financiamiento externo en los años noventa en la región, en comparación con lo ocurrido durante las décadas de los años setenta y ochenta, enfatizando ciertas características típicas de este tipo de financiamiento. En seguida examinaremos algunos aspectos de la crisis mexicana de diciembre de 1994 —el llamado “efecto tequila”—, sus resonancias en Argentina y su contraste con lo ocurrido en Chile, lo cual se explica principalmente porque este país siguió un camino muy distinto al de los dos primeros: el camino de la regulación y el control de los movimientos de capital, así como una política cambiaria más activa para atenuar la inestabilidad y vulnerabilidad de la economía interna asociadas a las fluctuaciones de estos flujos.

### **Financiamiento externo en los dos últimos decenios**

Como se sabe, los flujos de capital tienen un impacto significativo sobre la economía real, afectando el nivel de empleo, los salarios, el proceso de formación de capital, etc. Este impacto depende de las condiciones concretas del mercado internacional de capitales y de la manera cómo los países receptores las enfrentan.

A partir de los años setenta los mercados financieros internacionales experimentaron un cambio sustancial. El mercado financiero había sido impactado dramáticamente durante la crisis de los años treinta. En efecto, mientras en la década de los veinte hubo abundancia de financiamiento externo, la crisis de la década siguiente crea un corte del financiamiento privado que dura casi cuatro décadas. Frente a esta situación, finalizada la segunda guerra mundial, las autoridades mundiales responden creando instituciones multilaterales públicas que brindan financiamiento, tanto de corto plazo (el Fondo Monetario Internacional-FMI) como de largo plazo (el Banco Mundial-BM). El financiamiento privado no resurge sino hasta los años setenta.

En este nuevo período de gran abundancia, casi todos los países de América Latina recibieron préstamos de la banca comercial privada, que era la principal

fuente de financiamiento de aquella época. Luego, en los años ochenta, nuevamente hay escasez de créditos y los créditos antiguos aún vigentes quedaron marcados por tasas de interés notablemente altas, independientemente de los “méritos” que hicieran los países. Esto configuró la llamada crisis de la deuda externa.

Este comportamiento ilustra una característica muy importante del financiamiento externo: su naturaleza fluctuante. Así, se producen períodos de abundancia de capital, en los que todos pueden acceder con muy poca condicionalidad y de manera bastante expedita al financiamiento externo, seguidos de períodos de gran escasez de fondos. En los años ochenta, un factor dominante de la recesión que invadió toda América Latina es la crisis de la deuda que le costó a la región alrededor de US\$ 40 mil millones por año en promedio, en subutilización de la capacidad productiva. Esto se tradujo en una cantidad enorme de trabajo y capital perdidos o subutilizados, ya que si se trataba de elevar la utilización de la capacidad a través de aumentos de la demanda interna, parte de esa mayor demanda se destinaría a importaciones en un contexto de aguda escasez de divisas, dada la reducción del financiamiento externo y porque gran parte de los dólares se destinaba a pagar los intereses o a amortizar la deuda acumulada en los años setenta.

De esta manera, en los años ochenta se consolida una situación recesiva, al margen de las políticas y orientaciones de los países. Esto se debió al corte del financiamiento externo, es decir, a un cambio exógeno, originado en el mercado financiero internacional.

En los años noventa empieza a recuperarse el financiamiento externo, debido a la reducción de las tasas de interés internacionales, asociada a la política monetaria de Estados Unidos. Ante esto, las instituciones financieras y las empresas comienzan a buscar mercados externos alternativos para invertir sus recursos. Esto redundó en el resurgimiento de abundantes y diversificadas fuentes de financiamiento para diversos países en desarrollo, que no sólo reciben ofertas de créditos sino que, en el caso de América Latina, por ejemplo, se encuentran con otros canales distintos, como depósitos, bonos, compras de acciones e inversión extranjera directa.

En definitiva, hay un cambio radical en las condiciones del mercado internacional de capitales, el cual es en una medida significativa de naturaleza exógena, es decir, independiente de las políticas económicas y reformas de los países de la región. En esto hay una asimetría, dado que si bien no podemos transformar la escasez en abundancia, sí podemos, en épocas de disponibilidad de recursos externos, condicionar las formas de financiamiento, su monto y composición a las conveniencias de nuestras economías. En los años setenta y en los noventa América Latina podía escoger.

Cuando hay muchos recursos disponibles hay también muchos agentes y promotores trayéndolos y ofreciéndolos en nuestros países. Del mismo modo, hay diversas formas en que estos capitales pueden ingresar a la región (bonos,

depósitos bancarios, créditos, inversión extranjera directa que viene para comprar lo existente o para crear nuevas empresas). En consecuencia, tenemos un espacio para seleccionar cuáles de estas formas son las más convenientes.

También podemos escoger el uso que le damos a estos fondos. Podemos dirigirlos a fortalecer el proceso de formación de capital (inversión), de modo que haya más empleos productivos en el futuro y la economía genere capacidad de pago respecto de los que colocan sus recursos en la región; o se pueden destinar al consumo, con lo cual no se genera capacidad de pago y simplemente nos quedamos con el pasivo que hay que servir en el futuro. Estos son aspectos sobre los cuales en los países de la región podemos incidir a través de las políticas económicas, más allá de las recetas que recibimos, ya que se pueden escoger los ingredientes específicos adicionales a la receta genérica.

### **Espacio para una política nacional**

Daremos dos ejemplos que ilustran el hecho de que podemos condicionar los montos, modalidades y usos que se da a los recursos provenientes del exterior. En los años setenta Colombia optó por endeudarse poco y, además, canalizó esos fondos hacia la inversión. De este modo fue el país menos afectado por la crisis de la deuda. Algunos piensan que fue gracias al dinero proveniente del narcotráfico pero, yo diría —al contrario— que pese a él, ya que el narcotráfico complica mucho el manejo público, atentando contra la honestidad y la estabilidad macroeconómica.

El segundo ejemplo tiene que ver con los distintos caminos escogidos por los países en los años noventa. Particularmente destaca Chile, que optó por percibir menos financiamiento externo, dando preferencia a capitales de más largo plazo, menos especulativos y más asociados al desarrollo productivo (1). Esto se hace aplicando regulaciones y restricciones a los ingresos de capital: impuestos y reservas o encajes sobre los créditos y depósitos externos, y ciertas compras bursátiles. Otro país que recurre a algunas medidas de política parciales es Brasil, que está aplicando mecanismos de regulación y desaliento a los ingresos de capital especulativo.

Algunos observadores piensan que no hay necesidad de regulación alguna porque si el dinero es mal utilizado en un país, los propios inversionistas sabrán detenerse a tiempo y cesarán de colocar recursos allí. En teoría, para quienes creen excesivamente en el funcionamiento de los mercados, éstos se detendrán antes de llegar al precipicio. Sin embargo, esto no sucede en la práctica, ya que

---

(1) Un examen detallado de la experiencia de Chile se desarrolla en Ffrench-Davis/Agosin/Uthoff, "Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile", en Ffrench-Davis/Griffith-Jones, 1995.

en los movimientos de capital hay inversionistas que tienen un horizonte de diez o veinte años plazo y están evaluando las distintas variables en juego, mientras hay otros que más bien están mirando a la mañana siguiente, es decir, calculando las ganancias por días o semanas. Los agentes de esta segunda categoría no se interesan mayormente ni en las variables macroeconómicas ni en el grado de endeudamiento del país, ni en el atraso del tipo de cambio o la inversión global. Ellos se guían únicamente por lo que pasa con la tasa de interés que reciben, o por los precios de las acciones o de los bonos que tienen comprometidos en ese mercado, y están atentos a que el atraso cambiario o déficit externo se pueda sostener por más tiempo.

Este inversionista cortoplacista suele tener un horizonte de tiempo muy limitado y perder la perspectiva sobre lo que está pasando en la tendencia de los mercados. Esto explica por qué muchos inversionistas todavía invertían en México, por ejemplo, el 10 de diciembre de 1994, alabando ostentosamente su manejo económico, y sin embargo después, el 20 de diciembre, cuando ocurrió la debacle, señalaban que el país estaba haciendo mal las cosas. Esto sucede cuando se está mirando a muy corto plazo y no se tiene presente lo que se dijo dos o tres semanas antes. Por lo general, la decisión siguiente es irse y no volver a ese mercado por un buen tiempo.

Entonces, la política económica debe buscar privilegiar aquellos flujos de capital que tengan horizontes de más largo plazo así como los volúmenes de capital que sean más consistentes con nuestra capacidad de absorción eficiente y con la sustentabilidad macroeconómica.

Es necesario, primero, examinar el rol del financiamiento externo (2). En particular, es relevante asegurar que los recursos externos sirvan como complemento al ahorro y la inversión internos. Es decisivo complementar la inversión y el ahorro internos, porque todos los países de América Latina, sin excepción, invierten y ahorran poco. Además, la inversión es clave para el crecimiento económico, es decir, para aumentar la disponibilidad de bienes y servicios en nuestras economías, y para generar empleos productivos en número sustancialmente superior al magro resultado de los años recientes. Para ello es imprescindible aumentar la formación de capital, crear nuevas fábricas, mejorar la infraestructura, reformar la educación y fortalecer la capacitación laboral, así como expandir las vías de transporte para que los bienes y servicios fluyan más expeditamente desde la producción hacia el consumo. En estos aspectos tenemos serias carencias en la región. Necesitamos mayor y mejor inversión, lo cual determina la capacidad de crecer, y el país que crece tiene mayores posibilidades de reducir la pobreza.

---

(2) Esto es tratado en Ffrench-Davis/Griffith-Jones, op. cit., donde se examinan varios de estos objetivos, los orígenes de los recursos que llegan a América Latina y sus características, y luego se revisa la experiencia reciente de Argentina, Chile y México.

Si aplicamos políticas de crecimiento con equidad, se combina el crecimiento económico con la reducción de la desigualdad en nuestros países. Esto es esencial, ya que 200 millones de personas estaban por debajo de la línea de pobreza hacia comienzos de la presente década.

Los fondos provenientes del exterior constituyen una parte de la producción del resto del mundo que no se consumió ni invirtió en esos países. Es un ahorro excedente que puede llegar a nuestros países a complementar el ahorro nacional y, de ese modo, sumarse para elevar la inversión interna y generar más empleo productivo con mejores ingresos en el tiempo.

Entonces, desde un punto de vista simplista, se podría creer que todo capital debe ser bienvenido porque así se puede crecer más. El problema es que cuando los fondos son excesivos no se les puede canalizar hacia la inversión y se destinan excesivamente al consumo. Este consumo no se puede sustentar en el tiempo, porque el mundo no transfiere recursos de manera gratuita e indefinida. En consecuencia, es necesario tener una capacidad de absorción eficiente de estos fondos, para que se dirijan fundamentalmente hacia el proceso de formación de capital.

Adicionalmente, los inversionistas extranjeros obviamente quieren recibir sus intereses o utilidades no en monedas locales sino en divisas 'fuertes', lo que exige que la inversión deba ser dirigida en una porción significativa hacia los sectores productores de bienes y servicios transables (comercializables internacionalmente). Esto quiere decir que es imprescindible producir divisas vía exportaciones y/o reducir los gastos en dólares vía sustitución de importaciones. Sin embargo, muchas veces sucede que, cuando hay abundancia de fondos externos en el mercado, no se aplican políticas adecuadas. En este sentido, el mercado es miope y reacciona abaratando lo que aparece abundante en el corto plazo y entonces el tipo de cambio se aprecia. Es decir, el dólar baja de precio con relación a la moneda local, reduciéndose así los incentivos para producir bienes exportables y sustitutos de importaciones.

En consecuencia, esa estrategia tiende a autoderrotarse, ya que los recursos se canalizan hacia el consumo de productos importados. Para que la estrategia sea sustentable, tiene que haber una proporción sustancial destinada a la inversión y, de ella, una parte significativa comprometida en la producción de exportables o sustitutos de importaciones.

Sin embargo, los agentes tienden a guiarse espontáneamente por las señales que da el mercado de corto plazo (tipo de cambio y tasas de interés, especialmente). Así, cuando la tasa de interés interna se mantiene alta, las empresas tienen más incentivos para colocar sus recursos en forma de depósitos financieros antes que en inversión productiva. Adicionalmente, cuando hay exceso de financiamiento externo, tiende a desarrollarse mucho el crédito interno al consumo y para adquirir acciones o bienes raíces existentes, lo que no aporta a la capacidad productiva nacional. Por el contrario, los precios de las acciones empiezan a subir, así como el precio de la propiedad. En economía, a este

proceso de elevación de precios de activos sin una base de sustentación en la producción real se le llama "burbujas".

La única base de sustentación real es la productividad, con una inversión más elevada, mayores niveles de empleo, creciente capacitación laboral, etc. Cuando esas "burbujas" de repente explotan, nos damos cuenta de que dentro de ellas había esencialmente elementos especulativos y no capacidad productiva en expansión.

El resultado final depende de las políticas que se apliquen internamente y de las condiciones del mercado internacional de capitales. Este último aspecto tiene que ver con el fenómeno de la globalización que es intenso pero no es parejo ni homogéneo. Algunos componentes de la globalización han evolucionado en el mundo de una manera mucho más veloz y, en particular, lo financiero de corto plazo. Si bien es cierto que ha habido inversión extranjera, que viene a crear nuevas capacidades productivas o préstamos para la compra de equipos y maquinaria, lo que ha crecido notoriamente es el financiamiento a corto plazo, asociado a actividades especulativas. Por ejemplo, los recursos que pasan fronteras para comprar acciones, o que llegan para depositarse en los bancos locales para aprovechar tasas de interés más elevadas que las tasas vigentes en otros mercados.

De hecho, en el mundo la inversión extranjera directa es una fracción minoritaria de los fondos que cruzan fronteras. En términos netos, representan un 1% del PIB mundial. La cifra media en la región es de un orden similar. Frente a esta realidad, si no aplicamos políticas adecuadas, van a ingresar muchos capitales de corto plazo, flujos especulativos antes que productivos y, como no podremos absorber eficientemente esos recursos, se va a crear una economía llena de 'burbujas', con precios que crecen aceleradamente y que repentinamente se desploman. Más aún, cuando se desploman, los inversionistas se asustan y retiran masivamente sus recursos. Es lo que sucedió en México y Argentina en 1995, y es lo que le ocurrió a toda la región en 1981 y 1982, con la crisis anterior que fue mucho más generalizada y profunda.

Esta realidad del mercado internacional nos indica que tenemos que ser mucho más cautos y mucho más activos. Aquí hay una tarea macroeconómica central que consiste en tener financiamiento externo en montos susceptibles de ser absorbidos eficientemente por nuestras economías y que, además, vaya dirigido a sectores transables de modo que permita mantener un circuito sostenible en el tiempo.

En el cuadro 1 se puede observar la magnitud de los déficit en cuenta corriente registrados en diversos países y en la región en su conjunto. La excepción es Brasil, que representa alrededor de un tercio del producto total de la región, país que muestra una situación peculiar ya que durante varios años tuvo un superávit en la cuenta corriente; éste se tornó negativo y se elevó bruscamente en 1995 a 3% de su PIB, para reducirse en 1996 gracias a las políticas adoptadas internamente.

Cuadro 1 —

## América Latina: déficit externo, inversión y tipos de cambio

	1983-1986	1987-1990	1991	1992	1993	1994	1995	
<b>Déficit en cuenta corriente</b>			<i>(Millones de US\$ de cada año)</i>					
Argentina	1.413	647	6.546	7.031	9.311	2.277		
Brasil	1.554	1.443	(6.140)	592	1.689	17.784		
Chile	1.101	287	1.065	2.421	1.045	270		
Colombia	668	(2.363)	(925)	2.130	3.033	4.055		
México	592	14.995	24.919	23.496	29.514	736		
Perú	932	1.649	2.143	2.092	2.605	4.197		
Amér. Latina b/	7.956	18.901	36.915	45.656	50.730	33.314		
A.L. -Venezuela	9.653	20.670	33.168	43.663	53.180	34.864		
<b>Formación bruta de capital fijo</b>			<i>(% del PIB a precios de 1980)</i>					
Argentina	16,5	15,4	18,6	19,9	22,0	19,4		
Brasil	16,5	14,2	13,2	13,7	14,6	15,7		
Chile	15,3	17,2	19,6	21,7	21,6	22,3		
Colombia	15,7	12,6	13,7	17,7	19,1	21,1		
México	17,1	19,6	21,1	20,7	21,7	16,3		
Perú	17,6	17,3	18,0	18,8	22,4	n.d.		
Amér. Latina b/	16,8	16,3	17,4	18,0	18,6	17,5		
<b>Indices de tipo de cambio real a/</b>			<i>(1987-1990 = 100)</i>					
Argentina	78,5	100,0	67,3	62,6	60,1	63,3	70,3	
Brasil	117,2	100,0	93,2	100,5	90,8	73,1	55,5	
Chile	68,8	100,0	100,1	96,6	97,9	97,8	93,6	
Colombia	65,1	100,0	112,1	99,3	96,6	83,0	83,1	
México	96,0	100,0	81,3	74,8	71,2	73,1	108,0	
Perú	136,4	100,0	54,0	53,2	54,8	55,7	56,3	
Amér. Latina b/ c/	97,4	100,0	87,1	86,0	81,1	74,8	76,4	
Promedio								
simple A.L.	85,8	100,0	86,4	95,0	93,7	92,1	94,7	

a/ Corresponde al promedio anual de los índices de tipo de cambio real (oficial principal) de la moneda de cada país respecto de las monedas de los principales socios comerciales, ponderado por la importancia relativa de las exportaciones hacia esos países. Las ponderaciones corresponden al promedio del período 1989-1992. Los índices, construidos con índices de precios al consumidor, se obtuvieron de CEPAL, "Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1981" y posteriores actualizaciones de la CEPAL.

b/ América Latina incluye 19 países.

c/ El tipo de cambio real promedio de América Latina fue calculado considerando la participación relativa del PIB de los diferentes países, excluyendo Panamá. Para 1995, además de Panamá excluye Haití y Nicaragua.

En la década de los ochenta ingresaron a la región un promedio de US\$ 10 mil millones de capital por año. En el trienio 1992-1994 éste alcanza a US\$ 62 mil millones promedio anual. Ciertamente estos recursos no llegan el mismo día a todos los países, van ingresando progresivamente. Las entidades privadas instaladas en los países desarrollados no invierten en todos los países al mismo tiempo pero, hacia fines de 1994 estaban operando prácticamente en la mayoría de los países de la región.

Así, en los tres años anteriores a la crisis mexicana, como acabamos de señalar, habían ingresado alrededor de US\$ 62 mil millones netos por año. Sin embargo, de ese monto sólo uno de cada cuatro dólares correspondía a inversión extranjera directa. La gran mayoría de recursos lo constituyen bonos de 28 a 90 días plazo y depósitos bancarios de 30 ó 60 días que circulaban por todos los países de la región.

También es útil examinar cómo se usan estos recursos. Entre 1991 y 1993 los Bancos centrales compraron muchos más dólares de los que vendieron, de modo que acumularon reservas dado que había mucha oferta en el mercado. De este modo, para amortiguar esa sobreabundancia de divisas, las autoridades monetarias van comprando y guardando en sus reservas internacionales dólares que no se usan para la importación.

Una cosa es el ingreso del capital y otra el uso efectivo que se traduce en el déficit en cuenta corriente, el cual empieza a crecer de modo significativo, de US\$ 19 mil millones en 1991 a US\$ 55 mil millones en 1994 (si consideramos 18 países de la región como se consignó en el cuadro 1). En general, esto significa que pese a que las exportaciones han crecido, las importaciones lo han hecho a una mayor velocidad.

En lo que va de la década, las exportaciones reales crecen en promedio 7% por año, mientras que las importaciones lo hacen en 15%. De este modo, las economías se van acostumbrando cada vez a más, a un exceso de importaciones financiadas con los recursos de otros, lo que es sustentable sólo hasta cierto nivel.

Es la repetición, en ese sentido, de lo ocurrido en los años setenta. Los mercados se estaban acostumbrando a una situación insostenible, lo cual es sumamente peligroso. Si nos endeudamos sabiendo que al año siguiente va a desaparecer el financiamiento, nos preparamos para ello, pero América Latina no se preparó para eso sino, por el contrario, se preparó para seguir endeudándose. México tuvo un déficit en cuenta corriente de US\$ 29 mil millones en 1994 y sus proyecciones oficiales para 1995 eran de un aumento adicional del déficit en US\$ 4 mil millones, lo cual implica que la situación no era sustentable.

Sin embargo, hasta octubre de 1994 los mercados financieros privados seguían confiados colocando más recursos en América Latina, donde México y Argentina lideraban el proceso de abultados déficit en cuenta corriente (9% del PIB en México y 5% en Argentina).

## El caso de México

América Latina ha sido impactada por la crisis que detonó en diciembre de 1994 en México y que golpeó el creciente optimismo que campeaba entonces en la región. Un optimismo con buenas razones, pero también con demasiado voluntarismo y cierta visión alejada de la realidad. Se había pasado del sobrepesimismo de los ochenta al sobreoptimismo de los noventa. Siempre pesó en ello, en exceso, la dimensión “financierista” por encima de la dimensión de la economía real productiva.

La gran afluencia de capitales externos —muchos de corto plazo— registrada por un gran número de países de América Latina, impedía ver las debilidades de la economía real: poca inversión productiva, bajo ahorro, calidad de la educación deteriorada, muchos sectores de la población en extrema pobreza, ... y déficit externo creciente en países como México.

### *Orígenes de la crisis mexicana*

El problema de México se gestó muchos años antes de 1994. La recuperación de México pos-crisis de la deuda de los años ochenta tuvo lugar paulatinamente en la segunda mitad de ese decenio. Prosiguió en los noventa, pero con una recuperación de la inversión sólo modesta, no obstante que los ingresos de capitales externos crecían velozmente.

¿Cómo se usaron esos recursos del exterior? En financiar gastos del país —públicos o privados, en consumo o inversión— por encima de lo que se producía. Es lo que también se llama déficit del sector externo. En México ese déficit se elevó de US\$ 7 mil millones en 1990 a US\$ 14 mil millones en 1991, siguió aumentando en los años siguientes y llegó a US\$ 29 mil millones en 1994 (ver el cuadro 1).

Lo que podía ser financiable por uno o dos años, no lo era por cinco o seis. Sin embargo, como se recordó más arriba, hasta fines de 1994, los financieros decían que no había problemas y que la economía mexicana era un muy buen destino para sus fondos. Esto permitió —y estimuló— seguir acumulando pasivos externos en montos crecientes que, tarde o temprano, llevarían a una crisis. Es el costo de una visión miope que sólo miraba los méritos de muchos logros pero no los problemas que subsistían y los que se estaban creando.

En el camino, el tipo de cambio real se apreció fuertemente, desde 1988 y se acentuó en este decenio. Las exportaciones crecieron, pero las importaciones lo hicieron mucho más rápidamente. La inversión se recuperó, pero mucho menos que el ingreso de capitales. Por lo tanto, estos fondos externos fueron a reforzar más intensamente el consumo y a desalentar el ahorro nacional. El aumento del consumo no fue gubernamental, pues México tenía una situación fiscal equilibrada. Entonces, el que gastó en exceso fue principalmente el sector

privado, financiado por aportes privados del exterior. El ahorro interno mexicano cayó significativamente como porcentaje del PIB.

### *Chile en 1982*

Es muy ilustrativo recordar lo que pasó en Chile en 1982, año en que ese país sufrió la peor crisis de toda Latinoamérica. Su PIB cayó 15%. En Chile había libre importación y un tipo de cambio fijo, congelado entre 1979 y 1982, y se había optado por no hacer política monetaria; una cuenta de capitales muy abierta, y regulaciones muy permisivas de supervisión bancaria. Estas fueron las causas principales de la crisis de 1982.

Luego de haber acostumbrado a la economía chilena a volúmenes crecientes de financiamiento externo entre 1977 y 1981, éstos empezaron a moderarse a finales de 1981. La opción del gobierno fue decir que en una economía “sana y libre” no había que hacer nada, salvo reiterar la continuidad de políticas pasivas y neutras. Lo errado del enfoque fue evidente. En el primer semestre de 1982 el PIB ya se había reducido fuertemente, la producción industrial descendió 19%, el desempleo abierto se elevó a 20%, y la solvencia de la banca fue deteriorándose. Apenas fue en junio de 1982 cuando el gobierno reconoció en parte sus errores, entre otros devaluando masivamente el tipo de cambio. Dado lo tardía de la decisión, obviamente fue un acontecimiento traumático, que se adicionó a la grave recesión que ya estaba en marcha desde hacía varios meses.

### **Un camino alternativo**

Así como la crisis mexicana de 1994 se fue gestando durante años, la fortaleza de Chile también se construyó en varios años. Evidentemente no es inmune, pero sí mucho menos vulnerable. Esta mayor fortaleza se debe, fundamentalmente, a que —frente a la abundancia de fondos externos— Chile tuvo una política cauta y visionaria en los años recientes.

La experiencia de Chile ilustra las posibilidades de aplicar políticas activas con relación a los flujos de capitales provenientes del exterior. En efecto, este país enfrenta una gran oferta de financiamiento externo desde los primeros días de la transición política, en 1990. Sin embargo, durante la crisis de la deuda de los años ochenta, fue el país más golpeado de la región, con la mayor reducción del PIB (15% en un año), y con una tasa de desempleo cercana al 30%. Esto ocurrió porque se endeudó excesivamente, a la luz de una concepción neoliberal extrema, que creía que todos los mercados se ajustaban espontáneamente, comprobándose de manera dramática que los mercados pueden desequilibrarse y que el proceso de recuperación es muy duro.

En los años noventa, en vez de recibir todos los recursos que le ofrecían y

gastarlos, y dejar apreciarse más el peso, optó por restringir los ingresos de capitales de corto plazo. En 1991 se establecieron un impuesto y un fuerte encaje o reserva sin intereses, tanto sobre los créditos externos como sobre los depósitos en moneda extranjera. Así, con ésta y otras medidas de regulación, se desalentó efectivamente el ingreso de capitales especulativos.

Esta es la razón que explica porqué Chile tiene un déficit externo moderado, la deuda de corto plazo es moderada y manejable, la inversión interna es la más alta de la historia, y el tipo de cambio estaba en 1994 mejor situado que en la mayoría de los países del continente (como se aprecia en el cuadro 1). Sólo en la Bolsa se dejó erróneamente abierta una puerta para el uso de fondos externos en la compra de acciones en el mercado bursátil local (en operaciones llamadas de ADRs secundarios), que ha causado problemas localizados, y que después se ha atacado (desde julio de 1995 estas operaciones también quedaron sujetas a encaje).

Las políticas que se aplican en la actualidad para desalentar los ingresos de capital financiero en Chile consisten en el equivalente a un impuesto al ingreso de capital. Esto es, el que trae 100 dólares al país tiene que poner, adicionalmente, 30 dólares que se retienen durante un año en el Banco Central sin intereses. Esto implica que el que ingresa dinero tiene un costo asociado a la inmovilización de esos recursos, el cual es inversamente proporcional al plazo de su inversión. Al que invierte por un plazo de 10 años le cuesta proporcionalmente muy poco mantener esos recursos congelados por un año; al que invierte por semanas o meses, en cambio, le resulta muy costoso; además, se aplica un impuesto a los créditos externos, los bancos locales no pueden transferir al mercado interno créditos externos, la supervisión del sistema financiero es estricta, y la inversión extranjera directa está sujeta a un plazo mínimo de permanencia de un año. A esto se agrega una política cambiaria muy activa para intentar sostener el tipo de cambio y suavizar las apreciaciones cambiarias. En el cuadro 1 se pueden observar los tipos de cambio reales, y constatar que Chile tuvo revaluaciones cambiarias mucho más pequeñas que México y Argentina.

En general, las apreciaciones cambiarias excesivas tienden a generar muchos desequilibrios y menor sustentabilidad. Esto aumenta la vulnerabilidad de las economías nacionales frente a *shocks* externos adversos. Cuando se tiene una economía que logra mayor estabilidad cambiaria real y que las tasas de interés no se eleven en exceso, hay mayores posibilidades de crecimiento. En Chile, entre 1975 y 1984 hubo períodos con tasas de interés anual real de 30% o 40% y bajos coeficientes de inversión. Por ello el crecimiento económico también resultó muy reducido; de hecho, la tasa promedio de crecimiento del PIB, entre 1974 y 1989, fue inferior al 3%. En la actualidad, con tasas de interés entre 6% y 9% y una macroeconomía que aparece como más sostenible, se realiza más inversión y, recién ahora, el crecimiento se ubica entre 6% y 7%.

Lo que debe buscar la política macroeconómica es que la demanda agregada —esto es, la capacidad de gasto de la economía, que depende de la cantidad de

dinero que se emita, de las normas de crédito, de las tasas de interés, etc.— sea consistente con la capacidad productiva.

Las políticas macroeconómicas neoliberales son profundamente simplistas y erráticas. Se caracterizan por alcanzar el techo y caer, para de nuevo tocar techo y volver a caer.

El esquema alternativo propuesto, en cambio, tiene mucho más de la vertiente neoestructuralista que reconoce las características concretas de nuestros mercados, considera cómo funcionan los mercados internacionales, y comprende que nuestros mercados internos no se ajustan instantáneamente (más bien les cuesta mucho ajustarse), y que no debemos someterlos permanentemente a frenadas y acelerones bruscos.

Esto tiene relación con la implantación de las políticas monetaria, tributaria, fiscal y de ingresos; y con la capacidad para concertar los intereses de empresarios, trabajadores y gobierno. Estos elementos han estado presentes en la experiencia chilena de retorno a la democracia, y explican porqué Chile, en los últimos tres años, ha tenido una tasa de inversión notablemente alta, en comparación con los 20 años anteriores. También explica porqué el crecimiento del PIB es ahora sustentable, con una tasa de alrededor de 6% o 7% anual, superior a la tasa inferior al 3% que exhibía en las décadas de los setenta y ochenta.

Todo esto tiene mucho que ver, evidentemente, con el tratamiento a los movimientos de capitales.

A este respecto, desgraciadamente, en América Latina han influido mucho los “ideologismos”, es decir, la confianza excesiva en una apertura indiscriminada de los movimientos de capitales, la cual es tremadamente costosa desde el punto de vista productivo porque en los acelerones y frenadas es donde se producen los grandes cambios distributivos.

Cuando uno tiene una economía estable, es muy difícil que se produzcan enormes vuelcos negativos en la distribución del ingreso. En cambio, en las economías que experimentan caídas del PIB de 15% como Chile en 1982, o de 7% como México en 1995, aumenta el desempleo muy fuertemente. En ese contexto, se produce mucha concentración del ingreso, la mayoría de la población se ve afectada y sólo un 5% o 10%, los que pueden correr más rápido, se beneficia al comprar baratas las empresas que tienen problemas financieros, pagan salarios más bajos porque hay mayor desempleo, captan tasas de interés elevadas, etc.

Como en esos períodos se producen fuertes concentraciones del ingreso, para sembrar equidad se deben también manejar las políticas económicas de manera más sustentable, corrigiendo los precios “incorrectos”.

A menudo se requieren políticas más sofisticadas para lograr tasas de interés internas más razonables y tipos de cambio sustentables en el tiempo. Estos son los precios “correctos” para estimular el desarrollo y la generación de empleo productivo.

### Lecciones para América Latina

Primero, no se debe renunciar a hacer política cambiaria amarrándose las manos con un tipo de cambio nominal fijo.

Segundo, es preciso cuidar que el ingreso de fondos se dirija hacia la inversión productiva; las filtraciones excesivas hacia la inversión puramente bursátil y el consumo conducen a burbujas y desequilibrios insostenibles.

Tercero, la apertura indiscriminada de la cuenta de capitales puede ser muy perjudicial para el desarrollo productivo y para el bienestar de la mayoría de la gente.

Una regulación eficaz y eficiente es posible, y Chile lo ha demostrado desde 1991. Adecuadas políticas cambiarias y monetarias son esenciales —un paso necesario aunque obviamente insuficiente— para generar un desarrollo económico y social sostenible.



# Flujos de capital en América Latina y Ecuador

Gonzalo Maldonado Albán

A diferencia de la década anterior, los años noventa han sido para América Latina un período de abundancia de capitales foráneos. México, Argentina, Brasil, Venezuela y Chile han sido los principales destinatarios de estos flujos, con un monto acumulado superior a los 100 billones de dólares entre 1990 y 1993 (1).

Aunque de forma marginal, Ecuador también ha recibido una porción de estos nuevos flujos externos: según cifras del Banco Central, entre 1990 y el tercer trimestre de 1995, el país recibió un flujo neto de capitales por un monto cercano a los 1.900 millones de dólares (2).

A pesar de que este valor contrasta fuertemente con los montos registrados en otras economías de la región, se trata —sin duda alguna— de una cifra inédita en los registros de la balanza de pagos ecuatoriana.

El arribo de estos recursos ha generado expectativas favorables entre los agentes económicos del país, que han visto este fenómeno como el resultado de una política exitosa de reinserción del Ecuador en el ámbito financiero internacional, y como la recuperación de una confianza perdida durante los duros años ochenta.

No obstante, este fenómeno también ha provocado temor e incertidumbre entre quienes todavía conservan en la memoria el recuerdo de un período de similares características —la década de los setenta— en el que la abundancia de capitales externos incentivó un sobreendeudamiento de las economías latinoamericanas y devino en una debacle de liquidez e insolvencia de cuyos efectos apenas comenzamos a recuperarnos.

En el contexto de estas breves referencias, comenzaré mi análisis sobre la fenomenología de los flujos de capital en Ecuador abordando las que, en mi opinión, son las preguntas clave para entender las implicaciones de la coyuntura que estamos viviendo. Estas preguntas son las siguientes: ¿Cómo se originaron esos flujos? ¿Cuáles son sus características? ¿Qué les atrae al país? ¿Cuánto más podrán durar? ¿Cuáles son los riesgos que conllevan? ¿Qué tipo de política económica debe aplicarse para tratarlos?

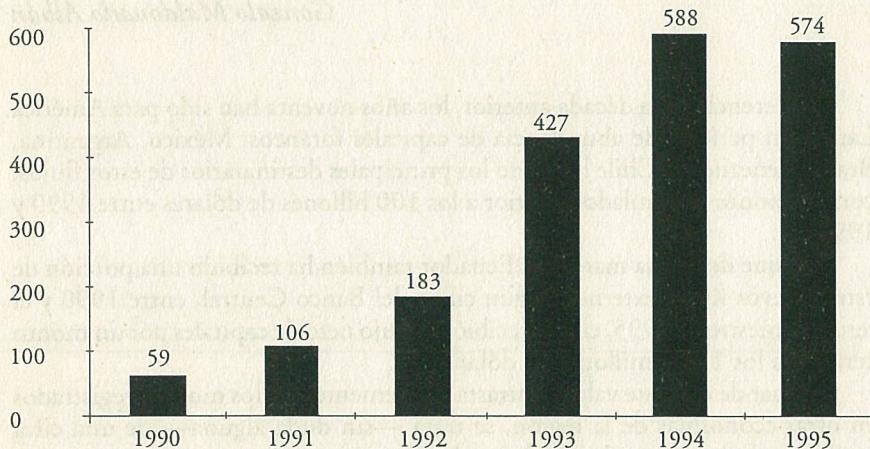
---

(1) Fondo Monetario Internacional. *Private Market Financing for Developing Countries*, varios números.

(2) Banco Central del Ecuador. *Estadísticas del sector externo*.

— Gráfico 1 —

**Flujos de capital hacia Ecuador**  
(*En millones de dólares*)



Fuente: Banco Central.

### Origen de los flujos de capital

Para entender por qué se produjo el retorno de los flujos de capital hacia el país (gráfico 1), es necesario remitirse a las condiciones imperantes en la economía ecuatoriana y en el entorno internacional a inicios de esta década.

En el ámbito interno, Ecuador comenzaba a transitar por una senda de estabilidad macroeconómica, evidenciada en un menor ritmo de incremento de los precios y en una discreta recuperación económica, que fue posible gracias al mantenimiento de políticas fiscales y monetarias no expansivas y a una serie de reformas que promovieron la desregularización de sus mercados (ver gráficos 2 y 3). Fue relevante también el hecho de que el país renegoció su deuda externa, tornando, con ello, más manejable su servicio, al eliminar el rezago que pesaba sobre la economía.

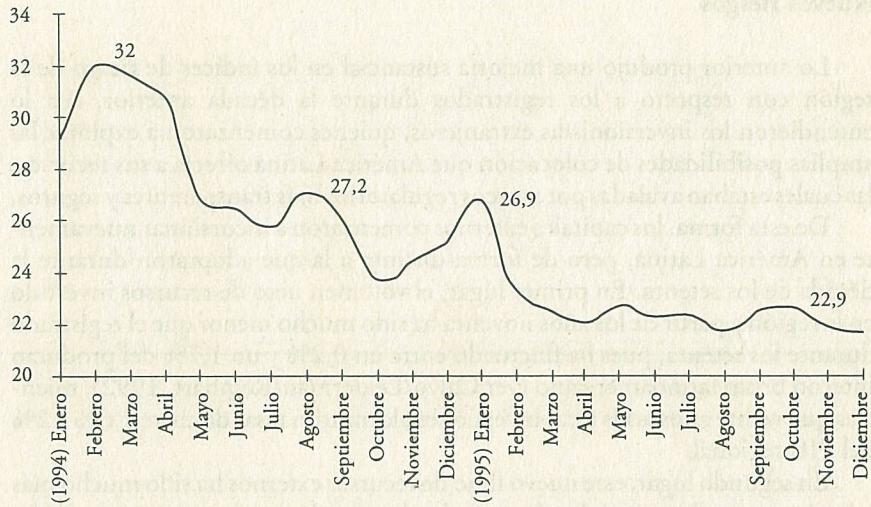
En el ámbito externo, el flujo de capitales hacia Ecuador y América Latina se explica, en primer lugar, por una reducción de las tasas de interés vigentes en Estados Unidos y Europa pues esto determinó, de una parte, que las inversiones en aquellos países perdieran atractivo y, de otra, que mejorara la capacidad de pago de los países menos industrializados. A la vez, esto último los convirtió en mejores sujetos de crédito en el sistema financiero internacional.

Otro elemento que promovió el retorno de los capitales hacia el país y la región fue el pobre desempeño que registraron los mercados de valores y de

— Gráfico 2 —

**Tasa de inflación anual, 1994-1995**

(En porcentajes)

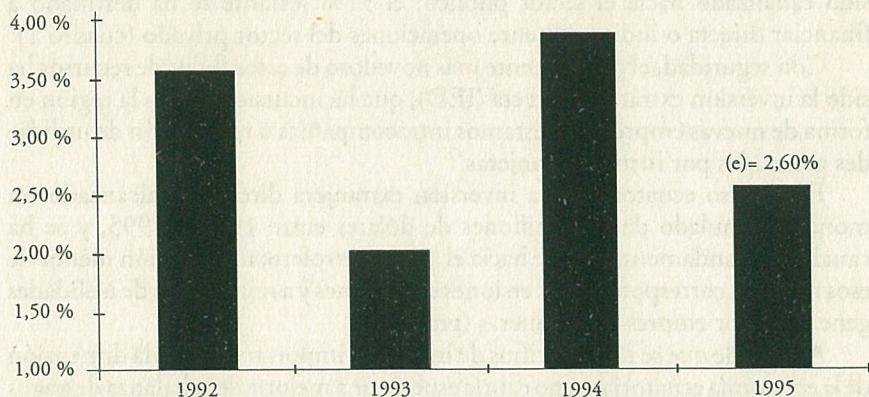


Fuente: Banco Central.

— Gráfico 3 —

**Tasa de crecimiento anual del PIB**

(En porcentajes)



Fuente: Banco Central.

bienes raíces en esas economías, desincentivando las inversiones en aquellas plazas (*The Economist*, 1994)

### Nuevos riesgos

Lo anterior produjo una mejoría sustancial en los índices de riesgo de la región con respecto a los registrados durante la década anterior. Así lo entendieron los inversionistas extranjeros, quienes comenzaron a explorar las amplias posibilidades de colocación que América Latina ofrecía a sus recursos, las cuales estaban avaladas por marcos regulatorios más transparentes y seguros.

De esta forma, los capitales externos comenzaron a incursionar nuevamente en América Latina, pero de forma distinta a la que adoptaron durante la década de los setenta. En primer lugar, el volumen neto de recursos invertido en la región a partir de los años noventa ha sido mucho menor que el registrado durante los setenta, pues ha fluctuado entre un 0,2% y un 1,7% del producto interno bruto latinoamericano (ver Calvo/Leiderman/Reinhart, 1992), mientras que veinte años atrás estas inversiones alcanzaron tasas de entre 1,6% y 2% del PIB regional.

En segundo lugar, este nuevo flujo de recursos externos ha sido mucho más selectivo que el registrado durante la década de los setenta, pues se ha concentrado en un número relativamente pequeño de países hacia los cuales se ha canalizado casi la mayoría de las inversiones.

Los flujos de recursos también han sido selectivos en términos del destino final que han escogido, pues se han focalizado fundamentalmente en el sector privado y muy poco en el sector público; además, una porción cada vez menor de estos capitales ha incursionado en la región en forma de préstamos bancarios. En el Ecuador de los años noventa, apenas el 9% de los ingresos de capital ha sido canalizado hacia el sector público; el 91% restante se ha destinado a financiar directa o indirectamente operaciones del sector privado (cuadro 1).

Con seguridad, el componente más novedoso de estos flujos de recursos ha sido la inversión extranjera directa (IED), que ha incursionado en la región en forma de nuevas empresas, préstamos intracompañías o reinversión de utilidades generadas por firmas extranjeras.

En el caso ecuatoriano, la inversión extranjera directa ha alcanzado un monto acumulado de 815 millones de dólares entre 1990 y 1995, y se ha canalizado fundamentalmente hacia el sector petrolero; una porción menor de esos recursos corresponde a inversiones en acciones y a reinversión de utilidades generadas por empresas extranjeras (gráfico 4).

A pesar de que se trata de cifras de inversión importantes para la dimensión de la economía ecuatoriana, no cabría esperar una mejoría de la balanza de pagos con base en este rubro de inversión, pues muy poco de los rendimientos generados por la IED se queda en el país; por lo demás, este nuevo componente

Cuadro 1 —

**Composición de los flujos de capital**

*(En porcentajes del total)*

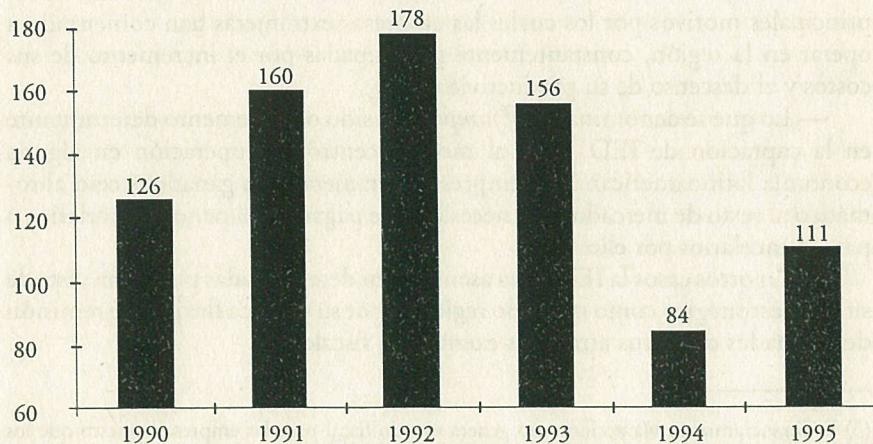
Década	Inversión Directa	Deuda Externa Pública	Deuda Privada	Otros Capitales
Años noventa	42	9	35	14
Años ochenta	9	68	-7	30

Fuente: Banco Central.

Gráfico 4 —

**Inversión extranjera directa**

*(En millones de dólares)*



Fuente: Banco Central.

de inversión genera un costo de capital más elevado para la economía, puesto que el financiamiento a través de acciones es más oneroso que el financiamiento vía deuda (3).

### Nuevos incentivos

La existencia de un nuevo panorama económico en la región ha significado que los inversionistas extranjeros tengan ante sí nuevos incentivos que explotar en su beneficio.

El más importante de ellos ha sido la posibilidad de diversificar el riesgo de sus portafolios colocando sus recursos en inversiones cuyos retornos están muy poco o negativamente correlacionados con los rendimientos de las inversiones realizadas en los países industrializados. Esta constatación ha sido de fundamental importancia, en vista de que ha posibilitado que los portafolios de los inversionistas externos se ubiquen en una posición de ventaja, en vista de que han podido alcanzar un mayor nivel de rentabilidad con un menor nivel de riesgo (4).

Los nuevos instrumentos de inversión disponibles en los mercados financieros latinoamericanos han sido otro elemento que ha incentivado el reflujo de capitales extranjeros pues, además de ofrecer un atractivo rendimiento, se han caracterizado por su liquidez y ejecutabilidad. De otra parte, estos instrumentos han ofrecido a sus tenedores magníficas ganancias de capital cada vez que se producía una mejoría en la calificación de riesgo de esos papeles.

En relación con la inversión extranjera directa, varios son los incentivos que han determinado su permanencia en la región:

— El bajo costo de la fuerza de trabajo latinoamericana ha sido uno de los principales motivos por los cuales las empresas extranjeras han comenzado a operar en la región, constantemente preocupadas por el incremento de sus costos y el descenso de su productividad.

— Lo que se denomina *tariff jumping* ha sido otro elemento determinante en la captación de IED, pues al montar centros de operación en alguna economía latinoamericana, las empresas extranjeras han ganado acceso automático al resto de mercados, sin necesidad de pagar gravámenes arancelarios o para-arancelarios por ello.

— En otros casos la IED se ha asentado en determinadas plazas, en vista de su valor estratégico como mercado regional, por su política flexible de remisión de utilidades o por sus atractivas exenciones fiscales.

---

(3) El financiamiento vía acciones no genera escudo fiscal para las empresas, puesto que los dividendos se pagan sobre las utilidades después de impuestos.

(4) En este sentido, las posibilidades de diversificación han entregado un auténtico «almuerzo gratis» a los inversionistas.

## Flujos de capital: ¿cuánto durarán?

La sostenibilidad de los flujos de recursos es uno de los temas que más preocupan en relación con este fenómeno, fundamentalmente en atención a la experiencia vivida a inicios de los años ochenta, cuando los países de la región se vieron sujetos a una severa restricción financiera, que devino en ajustes traumáticos de sus economías para adecuarlas al reducido *stock* disponible de recursos.

El tema es importante entonces, porque se requiere tomar medidas de política que minimicen el riesgo de una reversión abrupta de los recursos externos y que reduzcan la dependencia de la economías en relación con esos flujos de capital.

En razón de que la volatilidad de los capitales en muchos casos está sujeta a factores que rebasan la lógica del análisis económico, me atrevería a decir que los fundamentales del entorno financiero internacional indican que este fenómeno continuará por algún tiempo más, en razón de un conjunto de factores que expondré a continuación:

— En primer lugar, está claro que los inversionistas de los países industrializados no se han beneficiado completamente de las posibilidades de diversificación de riesgo que les ofrecen los mercados financieros emergentes. Según cifras del Banco Mundial, apenas el 0,5% de las inversiones estadounidenses ha sido colocado en estos mercados.

— Además, se puede mencionar el hecho de que la tasa de capitalización bursátil en los mercados de valores de las economías menos industrializadas es apenas de 6% del total mundial. Esta cifra revela que el potencial de inversión bursátil en estos países es todavía muy elevado.

— Otro elemento que contribuye a pensar en la sostenibilidad de los flujos de capital es la mayor tasa de crecimiento que han registrado las economías emergentes en relación con las de los países industrializados. Esto ha determinado que, hoy por hoy, el aporte de los primeros sea de aproximadamente el 13% de la producción mundial total.

— En efecto, las economías de los países emergentes están en capacidad de ofrecer atractivos retornos a las inversiones provenientes de terceros países, a diferencia de las economías más industrializadas que, al parecer, están atravesando por una etapa de rendimientos marginales decrecientes. Estudios demuestran que la tasa producción/capital registrada entre 1965 y 1980 en las economías emergentes ha sido de 24%, mientras que en los países industrializados ha sido de 19%.

— Para el caso ecuatoriano cabe afirmar que el grueso de los flujos de capitales estaría por venir, porque —además de los factores anotados— no se han completado todavía los procesos de privatización del sector eléctrico y la telefonía, que significarían un ingreso considerable de recursos por concepto de inversión.

## Distorsiones provocadas por los flujos de capital

La persistencia de los flujos de inversión hacia la región ha provocado una serie de distorsiones en las economías receptoras de esos recursos. Ecuador no ha sido una excepción, pues durante los últimos años su tipo de cambio ha debido apreciarse, desestimulando al sector productor de bienes transables, promoviendo una mala asignación de recursos en la economía e introduciendo inconsistencias con su modelo de crecimiento hacia afuera.

De otra parte, la anotada apreciación del tipo de cambio (ver gráfico 5) —junto con la liberalización comercial que ha tenido lugar en la economía del país— ha desprotegido excesivamente al sector productor de bienes importables y ha incentivado excesivamente el consumo de importaciones.

Los flujos financieros provenientes del exterior también han introducido distorsiones en el sistema financiero nacional, pues han provocado un incremento notable de sus niveles de apalancamiento. Con ello, se ha dado lugar a una excesiva e indiscriminada expansión del crédito, aumentando el riesgo de mora en la cartera de las instituciones financieras (gráfico 6).

Por otra parte, al no existir en el país prácticas de supervisión financiera, muchas instituciones del sector no han incluido en sus políticas de gestión de fondos una verdadera preocupación por cuidar su exposición en términos de tasas y plazos.

Se ha promovido un clima de riesgo moral basado en la doctrina de «es muy grande para quebrar» y por el seguro implícito del Banco Central a los depósitos provenientes del exterior (5).

Los flujos de capitales también han provocado burbujas especulativas en los mercados de valores del país, tornando altamente volátiles sus retornos e introduciendo, en consecuencia, incertidumbre entre sus participantes.

## Flujos de capital: lecciones de política económica para el Ecuador

Con el resurgimiento de los flujos de capital, las autoridades económicas ecuatorianas se han concentrado fundamentalmente en evitar una excesiva revaluación nominal del tipo de cambio, fijando un sistema de bandas explícitas que han sido defendidas a través de compras o ventas masivas de dólares.

Para evitar una excesiva expansión de los agregados monetarios e impedir que se produzcan presiones inflacionarias al interior de la economía, las autoridades han aplicado una política de esterilización parcial de los recursos monetizados; con esto se ha buscado también que los rendimientos en moneda

---

(5) Para minimizar el riesgo moral, en Argentina se eliminó el seguro a los depósitos y se prohibió al Banco Central actuar como prestamista (ver Welch, 1996).

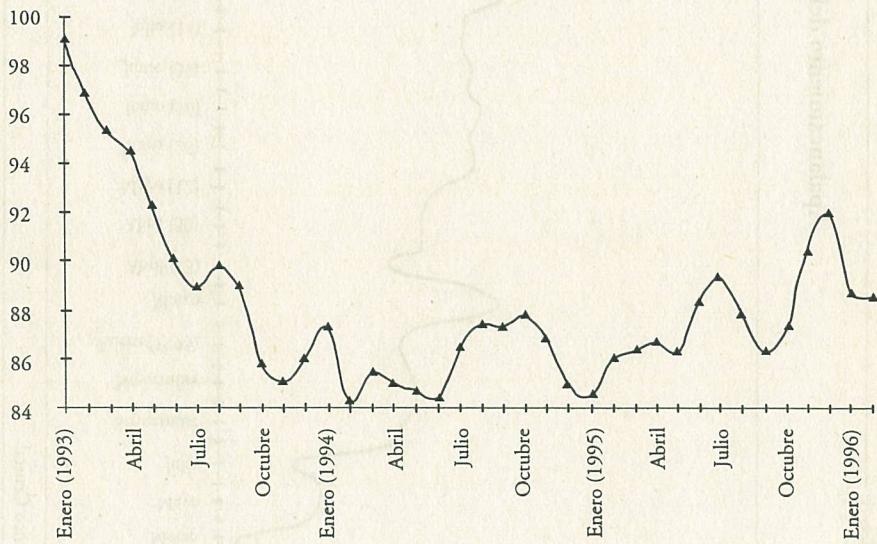
nacional converjan paulatinamente con los retornos en moneda extranjera. Sin embargo, eso no ha ocurrido y, más bien, las tasas de interés han mostrado una fuerte rigidez hacia la baja, sobre pasando, en determinados momentos, niveles de hasta 35 puntos porcentuales por encima de la inflación (ver gráficos 7 y 8).

A inicios de los años noventa, el elevado nivel de tasas pudo haberse explicado por un incremento de la demanda de dinero registrada a causa de la disminución en el ritmo de incremento de los precios internos. Este incremento de la demanda debió ser mayor que los saldos monetarios que dejaron de esterilizarse, lo que provocó que el mercado de dinero encontrara su punto de equilibrio con tasas de interés más elevadas (ver Frankel, 1994).

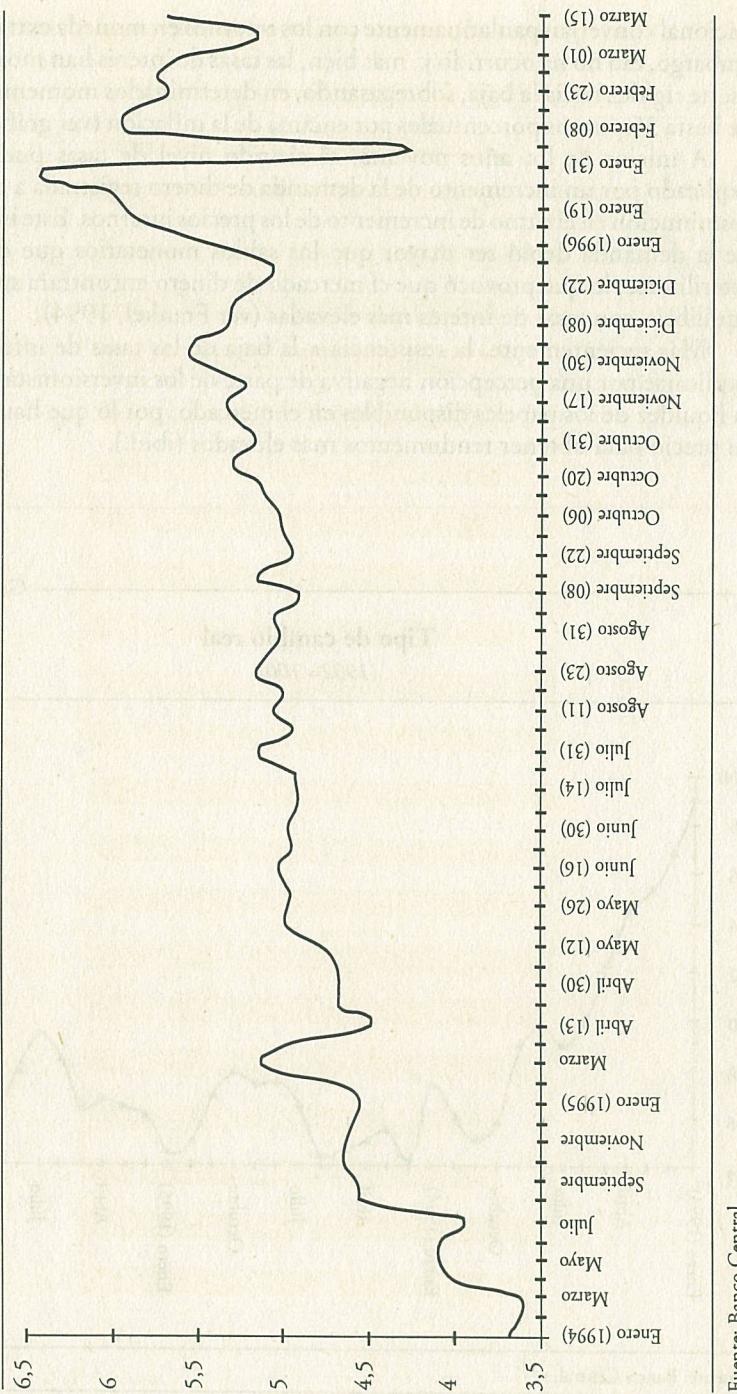
Más recientemente, la resistencia a la baja de las tasas de interés podría explicarse por una percepción negativa de parte de los inversionistas acerca de la liquidez de los papeles disponibles en el mercado, por lo que han castigado su precio para obtener rendimientos más elevados (*ibid.*).

Gráfico 5 —

**Tipo de cambio real**  
(1992 = 100)



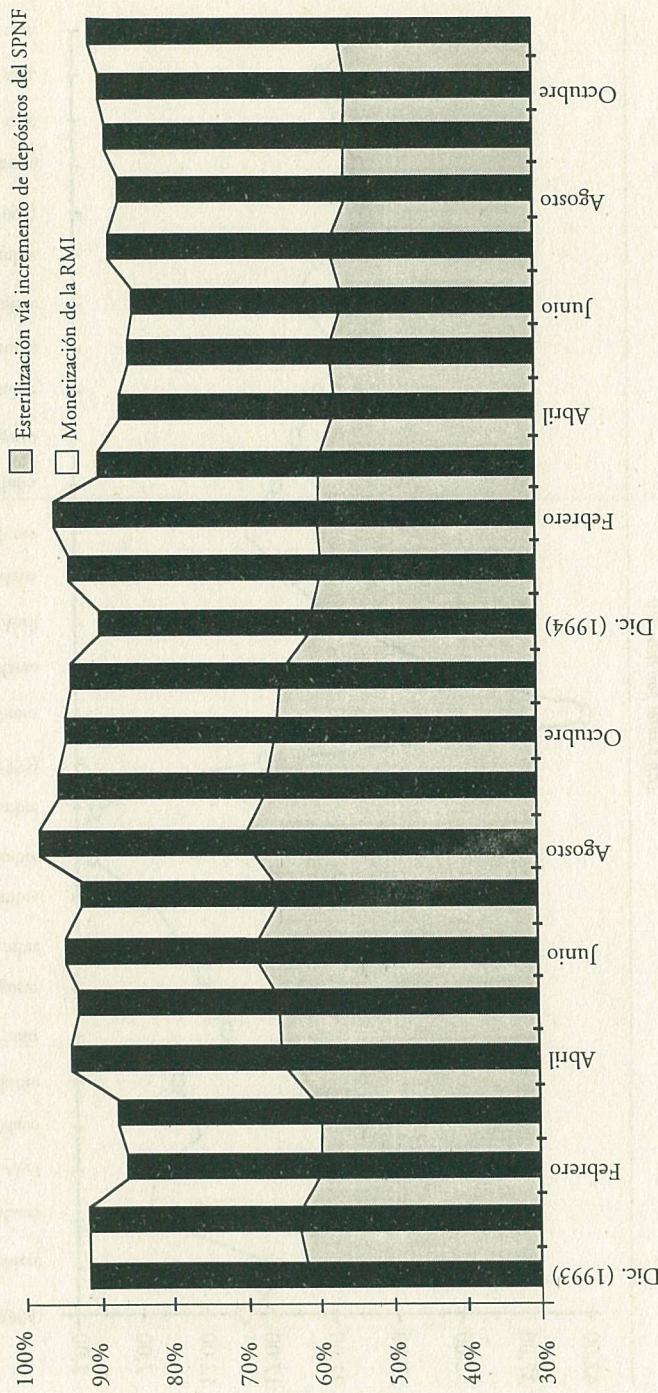
Apalancamiento del sistema financiero: M2/Base  
(En veces)



Fuente: Banco Central.

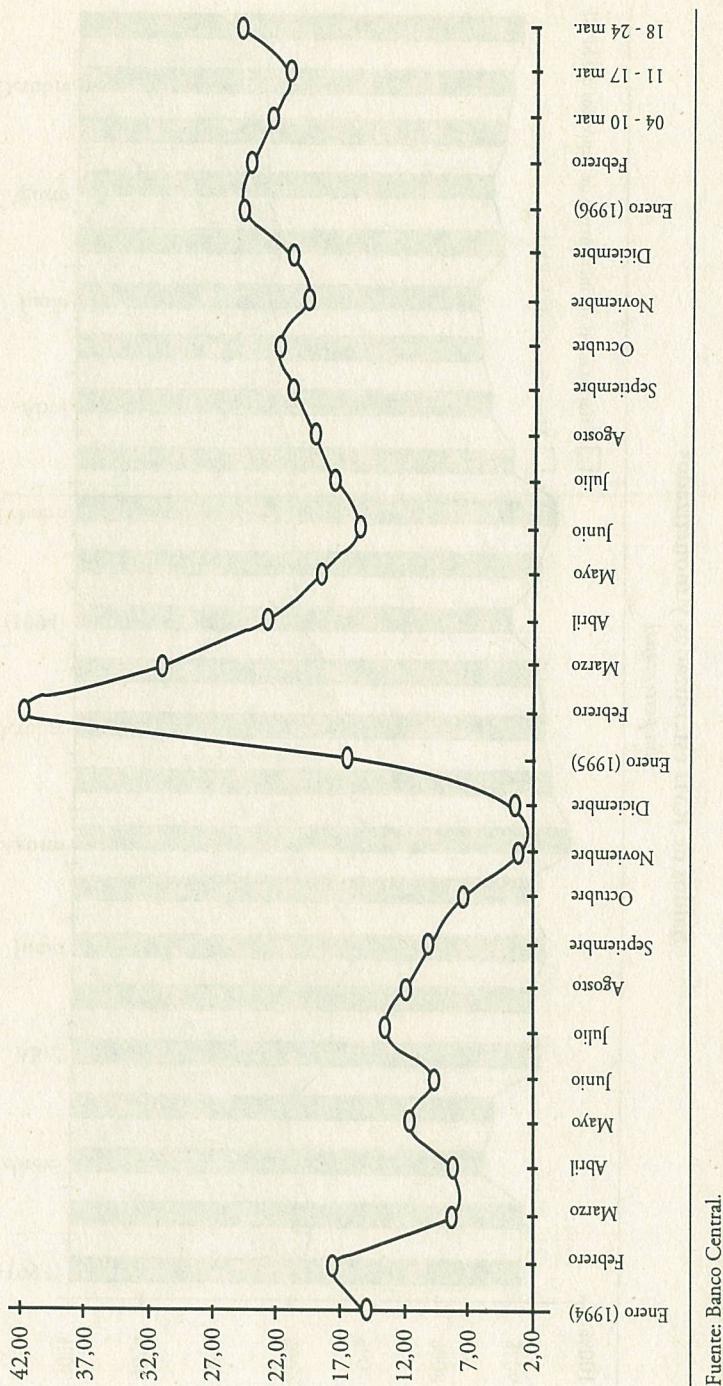
— Gráfico 7

Saldos de RMI esterilizados y monetizados  
(En porcentajes)



Fuente: Banco Central.

## Diferencial de tasas internas en dólares *ex post* y externas (En puntos porcentuales)



Fuente: Banco Central.

Como resultado de este tipo de política, el país ha acumulado reservas internacionales por aproximadamente 1.500 millones de dólares y su diferencial de tasas con el exterior se ha mantenido en aproximadamente 25 puntos porcentuales durante estos últimos meses. Por otra parte, la existencia de elevadas tasas de interés ha determinado que el grueso de los capitales provenientes del exterior se coloque exclusivamente en el corto plazo (6) promoviendo aún más el riesgo de reversibilidad de esos flujos.

¿Qué medidas de política adoptar para evitar los riesgos implícitos que conllevan los flujos de capital en el país?

### *Esterilización de flujos (7)*

Dentro de este grupo de medidas se podrían incluir, fundamentalmente, las operaciones de mercado abierto y el manejo de depósitos del sector público. Las operaciones de mercado abierto tienen la ventaja de que detienen la expansión de los agregados monetarios promoviendo una desintermediación de los recursos disponibles en el sistema y forzando los márgenes hacia la baja. Buscar un proceso de desintermediación es aún más relevante si se tiene la percepción de que el sistema financiero nacional es todavía demasiado frágil como para manejar un volumen tan grande de recursos (8).

La desventaja principal de esta medida consiste en que introduce rigideces hacia la baja en las tasas de interés, pues se promueve una competencia por el ahorro disponible en el sistema y provoca pérdidas cuasi-fiscales al Estado porque los recursos que capta no pueden ser colocados a tasas iguales o superiores a las que paga por esos depósitos (Calvo, 1991).

El incremento de depósitos del sector público como forma de esterilización, tiene la ventaja de que surten el mismo efecto que las operaciones de mercado abierto, pero sin causar problemas cuasi-fiscales al Estado y sin presionar hacia arriba las tasas de interés. La desventaja de este mecanismo radica en que su excesiva utilización puede provocar problemas de caja en las instituciones públicas, forzándolas a recurrir nuevamente a operaciones de mercado abierto para solventar sus problemas de liquidez.

### *Flexibilización de la política cambiaria*

En el contexto de un flujo sostenido de capitales, la experiencia vivida por

---

(6) Un mayor diferencial de tasas supone una mayor devaluación esperada y, por lo tanto, un mayor riesgo cambiario. De ahí que los flujos de capital sean principalmente de corto plazo.

(7) Bajo perfecta movilidad de capitales y perfecta sustitución de portafolios, las políticas de esterilización no serían mayormente efectivas.

(8) Más aún, si esos flujos de recursos son volátiles o insostenibles en el largo plazo y si no existe un adecuado sistema de supervisión prudencial de por medio (ver Reinhart/Dunaway, 1995).

otros países en similares circunstancias evidencia que es positivo adoptar una política cambiaria más flexible. En primer lugar, porque es preferible una apreciación del tipo de cambio real, antes que una inflación. En segundo lugar, porque un tipo de cambio más flexible otorga más independencia a la política monetaria y aísla al sistema financiero del signo que tomen los capitales extranjeros, lo cual es deseable en la medida en que no exista un sistema de supervisión financiera. En tercer lugar, un tipo de cambio más flexible introduce un margen de riesgo cambiario que puede desmotivar los capitales especulativos más volátiles y reducir la sensibilidad de la cuenta corriente ante los flujos de capital.

La desventaja principal de una mayor flexibilidad cambiaria radica en que el tipo de cambio podría sufrir variaciones abruptas y, con ellas, desincentivar a sectores exportadores clave. En la medida en que no existan adecuados mecanismos de cobertura, se podría provocar histéresis entre los agentes del sector de los transables.

### *Austeridad fiscal*

El ejercicio de una práctica de austeridad fiscal en el contexto de una corriente de recursos financieros se entiende con la finalidad de atenuar las presiones inflacionarias provocadas por los flujos de capital. En este aspecto es importante la forma como se cierra la brecha fiscal. Si se cortan egresos por el lado del sector de los no transables se aliviarían considerablemente las presiones sobre los precios internos de la economía. Adicionalmente, este ahorro del sector público significaría una mayor disponibilidad de crédito para el sistema.

No obstante, el tema de la reducción de gastos es políticamente sensible y, en determinadas circunstancias, poco viable. Por lo demás, el diseño de la política fiscal debe estar basado en consideraciones de mediano y largo plazo (como infraestructura y salud) y no en aspectos de corto plazo, sobre los cuales la política fiscal no tendría mayor incidencia por los retardos (*lags*) que se producen entre la toma de una decisión y su efecto final (Bercuson/Koenig, 1993).

Todo esto nos lleva a concluir que la política fiscal no es un buen instrumento de control de las distorsiones que provocan los flujos de capitales.

### **Conclusión**

A la luz de lo expuesto, parece sensato promover para el Ecuador una mayor flexibilidad cambiaria, pero sin descuidar los mecanismos de cobertura del riesgo. En este sentido podría resultar interesante retomar un sistema de bandas explícitas controlado con opciones de compra y venta de divisas. También parece recomendable desestimular las operaciones de mercado abierto, por las

implicaciones quasi-fiscales de este mecanismo y por las presiones que finalmente ejerce sobre las tasas de interés.

La austeridad fiscal siempre será recomendable, pero no como mecanismo de corrección de distorsiones de corto plazo, sino como un principio de política para garantizar la estabilidad macroeconómica del país.

## Bibliografía

- Bercuson, Kenneth/Koenig, Linda The Recent Surge in Capital Inflows to Asia: Cause and Macroeconomic Effects, SEACEN, FMI, mayo 1993.
- Calvo, Guillermo The Perils of Sterilization, IMF Staff Papers 38, FMI, 1991.
- Calvo, Guillermo/Leiderman, Leonardo/Reinhart, Carmen Capital Inflows to Latin America: The 1970's and The 1990's, FMI, septiembre de 1992.
- Calvo, Guillermo/Leiderman, Leonardo/Reinhart, Carmen Capital Inflows and Real Exchange Rate Appreciation in Latin America: The Role of External Factors, Staff Papers ,FMI, marzo 1993.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas, agosto 1994.
- De la Dehesa, Guillermo The recent surge in private capital flows to developing countries. Is it sustainable? Per Jacobsson Lecture, octubre 1994.
- Ffrench-Davis, Ricardo/Griffith-Jones, Stephany (comp.) *Las nuevas corrientes financieras hacia América Latina*, CEPAL/El Trimestre Económico, 1995.
- Frankel, Jeffrey A. Have Latin American and Asian Countries So Liberalized Portfolio Capital Inflows That Sterilization is Now Impossible, Institute for International Economics, 1994.
- Mathieson, Donald J./Rojas-Suárez, Liliana Liberalization of the capital account. Experiences and issues, Occasional Paper, FMI, marzo 1993
- Reinhart, Carmen/Dunaway, Steven Dealing with capital inflows: are there any lessons?, FMI, abril 1995.
- Schadler, Susan/Carkovic, Maria/Bennett, Adam/Kahn, Robert Recent Experiencies with Surges in Capital Inflows, Occasional Paper, FMI, diciembre 1993.
- The Economist* New Ways to Grow. Special Survey, 1994.
- Welch, John Capital Flows and Economic Growth: Reflections on Latin America in the 1990s. Paper prepared for the Centennial Celebration of the Department of Economics at the University of Illinois at Urbana Champaign. Lehman Brothers, 1996.



# Ahorro e inversión en el proceso de globalización

*Luis Eduardo Escobar*

El tema que me corresponde abordar apunta al gran dilema con que la economía y los economistas hemos luchado ya por más de 200 años, esto es, la preocupación por saber qué es lo que hace que las economías crezcan. Yo creo que uno puede afirmar lo obvio: que las economías crecen porque hay una tasa de inversión que excede la tasa de depreciación del capital en uso, y para financiar la inversión se requiere ahorro. De acuerdo con esto, el problema a resolver no es si vamos a invertir o no, sino más bien cómo conseguimos elevar la tasa de inversión y de dónde vendrá el ahorro que la financiará. Este no es el lugar para hacer un recuento ni de las teorías que se han postulado sobre el tema, ni de los mecanismos prácticos que han utilizado diferentes sociedades para enfrentar este problema (ver Villagomez, 1995). Baste con señalar aquí que los métodos utilizados han abarcado desde el *laissez-faire* más absoluto, como el observado a comienzos del siglo XVIII en Europa (1) o en Estados Unidos a fines del siglo pasado y comienzos de éste, hasta la llamada “acumulación primitiva socialista” de la Unión Soviética estalinista, donde los excedentes agrícolas eran arrancados a la fuerza para financiar la inversión industrial, pasando por los sistemas mixtos asociados con el desarrollo económico de Europa occidental y los de Asia del Este.

Este trabajo se concentra en los problemas de acumulación de las sociedades capitalistas llamadas “en desarrollo” y sugiere algunas ideas que me parecen centrales al tema del crecimiento económico de nuestros países. Antes de describir lo que considero que son los elementos más destacados de este proceso, permítanme recordar que el hecho central de la historia económica de Occidente desde la Revolución Industrial a la fecha es el crecimiento económico. Y en esto incluyo a las economías latinoamericanas. Jamás en la historia de la humanidad se ha observado un período comparable de crecimiento económico y cambio tecnológico. De ese proceso nos hemos beneficiado todos, incluso los países que hemos tenido menor participación en él. Es precisamente el hecho de que el crecimiento ha sido beneficioso para nuestras sociedades lo que empuja el deseo de todos los científicos sociales y de los representantes políticos de alcanzar y mantener altas tasas de crecimiento económico.

Lo que sigue no es más que un esbozo de ciertas ideas centrales sobre las

---

(1) Aún en este caso, Adam Smith enfatizaba la importancia de un sistema legal estable.

cuales creo que existe alto grado de consenso dentro de la profesión pero que, en algunos casos, aún generan polémica.

## Determinantes de la inversión

Al considerar el tema de la inversión es útil recordar la famosa aseveración de la economista inglesa Joan Robinson, quien señaló que la tasa de inversión depende de “los instintos animales de la clase capitalista”. Esta afirmación es consistente con las premisas keynesianas de la macroeconomía que, en general, señalan que la inversión está determinada principalmente por la expectativa de que la eficiencia marginal del capital —es decir, los beneficios a ser obtenidos de la inversión— exceda la tasa de interés que representa el costo del capital.

A mi entender, la expresión “instintos animales” es una forma de describir la evaluación que los inversionistas deben hacer del futuro, esto es, si al invertir podrán obtener retornos superiores a los costos asociados con la inversión. En este sentido, la aseveración de Joan Robinson apunta a un elemento central que debemos recordar siempre: son los capitalistas los que invierten. Si bien el Estado puede y debe invertir, para que exista una alta y sostenida tasa de inversión es necesario que la clase capitalista, los inversionistas privados, inviertan. No basta con la inversión del Estado. Ahora bien, si se acepta el papel crucial de los capitalistas en el proceso de inversión, ¿qué determina cuánto invierten?

Sobre esto creo que la profesión ha alcanzado un alto grado de consenso. Yo diría que los elementos de ese consenso incluyen disponer de:

- reglas sociopolíticas conocidas y estables,
- precios relativos sin distorsiones,
- un sistema impositivo no expropiatorio, y
- estabilidad macroeconómica.

Estos elementos se conjugan para crear la percepción de que es atractivo invertir en un determinado país.

Es interesante constatar que en los estudios econométricos que conozco, en la especificación de las funciones de inversión siempre juegan un papel fundamental variables relacionadas con el nivel de actividad económica en el período futuro (por ejemplo, para el caso de Ecuador, ver Samaniego, 1992). Como los inversionistas no pueden saber este año lo que ocurrirá el siguiente, se concluye necesariamente que este año apostaron a que el próximo sería mejor. De ahí la validez de la expresión de Joan Robinson. En la medida en que un mayor número de capitalistas llegue a la conclusión de que el próximo año será mejor, la inversión será mayor y la economía crecerá.

Reglas sociopolíticas conocidas y estables están en la base de esa percepción. Lo importante es que las reglas sean públicas y que exista la convicción de que las reglas no cambiarán de un día a otro o con el funcionario o gobierno de

turno. La corrupción hay que incluirla en este nivel. Las reglas no son conocidas y estables si algunos de los competidores en un mercado pueden comprar al funcionario que decide y conseguir alguna ventaja. La corrupción generalizada es una barrera al crecimiento de la inversión. Así también lo es la falta de un sistema judicial que funcione razonablemente bien y al que uno pueda apelar cuando estima que los contratos no han sido cumplidos o para defender los derechos de propiedad. No es que sin reglas claras no haya inversión, esto sería absurdo y negaría los hechos observables, pero en ese caso la tasa de inversión no será alta y tampoco será sostenida.

Por otra parte, que la estructura de precios relativos sea adecuada es otra condición fundamental para elevar las tasas de inversión. Los precios más relevantes en este aspecto son lo que otros han llamado precios claves, esto es, el tipo de cambio, el salario, y la tasa de interés. Distorsiones en estos precios, sostenidas en el tiempo, generan oportunidades para ganancias excepcionales de tipo especulativo. Pero estas distorsiones, como hemos aprendido todos, no son sostenibles en el tiempo y por tanto no pueden constituir la base sobre la cual se justifique una inversión productiva que requiere fuertes desembolsos iniciales pero que genera ingresos a lo largo del tiempo. Lo que ocurre en estos casos, casi sin excepción, es que el gobierno subsidia la inversión. Es decir, el Estado le regala los recursos a los inversionistas para que éstos administren la obra. Pero esto, por definición, no genera inversión capitalista sostenida porque el Estado no tiene cómo financiar regalos que crezcan en el tiempo.

Además, el sistema impositivo debe generar los recursos necesarios para que el Estado pueda cumplir con sus funciones, pero no debe ser expropiatorio. En el caso de América Latina, una regla de fácil aplicación es que la tasa marginal de impuestos a la renta sea similar a la de los países industriales. Las empresas con domicilio en los países industriales generalmente pueden descargar los impuestos que pagan sobre las actividades fuera de su país sede, hasta por la tasa de impuesto a la renta que pagan en su país de origen. Por ejemplo, si pagan menos impuestos en Ecuador de lo que tienen que pagar en Estados Unidos, deberán pagar allá lo que dejaron de pagar en Ecuador. Por lo tanto, es absurdo hacer que las empresas transnacionales paguen menos impuestos en nuestros países que en los de ellos. Pero si les cobramos mucho más, lo más probable es que no les interese invertir en nuestros países. Los inversionistas locales tampoco aceptarán fácilmente tasas de impuestos superiores a las internacionales.

La estabilidad macroeconómica es otro de los elementos fundamentales que apoyan la inversión. Los síntomas externos de la estabilidad macroeconómica son la estabilidad del nivel de precios y del tipo de cambio, tareas normalmente asociadas con las funciones del Banco Central. Bajo los síntomas visibles yace un déficit fiscal financiable a largo plazo, y una estructura de precios claves que refleje las condiciones de los mercados. El Banco Central manejando la política monetaria y cambiaria no puede corregir distorsiones fundamentales en los

mercados, ni puede financiar indefinidamente un déficit fiscal. El Banco Central tiene que hacer bien su tarea pero no puede hacer la tarea de los demás agentes de la economía. Es un hecho empírico que si hay una alta tasa de inflación, digamos más de 30% al año, la volatilidad de la tasa de inflación y del tipo de cambio de mercado aumentan. Asociado con altas y volátiles tasas de inflación normalmente se observa una baja tasa de inversión, sobre todo si el tipo de cambio real fluctúa fuertemente. Brasil ha tenido altas y volátiles tasas de inflación, pero ha defendido sistemáticamente el tipo de cambio real. Eso permitió que su economía creciera y que aumentaran sus exportaciones. En el extremo, en situaciones hiperinflacionarias como las de Bolivia y Nicaragua en la década de los ochenta, la inversión prácticamente desaparece porque los cálculos económicos de los inversionistas pierden toda significación. Es más fácil y rentable dedicarse a la especulación.

Ninguna de las cuatro condiciones es suficiente por sí sola para generar una tasa de inversión más alta. Son todas condiciones del tipo “necesaria pero no suficiente”. Además, ninguna tiene prioridad sobre las demás. Desde el punto de vista de fomentar la inversión y el crecimiento económico sostenido, un país no gana gran cosa con la estabilidad macroeconómica si no dispone de un aparato institucional que permita fijar reglas claras y estables. Es decir, se puede caer en la trampa keynesiana de la estabilidad sin crecimiento.

Muchos comentaristas se han quejado de que el ajuste macroeconómico no ha servido porque ahora hay más pobres que antes del ajuste. Pero el ajuste macroeconómico es sólo una de las condiciones necesarias. ¿Qué han hecho nuestros países para generar las demás condiciones?

La experiencia demuestra que es mucho más fácil realizar el ajuste macro que los cambios estructurales e institucionales que se requieren para alcanzar altas tasas de inversión. El ajuste macro puede ser manejado por un grupo reducido de personas que tengan el apoyo político necesario, sin embargo, el cambio estructural para generar las demás condiciones involucra a muchas personas y es mucho más difícil de ejecutar y administrar. Por lo mismo es más lento, requiere más tiempo. En América Latina los ejemplos clásicos de estabilidad sin crecimiento fueron Haití y Honduras. Ejemplo reciente de estabilidad sin crecimiento es Bolivia y hay quienes incluyen Argentina.

Otra observación empírica de los últimos años en América Latina es que al parecer son los capitalistas locales los que inician el proceso de aceleración de la inversión. Sólo cuando el país comienza a dar muestras evidentes de mejoría económica y de crecimiento, llega el inversionista extranjero. Es decir, si el país no se puede convencer a sí mismo, difícilmente convencerá a los extranjeros (2).

---

(2) Me refiero a inversión en el sentido de planta y equipo, no a movimiento de capitales financieros. Estos últimos pueden no estar asociados a inversiones productivas.

En este sentido, el caso de Chile es ilustrativo. La cuantiosa inversión extranjera que comenzó a llegar hacia fines del período de Pinochet, es decir hacia el final de la década de los ochenta, llegó una vez que las reglas del juego económico habían cambiado totalmente después de 1983 (10 años después del golpe de Estado), cuando ya había una situación fiscal estabilizada, reglas del juego que parecían estables, y una economía en crecimiento acelerado, producto de la reasignación de recursos productivos, especialmente hacia el sector primario exportador. Lo más interesante de observar es que la tasa de inversión se aceleró aún más, una vez que hubo un gobierno democrático que garantizó que las reglas del juego económico no cambiarían.

### **Las condicionantes del ahorro**

El otro aspecto que debemos considerar es cómo se financia la inversión una vez que los inversionistas llegan a la conclusión de que “el próximo año será mejor”.

En el sentido macroeconómico, en una economía capitalista existen dos fuentes generadoras de ahorro: las personas y el gobierno. En una primera aproximación pudiéramos querer incluir a las empresas, pero si definimos ahorro como la diferencia entre el ingreso disponible y el consumo, es evidente que las empresas no ahorran en el sentido económico de la palabra. Desde luego, para poder invertir, las empresas deberán disponer de excedentes financieros de generación interna, o captar recursos de capital en los mercados financieros, u obtener crédito del sistema bancario. Estas dos últimas fuentes, a su vez, obtienen sus recursos del ahorro financiero generado por las empresas, las personas, el gobierno, y del exterior.

Veamos entonces el papel del gobierno. La decisión de ahorro del gobierno es básicamente autónoma, esto es, constituye una decisión de política económica. Para aumentar el ahorro del gobierno es necesario aumentar los ingresos impositivos o reducir los gastos corrientes (el consumo). El gobierno puede decidir hacerlo, es una decisión de política económica. Esto no significa que sea fácil pero sí es una decisión que el gobierno puede adoptar. Puede haber restricciones políticas para aumentar los impuestos, principal forma de elevar los ingresos, y puede haber muchas limitaciones para reducir el gasto corriente. Por ejemplo, es difícil reducir el gasto en sueldos y salarios, pero con decisión política y reasignación del gasto, el ahorro del gobierno se puede aumentar en el corto plazo.

En cambio, las teorías modernas del ahorro de las personas parten de un modelo de optimización del consumo a lo largo del tiempo. Básicamente lo que indican esos modelos, y la evidencia empírica recopilada a partir de ellos, es que la gente ahorra para mantener un flujo de consumo relativamente constante a través del tiempo. A este modelo básico se le han agregado diversos elementos.

Por ejemplo, cómo se comporta la gente ante variaciones en las políticas del gobierno o en las políticas de dividendos de las empresas, aspectos que han generado numerosos estudios y amplio debate (3). Pero quisiera dejar de lado estas consideraciones para concentrarnos en los elementos centrales de la teoría sobre los cuales hay acuerdo en la profesión.

La teoría del ahorro nos indica que las personas ahorran según un concepto de ingreso permanente, es decir, según sus perspectivas de ingreso promedio a largo plazo. Esta formulación se la debemos a Friedman (1957). La forma más intuitiva del modelo es la del ciclo de vida desarrollada por Modigliani (ver Modigliani/Brumberg, 1954 y Ando/Modigliani, 1963). La hipótesis del ciclo de vida nos señala que la gente cuando es joven consume más de lo que percibe como ingreso, de forma tal que se endeuda porque sabe que en el futuro su capacidad de generar ingresos aumentará. En la vida media la gente paga las deudas y acumula ahorros para generar el colchón financiero que le permita mantener su nivel de consumo una vez que ya no pueda trabajar más. Una vez que las personas dejan de trabajar, desahorran, es decir, liquidan parte de los activos que han acumulado para financiar su consumo. No es difícil demostrar matemáticamente que este comportamiento es consistente con la propuesta de maximizar el consumo de las personas en el tiempo.

De esta propuesta central se derivan varias propiedades interesantes relacionadas con el ahorro de las personas. Por ejemplo, la tasa de ahorro de un país depende en parte del nivel de pobreza absoluto que se registre en ese país, y de la estructura de edad de su población. Depende también de la disponibilidad de pensiones garantizadas para cuando esas personas dejen de trabajar, y de la disponibilidad de seguros médicos y otras formas de seguridad social. Como se observa, todos estos elementos son estructurales en el sentido de que son todos elementos que cambian sólo en largo plazo.

La evidencia empírica muestra otras regularidades en el comportamiento. Por ejemplo, como la gente consume según la evaluación que hace de su ingreso permanente, cuando el ingreso aumenta inesperadamente el consumo aumenta menos que el ingreso disponible de las personas. Esto es, frente a un aumento inesperado en el ingreso, el consumo no aumenta en la misma proporción, ahorrándose una parte del aumento que se considera transitorio. Sin embargo, en el largo plazo el consumo es una proporción muy estable del ingreso. En términos técnicos, la propensión marginal al consumo en el largo plazo es más alta que la propensión en el corto plazo. Generalizando podemos decir que el consumo es más estable que el ingreso disponible y que mientras más variable sea el ingreso disponible las personas tienden a tener una mayor tasa de ahorro.

---

(3) Para una excelente exposición de los aspectos centrales de estas teorías se puede consultar el texto de *Macroeconomía* de Dornbusch/Fisher, del cual existen varias ediciones. Una exposición matemática se puede obtener de Blanchard/Fisher, 1990.

Este comportamiento también se verifica en el caso del Ecuador. Un ejercicio econométrico realizado por Pablo Samaniego (ver Anexo), indica que en Ecuador las variaciones en el consumo de un año son una función estable del crecimiento en el ingreso disponible en los tres años anteriores. Es interesante notar que las variaciones del ingreso en el período presente no alcanzan ninguna significación estadística. Todo esto es perfectamente consistente con la hipótesis de consumo según el ingreso permanente. Las estimaciones de Samaniego indican que consumen una alta proporción de su ingreso promedio, alrededor del 85%. Indica también que el concepto relevante de ingreso permanente, para efecto de decisiones de aumentar el consumo, es un promedio ponderado de las variaciones del ingreso en los tres períodos anteriores. También muestra que los aumentos de ingreso de este año se consideran transitorios y que serán ahorrados. Por último hay dos características más del ahorro que, aunque más controversiales, son importantes.

La primera es que las tasas de ahorro se elevan con el nivel de ingreso *per capita* de un país. Esta hipótesis, que parece lógica, no ha sido fácil de demostrar pero la evidencia empírica se está acumulando en su favor (4). Las implicaciones de la hipótesis es que los países más pobres ahorran menos que los de ingresos medios y éstos menos que los más ricos, considerados como grupos. Hay países que individualmente ahorran más o menos que el promedio de su grupo pero, en general, se observan claras diferencias entre los grupos de países separados por nivel de ingreso *per capita*.

La segunda es que a tasas de crecimiento mayor se asocian mayores tasas de ahorro. Es decir, mientras más crece una economía, más se eleva su tasa de ahorro. Esto es consistente con la teoría ya que las personas tenderían a ahorrar una mayor proporción de los aumentos de ingreso del período presente, debido a que ésta aún no forma parte de su ingreso permanente. El gráfico 1 muestra la distribución de tasas de ahorro dada la tasa de crecimiento del PIB para un grupo de 19 países durante el período 1971-1990 (5).

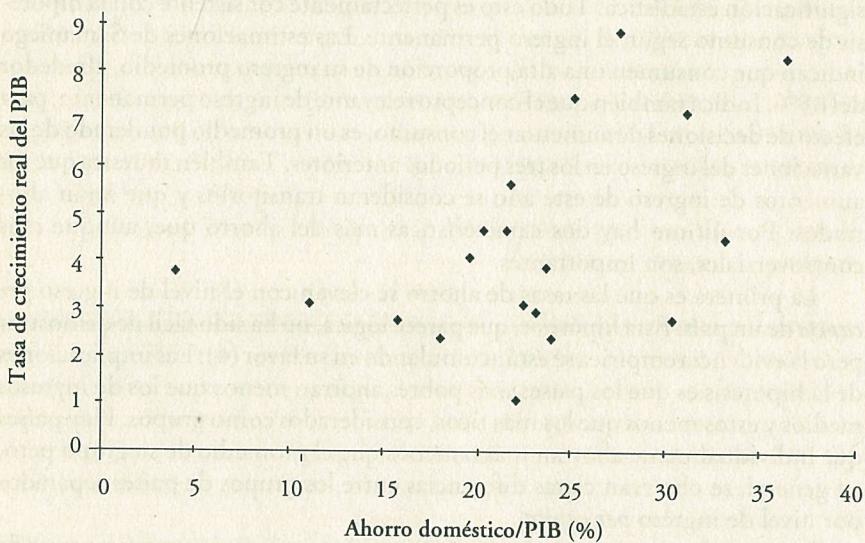
Lo anterior, permite postular algunas hipótesis de comportamiento macroeconómico.

Para aumentar el ahorro en el corto plazo hay dos alternativas: aumentar el ahorro del Estado y hacer que la economía crezca. La primera, como vimos anteriormente, es una decisión de política. La segunda es más complicada pero recoge el hecho de que las personas adaptan lentamente su consumo a cambios

(4) Un ejemplo reciente de los trabajos empíricos en esta área es el de Ogaki/Ostry/Reinhart, 1996.

(5) La lista de países y los datos correspondientes aparecen en el Apéndice estadístico. Cabe hacer notar que la relación positiva entre crecimiento y ahorro es más marcada en los períodos de alto crecimiento, por ejemplo 1971-1980.

— Gráfico 1 —

Tasa de ahorro doméstico *versus* tasa de crecimiento real del PIB,  
1971-1990

en el ingreso disponible y, por lo tanto, tienden a aumentar el ahorro cuando la economía crece. El proceso consiste en crear condiciones que hagan posible que los capitalistas confíen en que los negocios van a mejorar. Esto tenderá a aumentar la inversión. Al aumentar la inversión, la economía y el ingreso disponibles crecerán. Al crecer el ingreso disponible, aumentará el ahorro de las personas, y esto permitirá financiar un mayor nivel de inversión. Si en el segundo período los capitalistas todavía piensan que los negocios mejorarán en el año siguiente, volverán a invertir más y tendremos las bases de un círculo virtuoso de acumulación de capital y crecimiento (6).

La descripción anterior, aunque caricaturesca, indica que el ahorro de las personas aumentará cuando aumente el ingreso disponible. ¿De dónde, entonces, saldrán los recursos para financiar el primer aumento de la inversión? La hipótesis detrás del raciocinio es que la decisión de inversión genera las fuentes

(6) Para un tratamiento mucho más completo de estos aspectos, ver Schmidt-Hebbel/Servén/Solimano, 1996, pp. 87-117.

de financiamiento y que el gobierno juega un papel central en impulsar el ahorro. Al momento de tomar la decisión de aumentar la tasa de inversión los inversionistas pueden apelar a cuatro fuentes de financiamiento: los recursos internos de sus empresas, los mercados de capitales domésticos, el crédito doméstico y los recursos externos.

Aquí conectamos con el aspecto de globalización.

La conexión de una economía con el resto del mundo se da por la vía del desequilibrio Ahorro-Inversión. Si la economía invierte más de lo que ahorra internamente, generará un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Ese déficit necesariamente será financiado con ahorro externo o pérdida de reservas internacionales. Mantener un flujo de inversión alto con ahorro interno bajo conduce a un crecimiento insostenible de la deuda externa y, por tanto, a la interrupción de los flujos de ahorro externo. La inversión privada extranjera por definición trae su propio financiamiento, así es que financiarla no es problema del gobierno. Pero flujos sostenidos de inversión privada extranjera no llegarán mientras los inversionistas extranjeros no vean una economía capaz de crecer en forma sostenida por sí misma.

El caso de México desde 1994 es ilustrativo. Los grandes flujos de financiamiento externo que llegaron al país después de su integración al NAFTA fueron fundamentalmente a financiar el déficit fiscal (o sea el desahorro del gobierno) y no destinados a la inversión en capital fijo. Luego de la retirada de esos capitales, los inversionistas —tanto internos como externos— están esperando el resultado de las nuevas políticas antes de aventurarse a invertir en el país. Mientras dura la desconfianza, la economía pasa por un período en el que el PIB y el ingreso disponible disminuyen todos los trimestres desde fines de 1994.

La gran lección, entonces, es que nuestros países, para crecer en forma sostenida, necesitan generar niveles de ahorro interno compatibles con los niveles de inversión deseados. Debido al carácter estructural del comportamiento del ahorro de las personas, como vimos anteriormente, en el corto plazo la principal forma de aumentar el ahorro doméstico es aumentando el ahorro del gobierno y haciendo que la economía crezca.

### **Resumen y conclusiones**

La globalización, en cuanto que afecta el proceso de ahorro e inversión, abre a nuestros países la posibilidad de crecer más rápidamente de lo que podríamos lograr en un sistema autárquico. Esto es beneficioso —en principio— porque, como se sabe, mayor inversión, incluyendo la extranjera, significa una tasa de crecimiento mayor y posibilidades de consumo también mayores. En la medida en que el bienestar de las personas está relacionado con sus niveles de consumo, podemos decir que crecer más es mejor. Es así como las lecciones económicas

de América Latina, aprendidas en las dos últimas décadas, indican que para crecer en forma sostenida (7) se requiere:

— En primer lugar, generar un ambiente social, económico y político conducente a la promoción de la inversión.

— En segundo lugar, una aceleración en la tasa de inversión que con toda probabilidad partirá del esfuerzo de los capitalistas domésticos.

— En tercer lugar, el ahorro necesario para financiar los niveles más altos de inversión vendrán de los propios empresarios pero también de una mejoría en los niveles de ahorro del gobierno. No habrá fuertes aumentos en la tasa de inversión privada si el presupuesto del gobierno tiene un déficit que supere la tasa de crecimiento de la economía. Incluso en algunos casos puede ser necesario generar un superávit fiscal. Esto es especialmente cierto para los países altamente endeudados con el exterior como es el caso del Ecuador. Nada de esto es novedad para la profesión. Si el gobierno compite por los recursos disponibles con el sector privado éste no podrá disponer de ellos para invertir.

— En cuarto lugar, la inversión privada extranjera llegará en cantidades mayores y estables cuando vea un país en crecimiento sostenido. Es decir, cuando los instintos animales de los inversionistas locales hayan demostrado ser correctos por algún tiempo. La demostración se encontrará en tasas de crecimiento altas y sostenidas en el tiempo.

La globalización ofrece esas oportunidades. Los ejemplos prácticos están a la vista: la reconstrucción de los países derrotados en la segunda guerra mundial, los llamados "tigres" del este asiático y, en los últimos años, Chile. Todos estos países hicieron algo bien en forma sostenida. Sólo después que demostraron que funcionaban y que eran estables, llegó el ahorro y la inversión externa en forma importante. Aun así, en todos estos países la inversión privada extranjera es una porción menor de la inversión total.

Los contraejemplos también están a la vista y no es necesario enumerarlos. Los casos extremos los constituyen Nicaragua y Haití.

Si bien el desafío es global, las opciones son nacionales. La tarea consiste en crear un entorno social, político y económico que promueva la inversión privada. Para alcanzar éxito económico se requieren consensos internos amplios en esos tres ámbitos. En otras palabras, el futuro económico del Ecuador depende de los propios ecuatorianos. La ayuda bilateral, la inversión extranjera

(7) Crecer no es lo mismo que disminuir la pobreza. Sin embargo, es difícil reducir la pobreza sin crecer. Sobre políticas específicas para reducir la pobreza la CEPAL ha hecho aportes importantes. Veáse por ejemplo, Ramos, 1994. También es útil el libro de Tarcisio Castañeda, *Para combatir la pobreza*, Centro de Estudios Pùblicos, Santiago de Chile, 1993. Una limitación importante al *dictum* de "crecer más es mejor", es el costo del crecimiento en términos del daño al medio ambiente.

y los organismos internacionales podrán apoyar el esfuerzo nacional. Lo importante es esto último: el esfuerzo es primero y ante todo nacional.

---

Agradezco la colaboración prestada en los aspectos empíricos por Pablo Samaniego y Fabián Carrillo, ambos del Banco Central del Ecuador.

## Bibliografía

- Ando, Albert/Modigliani, Franco The Life-Cycle Hypothesis of Saving: Aggregate Implications and Tests, *American Economic Review*, marzo 1963.
- Blanchard, Olivier J./Fisher, Stanley *Lectures in Macroeconomics*, MIT Press, 1990
- Castañeda, Tarcisio *Para combatir la pobreza*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1993.
- Dornbusch, Rudiger/Fisher, Stanley *Macroeconomía*, del que existen varias ediciones.
- Friedman, Milton *A Theory of the Consumption Function*, Princeton University Press, 1957.
- Modigliani, Franco/Brumberg, Richard Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross-Section Data, en K. Kurihara (ed.) *Post Keynesian Economics*, Rutgers University Press, 1954.
- Ogaki, Masao/Ostry, Jonathan/Reinhart, Carmen Saving Behaviour in Low- and Middle Income Developing Countries, A Comparison, IMF Staff Papers, vol. 43, nº 1, marzo 1996.
- Ramos, Joseph Síntesis del planteamiento de la CEPAL sobre la equidad y la transformación productiva, en Desarrollo Productivo nº 17, 1994.
- Samaniego, Pablo Determinantes de la inversión privada en países subdesarrollados: el caso del Ecuador. FLACSO, 1992.
- Schmidt-Hebbel, Klaus/Servén, Luis/Solimano, Andrés Saving and Investment: Paradigms, Puzzles, Policies, *The World Bank Research Observer*, vol. II, nº 1, febrero 1996, pp. 87-117.
- Villagómez Amezcuá, Alejandro (comp.) El financiamiento del desarrollo en América Latina: la movilización del ahorro interno, CEMLA, 1995.

## Apéndice estadístico

— Cuadro A1 —

### Indicadores de ahorro e inversión de países seleccionados<sup>1</sup>

	Crecimiento real del PIB (%)	Inversión <sup>2</sup> (% del PIB)	Ahorro doméstico <sup>3</sup> (% del PIB)
<b>Grupo de los 7</b>			
Promedio 1971-1990 <sup>4</sup>	3,03	22,84	22,89
Promedio 1971-1980 <sup>5</sup>	3,50	24,14	24,10
Promedio 1981-1990	2,74	21,55	21,70
Estados Unidos			
Promedio 1971-1990	2,70	16,96	15,78
Promedio 1971-1980	2,78	17,23	16,80
Promedio 1981-1990	2,61	16,70	14,76
Japón			
Promedio 1971-1990	4,33	31,73	33,12
Promedio 1971-1980	4,55	33,78	34,45
Promedio 1981-1990	4,11	29,69	31,78
Alemania			
Promedio 1971-1990	2,88	22,99	23,98
Promedio 1971-1980	n/d	23,32	n/d
Promedio 1981-1990	2,28	22,66	23,98
Inglaterra			
Promedio 1971-1990	2,33	18,68	18,07
Promedio 1971-1980	1,97	19,63	19,10
Promedio 1981-1990	2,68	17,74	17,04
Francia			
Promedio 1971-1990	2,84	22,98	23,12
Promedio 1971-1980	3,31	25,22	25,55
Promedio 1981-1990	2,37	20,73	20,69
Canadá			
Promedio 1971-1990	3,76	22,61	23,66
Promedio 1971-1980	4,59	24,04	24,56
Promedio 1981-1990	2,93	21,18	22,75
Italia			
Promedio 1971-1990	3,00	23,95	22,52
Promedio 1971-1980	3,77	25,78	24,11
Promedio 1981-1990	2,23	22,13	20,92

1 Clasificación de países según "Social Indicators of Development", Banco Mundial, 1996.

2 Incluye variación de existencias.

3 Definido como inversión menos ahorro externo.

4 El promedio del crecimiento real del PIB y ahorro doméstico se han calculado con datos de Alemania sólo para el período 1981-1990, ya que no se dispuso de estadísticas para períodos anteriores.

5 Excluye datos de crecimiento real del PIB y ahorro doméstico para Alemania.

Cuadro A1 (cont.) —

Indicadores de ahorro e inversión de países seleccionados<sup>1</sup>

	Crecimiento real del PIB (%)	Inversión <sup>2</sup> (% del PIB)	Ahorro doméstico <sup>3</sup> (% del PIB)
<b>Ingresos altos (no OCDE)</b>			
Promedio 1971-1990	7,81	31,90	30,04
Promedio 1971-1980	8,02	30,24	26,09
Promedio 1981-1990	7,59	33,55	33,98
<b>Corea</b>			
Promedio 1971-1990	8,72	29,64	27,64
Promedio 1971-1980	8,20	28,59	22,87
Promedio 1981-1990	9,24	30,69	32,40
<b>Singapur</b>			
Promedio 1971-1990	8,12	41,55	36,40
Promedio 1971-1980	9,08	40,85	29,96
Promedio 1981-1990	7,17	42,25	42,84
<b>Malasia</b>			
Promedio 1971-1990	7,01	27,99	31,12
Promedio 1971-1980	8,00	25,36	29,08
Promedio 1981-1990	6,03	30,62	33,16
<b>Tailandia</b>			
Promedio 1971-1990	7,37	28,40	24,98
Promedio 1971-1980	6,81	26,17	22,43
Promedio 1981-1990	7,93	30,63	27,53

<sup>1</sup> Clasificación de países según "Social Indicators of Development", Banco Mundial, 1996.<sup>2</sup> Incluye variación de existencias.<sup>3</sup> Definido como inversión menos ahorro externo.

— Cuadro A1 (cont.) —

**Indicadores de ahorro e inversión de países seleccionados<sup>1</sup>**

	Crecimiento real del PIB (%)	Inversión <sup>2</sup> (% del PIB)	Ahorro doméstico <sup>3</sup> (% del PIB)
<b>Ingresos medios</b>			
Promedio 1971-1990	4,20	23,03	23,05
Promedio 1971-1980	6,07	24,76	23,45
Promedio 1981-1990	2,32	21,31	22,65
<b>Colombia</b>			
Promedio 1971-1990	4,58	19,11	20,35
Promedio 1971-1980	5,75	18,66	19,81
Promedio 1981-1990	3,41	19,56	20,89
<b>Ecuador</b>			
Promedio 1971-1990	5,54	22,31	21,81
Promedio 1971-1980	8,87	24,17	22,11
Promedio 1981-1990	2,20	20,45	21,52
<b>Venezuela</b>			
Promedio 1971-1990	2,65	25,75	30,36
Promedio 1971-1980	4,20	32,01	36,27
Promedio 1981-1990	1,10	19,49	24,44
<b>Costa Rica</b>			
Promedio 1971-1990	4,01	24,96	19,66
Promedio 1971-1980	5,46	24,20	15,59
Promedio 1981-1990	2,55	25,72	23,74

<sup>1</sup> Clasificación de países según "Social Indicators of Development", Banco Mundial, 1996.<sup>2</sup> Incluye variación de existencias.<sup>3</sup> Definido como inversión menos ahorro externo.

Cuadro A1 (cont.)

**Indicadores de ahorro e inversión de países seleccionados<sup>1</sup>**

	Crecimiento real del PIB (%)	Inversión <sup>2</sup> (% del PIB)	Ahorro doméstico <sup>3</sup> (% del PIB)
<i>Países seleccionados</i>			
<i>Países con ingresos bajos</i>			
Ingresos bajos			
Promedio 1971-1990	3,10	20,76	14,63
Promedio 1971-1980	3,26	20,63	16,45
Promedio 1981-1990	2,94	20,90	12,81
Zambia			
Promedio 1971-1990	1,01	22,26	22,06
Promedio 1971-1980	0,93	28,85	29,77
Promedio 1981-1990	1,09	15,68	14,35
Burundi			
Promedio 1971-1990	3,76	12,77	3,88
Promedio 1971-1980	3,35	9,23	3,40
Promedio 1981-1990	4,18	16,32	4,37
Tanzania			
Promedio 1971-1990	3,06	24,37	11,04
Promedio 1971-1980	3,56	23,55	14,17
Promedio 1981-1990	2,55	25,19	7,91
Camerún			
Promedio 1971-1990	4,58	23,65	21,53
Promedio 1971-1980	5,20	20,89	18,46
Promedio 1981-1990	3,95	26,41	24,60

<sup>1</sup> Clasificación de países según "Social Indicators of Development", Banco Mundial, 1996.<sup>2</sup> Incluye variación de existencias.<sup>3</sup> Definido como inversión menos ahorro externo.

## Anexo

### Estimación de una Función de Consumo para la economía ecuatoriana \*

Para estimar una función de consumo para la economía ecuatoriana se trabajó con el consumo total de la economía, es decir la suma del consumo de los hogares más el consumo de las administraciones públicas, y el ingreso disponible, tal como lo define el sistema de cuentas nacionales. Las dos series utilizadas están expresadas en sucesos constantes de 1975.

Para estimar la función de consumo, primero se investigaron las características de las variables empleadas. Como en los dos casos la prueba aumentada de Dickey y Fuller demostró que se trata de variables integradas de orden uno, se decidió probar una forma funcional con las primeras diferencias de los logaritmos, pues correr una regresión en niveles teniendo en cuenta esa característica de las variables, habría generado una correlación espuria.

Con base en la teoría económica, se procedió a estimar una ecuación en la cual el crecimiento del consumo fuera una función del crecimiento del ingreso disponible presente y pasado.

El proceso estadístico llevado a cabo consistió en incluir el ingreso permanente del año actual y un número de rezagos; con base en las pruebas  $t$  de student se desecharon los coeficientes que no eran estadísticamente distintos de cero, obteniéndose de esa manera la forma funcional que permite explicar el consumo.

La ecuación estimada indica que la primera diferencia del logaritmo del consumo total o tasa de crecimiento del consumo total, depende de la primera diferencia del logaritmo natural del ingreso disponible o tasa de crecimiento del ingreso disponible, rezagado uno, dos y tres períodos. Todos los coeficientes tienen signo positivo, lo cual muestra que el consumo es una función directa del consumo disponible, y son altamente significativos (ver cuadro 1).

El coeficiente de correlación y el estadístico  $F$  mostraron una satisfactoria significación conjunta de los coeficientes. El  $R^2$  obtenido fue de 0,82 y el  $F$  igual a 25,2, lo cual indica un ajuste adecuado de la variables, más aún si se considera que tanto la variable dependiente como las explicativas son tasas de crecimiento.

La estimación muestra que el consumo presente depende del ingreso disponible rezagado uno, dos y tres períodos. Ello implicaría que los agentes económicos consumen hoy de acuerdo a una regla adaptativa, es decir, en proporción a los

---

\* Estudio realizado por Pablo Samaniego, economista del Banco Central del Ecuador, para este ensayo.

Cuadro 1 —

**Crecimiento del consumo**

LS// La variable dependiente es DLCO

Muestra: 1969-1995

Observaciones incluidas: 27 luego de ajustar los extremos

Variable	Coeficiente	Error estan.	Estadístico t	Probabil.
C	0,001409	0,005888	0,239352	0,8130
DLYD(-1)	0,325900	0,077119	4,225942	0,0003
DLYD(-2)	0,330886	0,077855	4,250004	0,0003
DLYD(-3)	0,216930	0,075188	2,885167	0,0086
D83	-0,049946	0,017825	-2,801970	0,0104
R <sup>2</sup>	0,820937		Estadístico F	25,215
R <sup>2</sup> corregido	0,788380		Probabil. F	0,000

Donde:

DLCO es la primera diferencia del logaritmo natural del consumo total.

DLYD es la primera diferencia del logaritmo natural del ingreso disponible.

D83 es una variable binaria o virtual, igual a uno para 1983, año en el cual se redujeron el consumo y el ingreso disponible por efecto de las inundaciones de 1982; su valor es igual a cero en los demás años.

incrementos que tuvo el ingreso permanente en años anteriores; de esa manera, se puede concluir que los consumidores toman en cuenta la situación pasada para, a partir de allí, tomar sus decisiones de cuánto consumir en este período.

Si se considera que el ingreso disponible contabilizado en las cuentas nacionales es una buena proxy del ingreso permanente al estilo de Friedman (es decir, aquél que no se ve modificado por el ingreso transitorio), entonces la ecuación mostraría que los agentes tienen como regla para fijar su nivel de consumo una proporción del ingreso de los tres últimos años. Pero si no se hace esa consideración a lo Friedman, la ecuación obtenida bien puede también ser explicada por la función keynesiana de consumo, según la cual los agentes gastan de acuerdo a su nivel actual esperado de ingresos.



# Políticas de empleo en América Latina en el marco de la globalización

*Jurgen Weller*

Durante los últimos años la discusión sobre problemas y políticas de empleo se ha intensificado. Las altas tasas de desempleo o salarios reales decrecientes en muchos países de la OCDE; los altos niveles de pobreza y su relación con el mercado de trabajo en los países en desarrollo; la incertidumbre sobre los efectos de los procesos de globalización en el volumen y la estructura del empleo son fenómenos que provocaron esta discusión. Respecto al futuro del empleo en los países en desarrollo los pronósticos son variados, desde fuertes y sostenidos aumentos de empleos y salarios hasta una creciente exclusión de grupos sociales o de países y regiones enteras.

También en América Latina, desde diferentes perspectivas, los temas relacionados con el mercado de trabajo merecen una mayor atención. Así, en las instituciones internacionales, crecientemente se sostiene que una mayor equidad, alcanzada en parte por medio de una mejoría de la situación de los mercados de trabajo, es indispensable para la sostenibilidad de las reformas estructurales llevadas a cabo en América Latina durante los últimos años. La CEPAL, desde hace algunos años, está desarrollando la propuesta para una "Transformación Productiva con Equidad" en cuyo marco se subraya que la generación de empleo productivo es el componente que combina el crecimiento y la equidad (1). Desde el Banco Mundial se sugiere que reformas de la institucionalidad del mercado de trabajo jueguen un papel importante en las reformas de "segunda generación" recomendadas a los países latinoamericanos (Burki/Edwards, 1995; Banco Mundial, 1995). En la propuesta de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social para la Cumbre de Copenhague, la generación de empleo productivo aparece como un elemento clave (BID/CEPAL/PNUD, 1995). En el ámbito político, no son pocos los gobiernos que afirman que la generación de empleo es una meta crucial de su política económica.

En este trabajo se caracterizan las opciones para políticas de empleo que tienen que relacionarse con las dinámicas vigentes en los mercados laborales latinoamericanos en el marco de las nuevas condiciones económicas globales y de reestructuración de las economías de la región. Para tales fines, primero se resume el desempeño de América Latina en la generación de empleo durante los años ochenta e inicios de los noventa; a continuación se analizan las

---

(1) Ver CEPAL 1990 y 1992; también el resumen de Lahera/Ottone/ Rosales, 1995.

principales tendencias que afectan actualmente los mercados de trabajo de la región, para concluir con una discusión sobre las políticas de empleo que pueden ser útiles en este nuevo entorno.

### **El desempeño del empleo en América Latina en el transcurso de los ochenta e inicio de los noventa**

El desarrollo macroeconómico de los países de la región durante los años ochenta e inicio de los noventa tuvo un impacto fuerte en el empleo (2). Así, la crisis generalizada del principio de los años ochenta resultó en crecientes niveles de desempleo. Desde mediados de los ochenta varios países avanzaron en el control de los desequilibrios externos e internos lo que permitió alcanzar tasas de crecimiento de la producción que —si bien modestas— incidieron en que las tasas de desempleo volvieran a reducirse. De esta manera, en 1990, para el conjunto de la región, el desempleo urbano abierto estaba en los mismos niveles que al inicio de los ochenta.

A principio de los años noventa, aparentemente, ocurrió un cambio importante en el mercado de trabajo a nivel regional. Durante los años ochenta la relación negativa entre el crecimiento del producto y la variación de la tasa de desempleo abierto fue bastante estable, incidiendo un crecimiento del PIB menor de 1% en un aumento del desempleo abierto, y un crecimiento de más de 1% en su reducción (gráfico 1). En los primeros años de los noventa, en contraste, a pesar de un crecimiento económico mayor que en el período previo, se observa un aumento del desempleo para el conjunto de la región (3). Las observaciones para los años 1991-1995 se diferencian claramente de la relación mencionada (4). La debilidad en la generación de empleo también se expresa en la caída de la tasa de ocupación, de 55,2% en 1990 a 54,1% en 1995, en el contexto de una tasa global de participación bastante estable (58,5% en 1990; 58,3% en 1995) (5).

---

(2) Por razones de espacio no se trata la evolución de los salarios. Para un análisis detallado del desempeño del mercado de trabajo durante los años ochenta, ver PREALC, 1991.

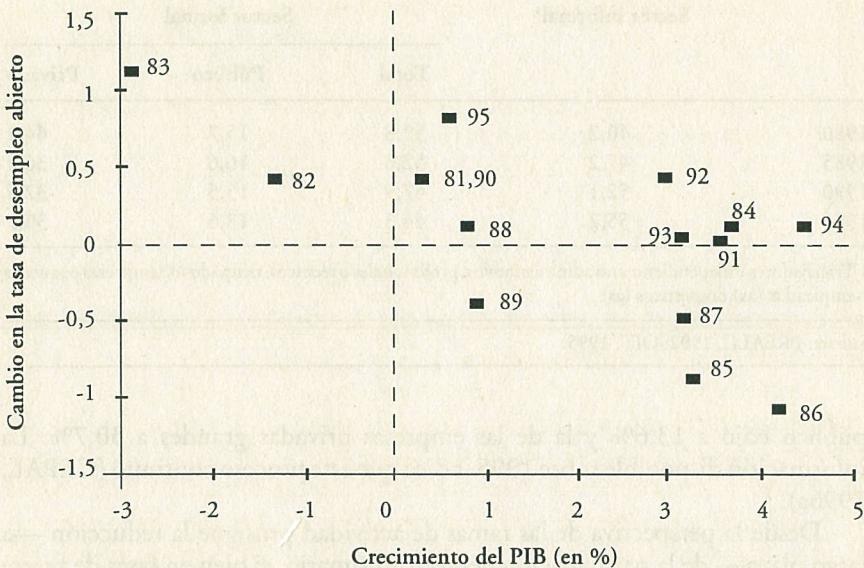
(3) Detrás de este esbozo regional se esconden diferencias nacionales muy marcadas (ver al respecto CEPAL, 1996c, pp. 39 y ss.).

(4) A este cambio contribuyó la experiencia de Argentina, donde durante algunos años altas tasas de crecimiento coincidieron con un aumento fuerte del desempleo abierto. Sin embargo, se puede observar esta variación de la tendencia previa aun excluyendo Argentina de las tasas regionales.

(5) La tasa de ocupación representa la proporción de la población en edad de trabajar que se encuentra ocupada, mientras que la tasa global de participación es la proporción de la población económicamente activa en la población en edad de trabajar. Para ambas tasas se ha calculado un promedio de doce países, ponderado por la población en edad de trabajar de cada país.

Gráfico 1 —

## América Latina: crecimiento y desempleo, 1981-1995



Fuente: CEPAL

Si bien las tasas de desempleo abierto bajaron después de la crisis del inicio de los años ochenta, una gran parte de la expansión del empleo durante los años pos-crisis se concentró en segmentos de menor productividad y que, en promedio, generan menores ingresos laborales. De esta manera, en las áreas urbanas el conjunto de estos sectores (trabajadores independientes no administrativos, profesionales o técnicos, ocupados de empresas pequeñas y empleados(as) domésticos(as)) aumentó su participación en el empleo no agrícola de 40,2% en 1980 a 52,1% en 1990 (ver cuadro 1). En contraste, bajó la participación del empleo en las empresas grandes del sector privado y en el sector público. Este cambio en la estructura del empleo privado fue muy fuerte durante el primer lustro de los ochenta y su velocidad se redujo en la segunda mitad de la década pasada, mientras que la reducción del empleo público se hizo sentir en la segunda mitad.

Durante los primeros años de los noventa, y a pesar de las mayores tasas de crecimiento, esta recomposición del empleo se mantuvo, aumentando los sectores de menor productividad media su participación en el empleo no agrícola hasta a un 55,7% en 1994, mientras que la participación del empleo

## — Cuadro 1 —

## América Latina: estructura del empleo no agrícola, 1980-1994

Años	Sector de ocupación		
	Sector informal <sup>1</sup>	Sector formal	
	Total	Público	Privado
1980	40,2	59,8	15,7
1985	47,2	52,8	16,6
1990	52,1	47,9	15,5
1994	55,7	44,3	13,6
			30,7

1 Trabajadores independientes no administrativos, profesionales o técnicos, ocupados de empresas pequeñas y empleados (as) domésticos (as)

Fuente: PREALC, 1992; OIT, 1995.

público bajó a 13,6% y la de las empresas privadas grandes a 30,7%. La información disponible sobre 1995 indica que este proceso continuó (CEPAL, 1996a).

Desde la perspectiva de las ramas de actividad prosigue la reducción —a largo plazo— de la participación del sector primario, si bien en fases de fuerte contracción económica la agricultura de subsistencia jugó un papel de refugio para la mano de obra desplazada de otras actividades. A la vez, en muchos países se expandió el empleo agrícola temporal que, debido a su discontinuidad, se convirtió en un novedoso foco de desempleo abierto durante las épocas de baja demanda (Gómez/Klein, 1993).

La participación del sector secundario dejó de expandirse en los ochenta y noventa y, en muchos casos, incluso está bajando. Este proceso es más notorio en las industrias medianas y grandes. Así, de los nueve países latinoamericanos de los cuales se dispone de cifras sobre el comportamiento del empleo en este tipo de empresa, solamente Costa Rica y Guatemala presentan un mayor número de trabajadores industriales en el período 1994-1995 que en 1980 (CEPAL, 1996a), lo que refleja que el único tipo de empleo industrial formal que en la región ha mostrado dinamismo durante los años ochenta y el primer lustro de los noventa es el trabajo en la maquila (6). Los otros países registran pérdidas de empleo industrial formal, incluso en términos absolutos.

(6) El empleo en la maquila también se expandió en otros países centroamericanos y caribeños y, desde luego, en México (CEPAL, 1996a).

En contraste, se expandió fuertemente el empleo en el sector terciario, lo que refleja dos fenómenos: por un lado, la expansión de algunos servicios modernos en el contexto de las reformas estructurales realizadas desde la década pasada (comercio externo e interno, servicios financieros, transporte, comunicaciones) y, por otro lado, el aumento de servicios de baja productividad y mal remunerados que sirven como refugio de subsistencia y que contribuyen de manera preponderante a la mencionada expansión del sector informal (cuadro 1). A esta expansión contribuyó un fuerte aumento de la participación femenina durante los años ochenta e inicios de los noventa, estando las mujeres "sobre-representadas" en el sector informal (CEPAL, 1995) (7).

De esta manera, al inicio de los años noventa la región enfrenta un doble problema: primero, mayores tasas de desempleo abierto y, segundo, una debilidad en la generación de empleo productivo que incide en el aumento del empleo de baja productividad.

### **Las dinámicas vigentes en los mercados de trabajo**

¿Cómo se explica que al iniciarse un período de mayor crecimiento al principio de los años noventa, ocurre un nuevo aumento del desempleo abierto, se reduce la tasa de ocupación y la generación de empleo sigue concentrándose en actividades con productividades medias menores? En forma de hipótesis se puede plantear que los períodos inmediatamente pos-crisis están caracterizados por una mayor utilización de la capacidad instalada, acompañada por una mayor demanda por mano de obra. Al inicio de los años noventa, sin embargo, otros factores parecen haber sido decisivos. Las reformas económicas y su efecto sobre los precios relativos tuvieron un impacto heterogéneo en la composición del empleo, favoreciendo algunas actividades y desfavoreciendo otras.

De esta manera, en este período el comportamiento del empleo y de los salarios es menos obvio, dependiendo el resultado del peso relativo de las diferentes—frecuentemente interrelacionadas—tendencias en la estructura de la producción y del uso relativo de los factores. Estas tendencias se pueden diferenciar entre las oportunidades y los riesgos generados por las transformaciones económicas.

Las oportunidades de los procesos de transformación residen en que—bajo las condiciones globales actuales—pueden generar mayores tasas de crecimiento, lo que incidiría en una mayor generación directa e indirecta de empleo, y también resultan en aumentos de la productividad laboral en contextos

---

(7) Sin embargo, en el mismo período subió su proporción entre los profesionales y técnicos, de manera que el aumento de la participación femenina en la estructura de ocupación tiene orígenes múltiples.

competitivos base para aumentos de los salarios reales. De esta manera, la estructura de empleo se transformaría, expandiéndose la proporción de los puestos calificados y semicalificados y aumentando los salarios reales.

Por el otro lado, los riesgos que afectan el empleo y los ingresos laborales en el contexto de los procesos de transformación en curso residen en una pérdida masiva de empleos en actividades “no viables”, mientras que la generación de empleo productivo nuevo estaría limitada a causa del uso de tecnologías intensivas en capital y la mayor parte del nuevo empleo tendría que surgir en actividades informales. Si estos elementos de riesgo desarrollan mucha fuerza en el mercado de trabajo, se profundizarían y se generarían tendencias de heterogenización y polarización y, en términos generales, la situación en el mercado de trabajo tendería a empeorar.

Algunos de estos riesgos son inherentes a una primera fase de los procesos de transformación, en los que resulta evidente la inviabilidad de ciertas actividades bajo las nuevas condiciones, sin que nuevas actividades hayan podido desarrollarse de manera tal que compensen las correspondientes pérdidas en empleo e ingresos (8). Por lo tanto, no hay duda de que el resultado de esta fase transitoria en el mercado de trabajo es negativa (García, 1993b; World Bank, 1995). Esto no implica que las modalidades de esta transición no puedan influir en la dimensión de estas pérdidas. Por ejemplo, la “inviabilidad” de alguna actividad (o empresa) puede ser transitoria si los medios tecnológicos, financieros, etc. están disponibles para poder mejorar la competitividad.

En los países con cierto historial en las transformaciones hacia una nueva modalidad de crecimiento, los procesos de apertura incidieron en aumentos de productividad, principalmente en actividades de bienes transables, mientras que otros sectores registraron un débil crecimiento o un estancamiento de la productividad (9). Así, las transformaciones específicamente de los sectores de bienes transables (modernizaciones tecnológicas, institucionales, organizativas) orientadas a una mayor eficiencia, están cambiando la pauta de la demanda por mano de obra la cual se enmarca en una relación más alta de capital/trabajo. De esta manera, si bien algunos sectores exportadores han generado un importante volumen de empleos (agricultura, maquila), en otros, la incorporación de la mano de obra es más bien limitada (minería, ciertas industrias, silvicultura). Así, las experiencias de países exportadores exitosos en América Latina mostraron que la mayor parte del empleo se generó en actividades productoras de bienes y servicios no transables (10).

---

(8) Algunas de las medidas correspondientes encajan simultáneamente en políticas de estabilización y en estrategias de reformas estructurales, como por ejemplo la contención del crecimiento del empleo público o su reducción.

(9) Ver García, 1993a para los casos de Chile y México; Kosacoff et al., 1993 para Argentina.

(10) Ver, p.ej., García, 1993a; Pollack, 1993; CEPAL, 1994b; Céspedes/Jiménez, 1994; Dussel

Respecto a las perspectivas de mediano plazo, es de suponer que la participación de la agricultura en la ocupación sigue descendiendo; proyecciones de la FAO incluso indican que el empleo agropecuario en América Latina está llegando a un máximo en términos absolutos (Dirven, 1995; p. 8). El fin de la expansión de la ocupación agrícola, conjuntamente con la modernización de importantes segmentos de la agricultura regional, ha llevado a un importante aumento de la productividad laboral agrícola media (Márquez, 1995), que probablemente continuará. Detrás de este aumento, sin embargo, puede esconderte una creciente polarización entre unidades altamente tecnificadas y otras con problemas de acceso a la tierra, al capital, la tecnología y los mercados, con cada vez más reducida capacidad de generación de empleo. Esta polarización tendría efectos nocivos también respecto a la generación de empleo rural no agropecuario que tiene un peso creciente en el conjunto del empleo rural. Esto, debido a que su dinámica depende en gran parte de las diferentes formas de demanda que emanan del sector agropecuario (11).

Respecto al futuro del empleo industrial, ¿se limitará en los niveles menos sofisticados, como los representa la maquila? Como se constató previamente, en América Latina la maquila actualmente es el segmento más dinámico en términos de generación de empleo (12). Sin embargo, la realidad parece ser más compleja que una transformación de la industria latinoamericana hacia esta pauta.

Primero, en los países más avanzados de América Latina se observan grandes transformaciones organizativas y tecnológicas, determinadas cada vez menos por las ventajas comparativas de las economías nacionales y cada vez más por la frontera tecnológica a nivel mundial, lo que implica el uso de tecnología más intensiva en capital y menos intensiva en mano de obra.

Segundo, varios estudios han encontrado que incluso establecimientos industriales en países pequeños que surgieron en un contexto altamente protecciónista pueden mantener y expandir su producción para el mercado interno, entre otros por la vigencia de elementos de protección "natural", relacionados con el producto (peso, productos perecederos), o la ventaja de poder ofrecer servicios conexos (Altenburg, 1995a).

---

Peters, 1995. Hay que tomar en cuenta que hay sectores productores de bienes transables que en el contexto de procesos de apertura no pueden competir con bienes importados, lo que influye en el saldo de la generación de empleo en el conjunto de sectores transables.

(11) Ver al respecto Klein, 1992 y Weller, 1994.

(12) En América Latina, el impacto de la maquila generalmente se limita a la generación de empleo y divisas. Sin embargo, las experiencias de otras regiones, y también algunos casos regionales, indican la posibilidad de intensificar su impacto por medio de una integración productiva mayor. Ver al respecto Altenburg, 1995b; Hein, 1995; y la discusión entre Willmore, 1995 y Kaplinsky, 1995.

Finalmente, se ha observado un proceso de diferenciación de la pequeña industria del sector informal, en el contexto de las transformaciones recientes, distinguiendo (Pérez Sáinz, 1994 y 1995):

- la informalidad de subsistencia, que refleja la exclusión de una proporción importante de la población de los procesos productivos dinámicos ("economía de la pobreza");
- la subordinación de unidades informales a empresas formales por medio de diferentes formas de subcontratación, donde las perspectivas de acumulación dependen de las características de los nexos entre las empresas;
- la aglomeración socio-territorial de pequeñas empresas dinámicas y especializadas.

En resumen, igual que la agricultura, la industria manufacturera sufre importantes transformaciones que no pueden resumirse con caracterizaciones simples como la des-industrialización o la limitación del desarrollo industrial a la maquila.

Desde el punto de vista de la generación de empleo, sin embargo, es poco probable que las tendencias de los últimos años se reviertan y los sectores productores de bienes transables (y específicamente exportables) lleguen a ser generadores masivos de empleo. Más bien es de esperar que sean los efectos indirectos e inducidos los que contribuyan a mejorar la situación del empleo y que el empleo adicional se concentrará en las actividades productoras de bienes y servicios no transables, sobre todo del sector terciario.

De hecho, en los casos de crecimiento liderado por las exportaciones, se están generando empleo e ingresos adicionales por medio de los diferentes tipos de encadenamientos. Así, los requerimientos de los sectores líderes en la incorporación de bienes y servicios en sus procesos de producción y comercialización estimulan a otros sectores (13). Sin embargo, debido a que muchas de las actividades exportadoras de la región tienen pocos encadenamientos productivos (basados en recursos naturales, maquila), estos efectos se concentran en la producción de infraestructura (construcción, energía) y en servicios (comercio, transporte y comunicaciones, servicios financieros, servicios a empresas) (14). El volumen del empleo generado en algunas de estas

---

(13) Estos sectores «líderes» no tienen que ser exportadores, si bien tienden a serlo en el caso de economías pequeñas. Respecto a las economías más grandes se ha encontrado que frecuentemente la competitividad externa fue producto del desarrollo del producto con miras al mercado interno.

(14) Es importante recalcar que algunas de estas actividades juegan un papel clave en la economía global actual y en el futuro próximo. Durante las últimas décadas, los servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios profesionales mostraron el desempeño más dinámico en términos de su participación en el producto mundial (Menzel, 1995; al respecto, ver también Reich, 1993).

actividades es más bien limitado, si bien los nuevos puestos en algunos casos requieren una alta calificación. Bajo estas condiciones, la expansión de los sectores líderes genera mayor cantidad de empleos por sus encadenamientos con el consumo, con la recaudación fiscal y con el sector financiero (15):

— El crecimiento generado por los sectores líderes facilita un aumento del poder de compra de los grupos directamente vinculados con estos sectores lo que provoca un aumento de su gasto en consumo.

— El Estado participa en forma directa por medio de mayores recaudaciones fiscales como consecuencia del crecimiento; sus gastos de consumo e inversión generan empleo e ingresos directos e indirectos.

— El sistema financiero estimula el consumo y la inversión canalizando fondos generados por los sectores líderes hacia otros agentes.

— Finalmente, estarán los segmentos no vinculados (o muy débilmente vinculados) a la dinámica de los sectores líderes, como es el caso para algunas partes de la economía campesina y del sector informal urbano (16).

No se pretende explicar la generación de empleo e ingresos laborales bajo la nueva modalidad de crecimiento exclusivamente como efecto directo e indirecto de los sectores líderes. Sin embargo, hay que recalcar que en el contexto de la nueva modalidad de crecimiento, estas dinámicas influyen cada vez más en la generación del empleo, tanto respecto a su volumen como respecto a sus características. De esta manera, las diferencias de desempeño del mercado laboral en los países de la región parecen originarse en gran parte en las diferencias del peso relativo de los sectores líderes, su dinamismo y las características de sus encadenamientos con otras actividades.

## **Perspectivas para las políticas de empleo**

### *Dinámicas en el mercado de trabajo y políticas de empleo*

Como constata Ramos (1993), en contraste con otras metas económicas, la generación de empleo productivo no es resultado de una política sectorial o de instrumentos específicos. Más bien “el pleno empleo productivo es el

---

(15) Esta caracterización se basa en Hirschman (ver p.ej. Hirschman, 1977), si bien aquí estos conceptos se utilizan de manera más amplia. Para un análisis de los efectos indirectos del crecimiento liderado por las exportaciones y otros «focos de crecimiento» en el caso chileno ver CEPAL, 1994b.

(16) El vínculo principal de estos segmentos con las dinámicas que emanen de los sectores líderes surgiría de los encadenamientos de consumo. La intensidad de estos encadenamientos depende —entre otras cosas como el acceso a los mercados de parte de estos segmentos— del volumen de la demanda generada y, por lo tanto, del peso relativo de los sectores líderes y su dinamismo.

resultado del conjunto de las políticas económicas, la mayor parte de las cuales afecta a más de un sector (en este sentido son 'transversales') e impactan el empleo, pero no tienen a éste como objetivo principal" (*ibid.*, p. 226). Toman do en cuenta que el mercado de trabajo no es un mercado cualquiera y que, además, depende del buen funcionamiento de otros mercados, su desempeño en gran parte depende de medidas que afectan a estos otros mercados. Finalmente, las políticas de empleo no pueden ignorar las dinámicas prevalecientes en los mercados laborales. En términos generales, su tarea sería entonces potenciar las oportunidades que generan las reestructuraciones en curso y limitar los efectos negativos de los riesgos que éstas conllevan.

El primer objetivo sería la incorporación de un número creciente de personas a las actividades dinámicas, bien por medio del crecimiento de éstas o bien por el surgimiento de nuevas actividades líderes (principalmente a través del aumento de su competitividad). Obviamente, esto requiere una serie de condiciones sobre las cuales se plantea una amplia discusión (17). Sin poder profundizar al respecto en este trabajo, solamente habría que subrayar que en este contexto se hace énfasis en que la competitividad no se desprende automáticamente de mercados no distorsionados, además es necesario procurar la integración tanto de los niveles micro, meso y macro, así como tampoco de "lo económico" y "lo social" para generar círculos virtuosos para el desarrollo. Sobre todo la CEPAL ha insistido en que hay muchas políticas que tienen efectos positivos tanto económicos como sociales.

El cuadro 2 resume esta relación para un conjunto de políticas y las diferencia bajo el criterio de si sus efectos en el crecimiento y la equidad son complementarios o conflictivos, tanto a corto como a largo plazo. Obviamente, estas políticas no se dirigen solamente a mejorar el desempeño de las actividades mas dinámicas.

En este contexto hay un consenso amplio en cuanto a que específicamente la inversión en recursos humanos representa de manera ejemplar la complementariedad de metas económicas y sociales: no solamente juegan los recursos humanos un papel cada vez más relevante en la economía globalizante, sino que un mejoramiento cuantitativo y cualitativo de los sistemas de salud, nutrición, educación y capacitación también contribuye a una mayor equidad. Y, como indican las experiencias asiáticas, una mayor equidad puede estimular un mayor crecimiento (Birdsall/Ross/Sabot, 1995). Por esta virtud, el consenso en torno a la inversión en recursos humanos ha sido llamado "el nuevo paradigma del desarrollo para los noventa" (Izurieta/Vos, 1994). El problema radica en que (como indica el cuadro 2) en el corto plazo estas inversiones

(17) Ver al respecto, p.ej., Porter, 1990; CEPAL, 1992, 1994a y 1996b; Bradford, 1994; Esser et al., 1995.

— Cuadro 2 —

### Complementariedades y oposiciones entre crecimiento y equidad

Corto plazo	Largo plazo	
	Complementario	Conflictivo
Complementario	Difusión tecnológica especialmente en el agro y en la pequeña y mediana empresa. Promoción de las exportaciones. Elevación del ahorro. “Desegmentación” del mercado de capital. Salarios participativos. Reforma fiscal. Capacitación, nutrición y salud. Descentralización. Estabilización.	Depredación de los recursos naturales.
Conflictivo	Medio ambiente. Inversión de largo plazo en educación formal.	Empleos de emergencia. Transferencias de ingresos

Fuente: CEPAL, 1992; p. 17.

aparecen como conflictivas, debido a que generan costos en la actualidad, mientras que los beneficios se generan en el futuro. Por ello, este área requiere un gran consenso social, basado en un diálogo amplio, para que las inversiones actuales tomen en cuenta las necesidades de más largo plazo.

Sobre todo las empresas que enfrentan crecientemente la competencia internacional están obligadas a una adaptación continua a los requerimientos planteados por el mercado. Esto abarca no solamente cambios tecnológicos, sino también organizativos y de las relaciones laborales. Como un buen ejemplo de una política que integra metas económicas (mayor crecimiento y productividad) con una mayor equidad (salarios reales crecientes) se han discutido formas de vincular parcialmente los salarios al desempeño de la empresa (Ramos, 1995). También, frecuentemente se ha subrayado que muchas de las nuevas tecnologías estimulan enfoques más participativos, lo que en muchos casos requiere profundos cambios de actitud, tanto del lado de los empresarios como del de los trabajadores, para desarrollar relaciones laborales más adecuadas a su situación concreta (Mertens, 1990).

Sin embargo, si tomamos en serio los análisis sobre una mayor heterogeneización de las estructuras productivas y la relativa debilidad en la generación de

empleo productivo por parte de los sectores más dinámicos, habría que reconocer que una integración completa de la fuerza de trabajo en estas actividades es improbable, y lo es incluso en los países más industrializados (Reich, 1993). Por lo tanto, es necesario que se generen puestos de trabajo por medio de los efectos indirectos e inducidos que emanan de los sectores más dinámicos. Para ello, un rápido crecimiento de estos sectores es una condición necesaria pero, como el peso de los efectos indirectos e inducidos depende de las características de los sectores líderes y sus encadenamientos con otros, y éstos no necesariamente son favorables para la generación de empleo productivo, sería tarea de políticas activas el reforzarlos. Por ejemplo, para impulsar los efectos indirectos se pueden estimular los vínculos entre los sectores líderes y otras actividades, mediante el mejoramiento de la competitividad de estas otras actividades para que sean capaces, por ejemplo, de generar los insumos de los primeros bajo las condiciones requeridas e intensificando, de esta manera, la integración productiva. Para ello, frecuentemente se necesitan mejorías en la infraestructura, la transferencia tecnológica, etc. Específicamente en los países relativamente pequeños y que tienen un sector agropecuario importante, el desarrollo de encadenamientos intensivos entre la agricultura y los otros sectores, acompañado por una integración de amplios sectores sociales, puede tener efectos favorables (18).

Para aumentar la generación de empleo productivo en sectores que no son “focos de crecimiento”, bajo la perspectiva de aumentar la generación de empleo inducido, se puede pensar en aprovechar los encadenamientos fiscales y financieros de los sectores líderes para fomentar actividades intensivas en mano de obra, principalmente la construcción. De esta manera, se mejoran las condiciones generales de producción, se contribuye a aumentos de la productividad (construcción no residencial) y se toma en cuenta la equidad (vivienda popular). Ejemplos serían la coinversión pública/privada para infraestructura y para vivienda (estimulando el ahorro). Como se mencionó antes, otro tipo de empleo inducido por el crecimiento de los sectores líderes es aquel estimulado por el poder de compra generado por estos sectores. Su importancia depende en parte de las pautas de distribución vigentes en los sectores líderes. Por ejemplo, se trataría de diversificar la producción campesina hacia productos de alto valor y, como ya se mencionó, de introducir salarios participativos, reforzando así la integración socioeconómica de estos sectores.

Finalmente, considerando que las actividades informales y precarias en muchos países han crecido de tal manera que no es de esperarse que la generación de empleo basada en las dinámicas tratadas anteriormente resuelva los problemas del mercado de trabajo en un plazo corto, es de suma importancia

---

(18) En Centroamérica, se han realizado varios estudios al respecto; ver, p.ej., Altenburg/ Hein/Weller, 1990; Arias/Jované 1992; Cárdenas/Noé, 1995.

apoyar tanto actividades como grupos de la población que están marginados en el mercado de trabajo o están en peligro de serlo. Esto se refiere, por un lado, a los ocupados del sector informal, donde un subsegmento podría mejorar sus niveles de productividad e ingreso, si logran acceso eficiente a factores como capital, tecnología, canales de comercialización y —en el caso de la agricultura— tierra. Por el otro lado, hay grupos que, por un limitado capital humano y/o por discriminación, tienen dificultades para incorporarse de manera productiva al mercado de trabajo y que generalmente registran mayores tasas de desempleo y subempleo. En este contexto son importantes las medidas para mejorar la incorporación de mujeres, bajo igualdad de oportunidades, y de jóvenes (por ejemplo, estableciendo programas especiales de capacitación).

### *Generación de empleo y legislación laboral*

No es nada nuevo que la flexibilización óptima de los mercados de trabajo no consiste en su flexibilización máxima, debido a que esta última obstaculiza, por ejemplo, las inversiones en capacitación (Amadeo/Camargo, 1993). Estudios empíricos de países en desarrollo muestran que no existe una relación estrecha entre las características de la institucionalidad del mercado de trabajo y el desempeño económico. Más bien diferentes sistemas de regulación pueden ser eficientes si son suficientemente flexibles y ajustados a las condiciones nacionales (Banuri/Amadeo, 1992; Horton/ Kanbur/Mazumdar, 1994).

Sin embargo, reformas que mejoran la eficiencia del mercado de trabajo pueden ser importantes, sobre todo en países donde se han desarrollado mecanismos poco ágiles y/o que encarecieron la fuerza de trabajo con costos que no tienen relación con ella. En este contexto se puede pensar en transferir ciertas cargas en la nómina hacia el presupuesto general y desarrollar un eficiente seguro de desempleo.

De todas maneras, la presencia tanto de factores riesgo como de oportunidades se refleja en la simultaneidad de destrucción y creación de empleo. En este contexto, es importante facilitar la movilidad de los trabajadores entre las diferentes actividades (por medio de la capacitación y el reciclamiento, un buen sistema de información sobre la oferta y demanda en el mercado de trabajo, la eliminación de obstáculos burocráticos).

Estas reformas deberían realizarse en el marco de un diálogo social que incluya a los principales actores sociales, para alcanzar una amplia aceptación y una mayor sostenibilidad (OIT, 1994). Este diálogo debería partir de un análisis de las actuales tendencias hacia el cambio, y buscar las mejores soluciones para los nuevos retos, no solamente para el corto sino también para el mediano y largo plazo.

En conclusión, para desarrollar políticas de empleo efectivas, se deben analizar las oportunidades y los riesgos que generan las tendencias globales para los mercados de trabajo y tratar de optimizar el aprovechamiento de las

oportunidades y de limitar los efectos de los riesgos. Es evidente que esta tarea no puede ser resuelta en forma aislada. Más bien las metas respecto al empleo deben ser parte integral de las políticas económicas.

## Bibliografía

- Altenburg, Tilman 1995a La industria tradicional ante las nuevas condiciones de competencia: los casos de Honduras y Costa Rica, en Altenburg/Nuhn (ed.), 1995.
- Altenburg, Tilman 1995b La maquila, ¿una alternativa de industrialización para Centroamérica, en Altenburg/Nuhn (ed.), 1995.
- Altenburg, Tilman/Hein, Wolfgang/Weller, Jurgen 1990 El desafío económico de Costa Rica. Desarrollo agroindustrial autocentrado como alternativa, San José (Maestría en Políticas Económicas-UNA/ DEI).
- Altenburg, Tilman/Nuhn, Helmut (ed.) *Apertura comercial en Centroamérica: nuevos retos para la industria*, San José (FES/ DEI), 1995.
- Amadeo, Edward J./Camargo, José Marcio 1993 Flexibilidad laboral, productividad y ajuste, en *Boletín Sociográfico*, nº 26, diciembre, pp.25-40
- Arias Peñate, Salvador/Jované, Juan 1992 La transformación e industrialización de la agricultura del istmo centroamericano como eje de una nueva estrategia de desarrollo, en Stein/Arias Peñate (eds.), 1992.
- Banco Mundial 1995 Reformas laborales y económicas en América Latina y el Caribe, Informe sobre el desarrollo mundial 1995: Perspectivas regionales, Washington D.C.
- Banuri, Tariq/Amadeo, Edward J. 1992 Mundos dentro del Tercer Mundo: Instituciones del mercado de trabajo en Asia y en América Latina, en *El Trimestre Económico*, vol. LIX (4), nº 236, pp.657-723.
- BID/ CEPAL/ PNUD 1995 *Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social*, Santiago de Chile
- Birdsall, Nancy/Ross, David/Sabot, Richard 1995 Inequality as a Constraint on Growth in Latin America, en Turnham, David/Foy, Colm/Larraín, Guillermo (ed.), *Social Tensions, Job Creation and Economic Policy in Latin America*, OCDE, Paris.
- Bradford Jr., Colin I. 1994 The New Paradigm of Systemic Competitiveness: Why It Matters, What It Means and Implications for Policy, en Bradford Jr., Colin I. (ed.), *The New Paradigm of Systemic Competitiveness: Toward More Integrated Policies In Latin America*, OCDE, Paris.
- Burki, Shahid Javed/ Edwards, Sebastián 1995 *Latin America After Mexico: Quickening the Pace*, Washington D.C. (World Bank)
- Cárdenas V., Helmis/Pino, Hugo Noé 1995 Industrialización en torno al sector agrario: una alternativa al ajuste, en Altenburg/Nuhn (ed.), 1995.
- CEPAL 1990 Transformación productiva con equidad, Santiago de Chile.
- CEPAL 1992 Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado, Santiago de Chile.

- CEPAL 1994a América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial, LC/G.1800(SES.25/3), Santiago de Chile.
- CEPAL 1994b El crecimiento económico y su difusión social: el caso de Chile de 1987 a 1992, LC/R.1483, Santiago de Chile.
- CEPAL 1995 Panorama social de América Latina, Santiago de Chile.
- CEPAL 1996a Estudio económico de América Latina y el Caribe 1995-1996, Santiago de Chile.
- CEPAL 1996b Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía, Santiago de Chile.
- CEPAL 1996c Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995, Santiago de Chile.
- Céspedes S., Víctor Hugo/Jiménez R., Ronulfo 1994 *Apertura comercial y mercado laboral en Costa Rica*, San José (Academia de Centroamérica/ CINDE).
- Dirven, Martine 1995 Empleo agrícola. Impacto de los procesos de ajuste, libre mercado y apertura, borrador, Santiago (CEPAL, Unidad Agrícola).
- Dussel Peters, Enrique 1995 Recent Development in Mexican Employment and the Impact of NAFTA, Presented at the Latin American Studies Association XIX International Congress, Washington D.C., September 28-30.
- Esser, Klaus et al. 1994 Das Konzept "Systemischer Wettbewerbsfähigkeit", en *Nord-Sud aktuell*, vol.8, nº 4, pp.541-558.
- García, Norberto 1993a *Ajuste, reformas y mercado laboral. Costa Rica (1980-1990), Chile (1973-1992), México (1981-1991)*, PREALC, Santiago de Chile.
- García, Norberto 1993b Reestructuración económica y mercados de trabajo, en IIEI Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina, Serie de Investigación, nº 98, Ginebra.
- Gómez, Sergio/Klein, Emilio (ed.) 1993 *Los pobres del campo. El trabajador eventual*, FLACSO/ PREALC-OIT, Santiago de Chile.
- Hein, Wolfgang 1995 Von der fordistischen zur post-fordistischen Weltwirtschaft, en *Peripherie*, nº 59/60, Munster, pp.45-78.
- Hirschman, Alberto O. 1977 A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples, en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 25, Supplement, Essays on Economic Development and Cultural Change, in honor of Bert F. Hoselitz, pp.67-98.
- Horton, Susan/Kanbur, Ravi/Mazumdar, Dipak (eds.) 1994 *Labor Markets in an Era of Adjustment*, EDI Development Studies, The World Bank, Washington, D.C.
- Izurieta, Alejandro/Vos, Rob 1994 Ajuste estructural y costo social en la América Latina, en *El Trimestre Económico*, vol. LXI (1), enero-marzo, nº 241, pp. 27-84.
- Kaplinsky, Raphael 1995 A Reply to Willmore, en *World Development*, vol.23, nº 3, pp.537-540.
- Klein, Emilio 1992 El empleo rural no agrícola en América Latina, PREALC, Documentos de Trabajo, nº 364, Santiago de Chile.
- Kosacoff, Bernardo et al. 1993 El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación, Buenos Aires (CEPAL).

- Lahera, Eugenio/Ottone, Ernesto/Rosales, Osvaldo 1995 Una síntesis de la propuesta de la CEPAL, en *Revista de la CEPAL*, nº 55, abril, pp. 7-25
- Márquez, Gustavo 1995 The "Employment Problem" in Latin America, en Turnham/Foy/Larraín (ed.), 1995.
- Menzel, Ulrich 1995 Die neue Weltwirtschaft. Entstofflichung und Entgrenzung im Zeichen der Postmoderne, en *Peripherie*, nº 59/60, Munster, pp. 30-44.
- Mertens, Leonard 1990 *Crisis económica y revolución tecnológica. Hacia nuevas estrategias de las organizaciones sindicales*, Nueva Sociedad, Caracas.
- OIT 1994 El desafío del empleo en América Latina y el Caribe, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Documentos de Trabajo 7, Lima.
- OIT 1995 Panorama laboral 1995, *OIT Informa 2*, Lima.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo 1994 *El dilema del nahual. Globalización, exclusión y trabajo en Centroamérica*, FLACSO, San José.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo 1995 Globalización y neoinformalidad en América Latina, en *Nueva Sociedad*, nº 135, pp. 36-41.
- Pollack, Molly 1993 Recuperación económica y empleo, en Ricardo Infante (ed.), *Deuda social. Desafío de la equidad*, PREALC, Santiago de Chile.
- Porter, Michael 1990 *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York.
- PREALC 1991 Empleo y equidad: el desafío de los 90, Santiago de Chile.
- PREALC 1992 Empleo y transformación productiva en América Latina y el Caribe, Documentos de Trabajo, nº 369, Santiago de Chile.
- Ramos, Joseph 1993 El problema del empleo: enfoques ortodoxos y estructurales, en *Cuadernos de Economía*, año 30, nº 90, pp. 225-246.
- Ramos, Joseph 1995 ¿Es posible crecer con equidad?, en *Revista de la CEPAL*, nº 56, pp. 13-24.
- Reich, Robert B. 1993 *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires.
- Stein, Eduardo/Arias Peñate, Salvador (eds.) *Democracia sin pobreza*, San José (CADESCA/ DEI), 1992.
- Turnham, David/Foy, Colm/Larraín, Guillermo (ed.), *Social Tensions, Job Creation and Economic Policy in Latin America*, OCDE, Paris, 1995.
- Weller, Jürgen 1994 El empleo rural no agropecuario en el Istmo Centroamericano, OIT, Panamá.
- Willmore, Larry 1995 Export Processing Zones in the Dominican Republic: A Comment on Kaplinsky, en *World Development*, vol.23, nº 3, pp. 529-535.
- World Bank 1995 Workers in an Integrated World, *World Development Report 1995*, Washington.

# Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias

*Juan Carlos Llerda*

La idea de que la globalización menoscaba la soberanía del moderno Estado-nación es cada día más aceptada en diversos círculos académicos, gubernamentales e internacionales. De hecho, hoy existe una generalizada preocupación por la merma progresiva del margen de maniobra de las autoridades nacionales para decidir asuntos de interés interno con independencia del exterior. La percepción de que los estrechos límites de lo posible vienen siendo reducidos a causa de la globalización se hace extrema en quienes entienden que dicho fenómeno ha transformado el Estado-nación en una unidad disfuncional dentro de un mundo sin fronteras. El consenso creado en torno a la tesis señalada es comprensible, dado su carácter general, y sobre todo por la flexibilidad conceptual con que las nociones de globalización y soberanía suelen ser tratadas en diversos círculos profesionales. La primera de ellas se emplea con frecuencia en el ámbito de los medios de comunicación, la cultura, la política y la economía. A su vez, la noción de soberanía es moneda corriente en los campos político y militar, extendiéndose su uso a materias de orden económico.

El presente trabajo examina dicha tesis restringiéndola al campo económico. Aun acotándola así, la idea de que la globalización de la economía reduce el grado de autonomía de las autoridades responsables de la política económica, adolece de cierta ambigüedad, ya que la profesión no dispone de una interpretación única —o al menos hegemónica— de la noción de globalización. Por otra parte, el hecho de que autonomía no es un concepto originario del campo económico, da lugar a que se use con amplia latitud. Para analizar aquí el contenido, alcance y limitaciones de tal tesis, se usan algunos ejemplos tomados del campo de las políticas bancaria, monetaria, cambiaria y fiscal.

## Una caracterización del proceso de globalización económica

Dado que el fenómeno de la globalización viene despertando considerable interés en diversos círculos profesionales, es comprensible que existan varios usos para dicha expresión (1). A su vez, la regla empírica de que la variedad de opiniones entre economistas es siempre positiva, no encuentra aquí su excepción.

---

(1) Respecto del concepto de globalización, véanse descripciones más completas en Bauman (1995), Di Filippo (1995), Oman (1994) y Storper (1995).

ción. Por tal motivo se hace necesario explicar el concepto que se ha adoptado en el presente trabajo.

El rasgo que caracteriza el fenómeno de la globalización a que nos estamos refiriendo es un progresivo debilitamiento del grado de territorialidad de las actividades económicas, ya que industrias, sectores o cadenas productivas enteras —sean ellas pertenecientes a la esfera real o a la financiera— pasan a desarrollar sus actividades con creciente independencia de los recursos específicos de cualquier territorio nacional. En tales circunstancias, la localización de las diversas operaciones de una corporación se transforma en una variable de elección para las jerarquías corporativas transnacionales (2).

La referida independización de las actividades económicas respecto del territorio resulta de causas cuya importancia relativa varía por rama, sector e industria, y también de un país a otro, y que están vinculadas al patrón de progreso técnico, preferencias de los consumidores, organización corporativa y políticas públicas de los gobiernos nacionales. En todo caso, la mayor movilidad de los factores (especialmente del capital) propiciada por estas tendencias permite que las jerarquías corporativas elijan y sustituyan territorios dentro de la 'aldea global', sin pérdidas de eficiencia, competitividad y rentabilidad.

El gráfico 1 permite distinguir analíticamente entre dos fenómenos que habitualmente se dan juntos, pues en mayor o menor medida cada uno de ellos refleja y condiciona la marcha del otro.

En primer lugar, un aumento del grado de apertura o internacionalización de la economía nacional (o de un sector de ésta) puede interpretarse como un movimiento en la dirección sur-norte (típicamente desde el cuadrante 3 al 1). En segundo lugar, el fenómeno de globalización de una industria o sector equivale a un movimiento en la dirección este-oeste (típicamente desde el cuadrante 1 al 2). Cuando este último tipo de trayectoria es simultánea en un significativo número de industrias o países, se habla de la globalización de la economía mundial.

Desde una perspectiva más amplia, la globalización es un proceso microeconómico de interacción dinámica entre jerarquías y mercados, que se caracteriza por crecientes interdependencias —entre firmas e industrias, y

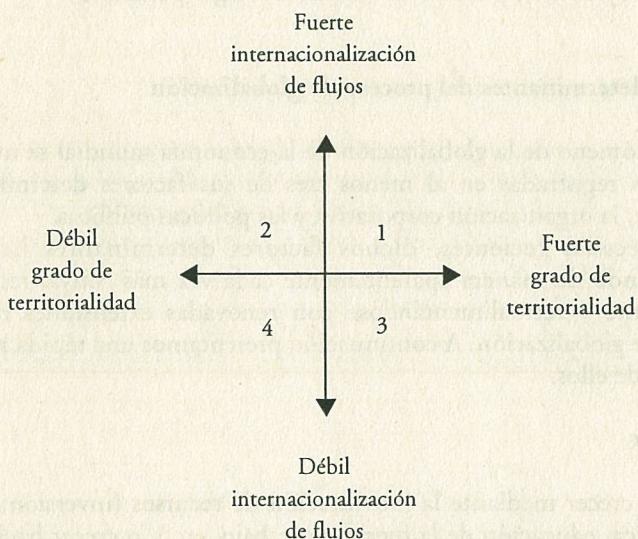
---

(2) Esta caracterización corresponde a Storper (1995). Los "activos" específicos de un territorio van desde los recursos naturales (depósitos minerales, bosques tropicales, fuerza de trabajo no calificada, etc.) hasta los recursos "construidos" por la mano del hombre como la dotación de "analistas simbólicos", los centros financieros, las redes interconectadas y otros servicios computacionales, los aeropuertos, las carreteras, las normas regulatorias favorables (mercados laborales flexibles, etc.) y los tratamientos impositivos preferenciales (incentivos fiscales).

A lo largo del trabajo se usa la distinción entre mercado y jerarquía (vista esta última como la estructura de control y gobierno de una organización), compartiendo la noción expuesta por Williamson de que "las jerarquías no son otra cosa que la continuación de las relaciones de mercado por otros medios" (Williamson/Winter, 1991).

Gráfico 1 —

## Corrientes internacionales y territorialidad de las actividades económicas



Fuente: Elaboración propia.

dentro de ellas— y que vinculan organizaciones corporativas y mercados integrados en todo el mundo. Sin embargo, desde el punto de vista de este trabajo, la característica esencial de dicho proceso es la progresiva “desterritorialización” de las actividades económicas (3).

Por otra parte, el análisis del proceso de globalización se enriquece cuando se examina como resultado de complejos procesos evolutivos cuyos antecedentes son más bien remotos (4). Así, por ejemplo, la creciente intensificación de

(3) Oman (1994) identifica dos usos para el término globalización. El primero hace referencia a un proceso de carácter microeconómico; en este caso el análisis está dirigido, por ejemplo, a temas de competitividad internacional. El segundo uso destaca la noción de globalización como sinónimo de multilateralismo; en este caso el análisis se dirige a temas de política comercial y, de manera especial, a acuerdos sobre el sistema de comercio mundial, como por ejemplo, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) y el Acuerdo sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Estos últimos —junto con un acuerdo sobre el comercio de bienes (que básicamente actualiza las normas establecidas bajo el GATT)— son los pilares de la nueva Organización Mundial de Comercio (OMC), nacida de la Ronda Uruguay.

(4) Sobre la naturaleza de los procesos evolutivos en economía, véase Nelson/Winter (1982), Nelson (1995) y North (1990); sobre las discontinuidades, Gerschenkron (1966).

flujos —de comercio, inversión extranjera directa, capitales de corto plazo, tecnologías, etc.— que acompaña, refleja y condiciona el proceso de globalización económica, debe ser interpretada como la aceleración de un proceso histórico cuyas raíces pueden rastrearse en el siglo pasado (5).

### Factores determinantes del proceso de globalización

El fenómeno de la globalización de la economía mundial se nutre de las tendencias registradas en al menos tres de sus factores determinantes: la tecnología, la organización corporativa y las políticas públicas.

En décadas recientes, dichos factores determinantes han venido interactuando de manera aparentemente cada vez más activa, reforzándose mutuamente y retroalimentándose con renovadas extensiones del propio proceso de globalización. A continuación presentamos una rápida revisión de cada uno de ellos.

#### *Tecnología*

Entre crecer mediante la movilización de recursos (inversión, dinámica demográfica, educación de la fuerza de trabajo, etc.), o crecer haciendo más eficiente su uso (con la incorporación del progreso técnico), hoy en día todo el mundo prefiere este segundo camino. A la vez, dado que aumentar la productividad total de los factores es una tarea que requiere una utilización cada vez más intensiva de conocimientos, es comprensible que diversas organizaciones —desde empresas transnacionales a gobiernos nacionales— centren crecientemente su atención y esfuerzos en favorecer el desarrollo, la difusión y la adopción de nuevas tecnologías (6). Por ello no es de extrañar que durante las

---

(5) Entre estas raíces destacan: a) la función legitimadora de la doctrina del “libre” comercio heredada de David Ricardo; b) la reducción de los costos de producción y transporte derivada de las innovaciones que siguieron a la revolución industrial; c) la consolidación de un sistema de “Estados-nación” anclado en marcos jurídicos compatibles con los derechos de propiedad privada, y los arreglos institucionales que reducían los costos de transacción; d) la firme determinación por parte de las potencias coloniales de la época, de implantar el “libre” comercio y asegurar la apertura de mercados, si fuese necesario, por la fuerza. Ejemplo paradigmático de esto último es la llamada “guerra del opio” (1839-1842) que Inglaterra libró contra China, forzando a este país a abrir sus puertos al comercio de dicha droga y, de paso, transformando Hong Kong en colonia inglesa desde 1842 hasta 1997.

(6) Acerca de la relación entre crecimiento y adopción de tecnologías, véase Parente/Prescott (1991). Otras excelentes contribuciones recientes al análisis económico de la difusión de innovaciones se encuentra en Freeman (1991), Stoneman/Diederer (1994), Metcalfe (1994), y Rosenberg (1994).

últimas dos décadas el mundo haya venido asistiendo a una espectacular ola de innovaciones en áreas claves, entre las que destacan la microelectrónica y la informática. Las aplicaciones separadas y conjuntas de innovaciones en estas dos áreas se han reflejado muy favorablemente en los costos de actividades con elevado potencial “sinérgico” (comunicaciones, almacenaje, transferencia de datos e información, y transportes en general)(7).

Este tipo de avance tecnológico es exactamente lo que las jerarquías corporativas requieren para hacer florecer y consolidar la dimensión microeconómica del proceso de globalización. Dicho avance permite acortar distancias, economizar tiempos, miniaturizar tamaños, reducir pesos, agigantar precisión, aumentar calidad, desagregar o agregar, etc.

En última instancia, dichos adelantos técnicos posibilitan una explosiva expansión de las opciones de que disponen las jerarquías corporativas. Estas pueden así decidir de manera totalmente flexible cómo organizarse, qué y para quién producir, y cómo, cuándo y dónde hacerlo. Así es que la progresiva desterritorialización de las actividades económicas debe mucho a las innovaciones en el campo tecnológico.

#### *Organización corporativa*

La fuerte reducción de costos—de producción, comercialización y transacción— propiciada por la incorporación de progreso técnico de tales características, abrió las puertas a la adopción de nuevos modelos de organización por parte de las jerarquías corporativas transnacionales (tanto en la esfera real de la economía como en la financiera). El favorable efecto sinérgico de la combinación de innovaciones técnicamente muy avanzadas y sistemas organizacionales caracterizados por su flexibilidad, han contribuido decisivamente a la consolidación del proceso de globalización económica (8).

---

(7) Al importante impacto económico de la difusión de innovaciones en materia de nuevos materiales, microbiología y biotecnología, debe sumarse el enorme potencial de aplicaciones que vienen mostrando las llamadas “tecnologías de la información” (TI) resultantes de la combinación del computador, la microelectrónica y las telecomunicaciones en numerosos sectores de la economía. Ver Milgrom/Roberts (1990), Alcorta (1993) y Rosenberg (1994).

(8) Como señala Freeman (1994), cualquier innovación técnica importante involucra cambios en la organización de la producción y de los mercados. A su vez, las innovaciones organizacionales pueden inducir innovaciones técnicas importantes (ejemplos clásicos son la creación de líneas de montaje, la introducción del uso de contenedores, el autoservicio y los supermercados e hipermercados). La actual fase de globalización destaca, entre otros motivos, por la especial e intensa interacción existente entre la tecnología y un sistema de producción integrado a escala mundial, estructurado en torno de una sofisticada división internacional de tareas intrafirma para las principales funciones corporativas. Sobre este tema véase UNCTAD (1993) y Oman (1994).

Mientras en el pasado reciente la estrategia de las empresas transnacionales frecuentemente consistía en reproducir una versión de la firma original a pequeña escala en los países donde se instalaban, el actual modelo de organización tiende a localizar las operaciones —de producción, abastecimiento, publicidad, asesoramiento jurídico, contabilidad, auditoría, control y manejo de inventarios, investigación y desarrollo de productos y procesos, etc.— en diferentes territorios alrededor del mundo.

El nuevo sistema de producción “flexible” busca localizar cada función corporativa en el lugar más conveniente, para aprovechar las ventajas comparativas de cada territorio (9). Seleccionar la combinación óptima de localizaciones de las distintas funciones u operaciones equivale a construir ventajas porque, entre otras cosas, permite:

- asegurar proveedores de insumos más baratos, de mejor calidad o con mayor proximidad a los centros de producción;
- situar plantas productoras en lugares estratégicos respecto de los principales centros de venta o consumo de sus productos;
- usar tecnologías más convenientes, con independencia del origen nacional de las mismas.

Todo esto se asemeja a tratar de armar un rompecabezas gigantesco donde tanto la figura que se busca como la localización de las piezas pueden variar según las conveniencias de una estrategia corporativa destinada a asegurar competitividad y rentabilidad para la organización como un todo.

La superioridad económica de este modelo organizacional deriva de su flexibilidad y adaptabilidad a circunstancias generalmente cambiantes y difíciles de anticipar, permitiendo que las jerarquías corporativas mejoren la eficiencia y productividad de sus organizaciones a través de una mayor exposición a la competencia global (esto es, llevándolas a competir con las mejores prácticas de los mejores productores y en los mercados más sofisticados y exigentes, donde sea que éstos se encuentren localizados) (10).

(9) Veáse una reciente evaluación de diversas posibles fuentes de ventajas comparativas en Dollar (1993), Leamer (1993), Tybout (1993), y Hummels/Levinsohn (1993).

(10) Baily y Gersbach (1995) estudiaron las considerables diferencias en productividad (medida como valor adicionado por hora) que se observan en nueve industrias (automóviles, autopartes, metalmecánica, acero, computadores, productos electrónicos de consumo, alimentación, cerveza, jabones y detergentes) de Estados Unidos, Alemania y Japón, llegando a las siguientes explicaciones: en un primer nivel de análisis, referido al proceso de producción, la mayor parte de las diferencias de productividad pueden ser atribuidas a la manera de organizar las funciones y tareas (innovaciones en el diseño de las manufacturas y la organización del lugar de trabajo) en cada industria y país; factores determinantes tradicionales como la intensidad de uso del capital y la escala de la planta desempeñan un papel menos importante. En un segundo nivel de causalidad, los autores establecen una correlación positiva entre nivel de productividad y grado de exposición de una industria a la competencia global (definida en el sentido indicado en el

*Políticas públicas*

Es evidente que sin la ayuda de políticas públicas compatibles con el funcionamiento de una economía global, la mencionada combinación de tecnología y organización corporativa no habría tenido los efectos hoy conocidos en materia de globalización. Es más, la propia internacionalización o apertura de las economías nacionales —con la escala y características hoy conocidas— es en gran medida obra y gracia de políticas internas compatibles con la intensificación de los movimientos a través de las fronteras (11).

Ejemplos de políticas públicas que claramente intensificaron las corrientes de comercio durante los últimos cincuenta años, son los acuerdos gubernamentales para la creación del GATT en 1947. En esa época, los aranceles aduaneros sobre la importación de manufacturas en países industrializados era de alrededor de 40%, cifra que después de varias rondas de negociaciones (Dillon, Kennedy y Tokio, entre otras), llegó a un promedio de 4% en la Ronda Uruguay. Esta y muchas otras iniciativas gubernamentales, como las vinculadas a la creación de las Naciones Unidas y sus diversas instituciones especializadas, se insertan dentro del campo de la política externa de los Estados-nación y han dado lugar al ya señalado concepto de globalización como multilateralismo.

Al mismo tiempo, dichas políticas externas también crearon condiciones propicias para el desarrollo de fuerzas globalizadoras en el sentido que aquí más nos interesa. Esto porque los flujos a través de fronteras —cuya intensificación dicho “multilateralismo” se encargó de promover— son el mecanismo a través del cual las organizaciones transnacionales pueden desarrollar y aplicar sus estrategias microeconómicas.

Por otra parte, algunas políticas internas de liberalización y desregulación de mercados —iniciadas en los países industrializados en los años setenta y luego adoptadas por numerosos otros países alrededor del mundo en los años ochenta y primera mitad de los noventa— terminaron de crear las condiciones ideales para que floreciera y luego se consolidara el proceso de globalización económica como fenómeno de carácter microeconómico.

Dichas políticas internas fueron formuladas, diseñadas y aplicadas en el contexto de programas de estabilización, ajuste o reformas estructurales de corte liberalizante, con miras a la búsqueda de mayor eficiencia, flexibilidad,

---

texto). Esto último refuerza el mensaje derivado de la muy citada punta de “diamante” de Porter (1991); el secreto de las ventajas competitivas radica en competir, primero con rivales internos y más adelante con los mejores del resto del mundo.

(11) Las propias actividades de contrabando —que por cierto deberían contabilizarse como parte del proceso de internacionalización de las actividades económicas— reflejan el efecto de las políticas públicas. Así, por ejemplo, la adopción de una política comercial altamente proteccionista (con arancel medio de importación, digamos, superior a 80%), seguramente será percibida como incentivo (en realidad, un subsidio implícito) para el florecimiento del contrabando.

competitividad externa y capacidad productiva de las economías nacionales. Ejemplos conspicuos de ellas son los programas de descentralización fiscal, desregulación financiera, liberalización comercial, privatización o desincorporación de empresas públicas, y de reformas tributarias compatibles con las necesidades lógicas de los anteriores (particularmente con la liberalización del sector externo). El conjunto de políticas asociado con tales programas es bien conocido y responde al nombre de Consenso de Washington (12).

Ahora bien, el que un mismo conjunto de políticas internas haya sido adoptado en numerosos países de manera casi simultánea, es algo tan poco frecuente que merece una explicación. Por cierto, parece poco creíble la hipótesis de que tan súbita y masiva conversión a una nueva "sabiduría convencional" pudiera haber resultado de decisiones nacionales totalmente independientes.

Más bien se impone otra interpretación alternativa: la de que los gobiernos nacionales, atrapados entre presiones internas, recurrentes y acumulativas, de orden distributivo, que no podían ser incorporadas al ya obsoleto modelo de crecimiento hacia adentro, y presiones externas que los afectaban de manera más o menos simultánea, terminaron por adaptarse a las fuerzas que empujaban en pro de la nueva "sabiduría convencional". En este proceso, los gobiernos terminaron haciendo suyas las banderas y promesas de esta última (13).

La creciente movilidad del capital —tangible e intangible, real y financiero— controlado por agentes económicos transnacionales que operan de manera cada vez más "desterritorializada", fue traduciéndose en exigencias y promesas —concretas y potenciales, explícitas e implícitas, de los mercados y de las propias jerarquías corporativas transnacionales— que los gobiernos nacionales no pudieron resistir (14).

(12) La expresión "convergencia universal" ha sido sugerida como alternativa a la muy cuestionada de "consenso de Washington", que acuñó John Williamson. Sobre el origen y evolución de esta terminología ver Williamson, 1993.

(13) Aun cuando la "versión Banco Mundial" de las causas del "milagro económico del este asiático" sólo recibió difusión masiva con la publicación del informe *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (Banco Mundial, 1993), debe recordarse que los planes de estabilización y ajuste de los países que durante los años ochenta firmaron un acuerdo con el FMI y con el propio Banco Mundial contenían los elementos básicos de esa "sabiduría convencional" (a los que se vinculaban las famosas cláusulas de condicionalidad).

(14) Los elementos básicos de esta ni tan nueva "sabiduría convencional" fueron anticipadamente codificados por Harberger (1984) en un conjunto de trece reglas para la conducción de la política económica (las que fueron aumentadas a 14 por Fischer, 1987). A su vez, Little/Cooper/Corden/Rajapatirana (1994) propusieron nueve criterios generales con igual propósito. Más recientemente, Harberger (1995) retomó sus recomendaciones, comparándolas con los diez puntos de convergencia de Williamson. Dos importantes evaluaciones del surgimiento, evolución y eventual caída de la nueva "sabiduría convencional" se encuentran en Bierksteker (1995) y Krugman (1995).

De todo lo anterior se concluye que la dirección de la causalidad en la proposición bajo examen —esto es, que la globalización conduce a la pérdida de autonomía— ignora algunas importantes y complejas interacciones de la variable visualizada como determinante (globalización) y del ámbito en el que se produce la eventual pérdida de autonomía (políticas públicas). Por una parte, ignora la importante contribución de la política exterior en pro del multilateralismo para el desarrollo de una economía globalizada. Por otra parte, dicha visión no hace explícito que la implantación de importantes políticas internas constituye una respuesta racional adaptativa ante presiones externas vinculadas al proceso de globalización.

### **Formas que puede asumir la pérdida de autonomía**

Autonomía, entendida como libertad para regirse o administrarse por sí mismo con independencia de influencias externas, es un concepto propio del campo político. Así es que para hablar de pérdida de autonomía en el campo económico, debemos importar y eventualmente adaptar el concepto a los fines propios de este ensayo. Tarea no exenta de riesgos y complejidades.

En primer lugar, cabe observar que la esencia misma de los procesos políticos es la negociación. Por ello, habitualmente resulta imposible distinguir entre lo que un gobierno nacional cede como parte de un acuerdo con los partidos de oposición a fin de obtener alguna ventaja táctica o estratégica (en cuyo caso se habla de una “hábil negociación política”), o como resultado de condicionamientos externos vinculados al proceso de globalización (en cuyo caso se hablará de “nefasta pérdida de autonomía”). Segundo, si negociación política significa ceder en un área con el fin de obtener ventajas en otra a la cual se asigna mayor prioridad, entonces el problema creado por la pérdida de autonomía puede no ser más que el precio necesario para alcanzar otros objetivos. Por último, es preciso reconocer que la naturaleza del tema no se presta para consideraciones de tipo cardinal. “Pérdida” de autonomía es una noción de tipo ordinal que deja abiertos espacios donde reinan la indeterminación y la ambigüedad.

En todo caso, el gobierno central del Estado-nación interviene en la economía con cuatro propósitos generales: asignar recursos a la provisión de bienes públicos; estabilizar la trayectoria en el tiempo de las variables macroeconómicas (nivel de producción, empleo, precios, moneda, deuda pública y otras); corregir la distribución de ingresos (personal, funcional, regional, etc.); asegurar un ritmo de crecimiento económico adecuado y sustentable. Para ello, habitualmente usa tres canales:

a) regulación (fijación de precios y tarifas públicas, determinación de condiciones para la entrada y salida del mercado, localización de actividades, cumplimiento de normas de calidad en la producción y comercialización, etc.);

- b) política económica (tributaria, arancelaria, de gasto público, monetaria, crediticia, financiera, cambiaria, comercial, industrial, etc.), y
- c) participación directa como agente productor/distribuidor (empresas de utilidad pública) o financiador (bancos de desarrollo).

Detrás de tales intervenciones siempre está el supuesto de que las autoridades económicas tienen la capacidad de fijar objetivos y trazar metas compatibles con ellos, seleccionar y utilizar instrumentos eficientes y eficaces, minimizar el costo de sus intervenciones, y mantener bajo control el conjunto de restricciones —políticas, económicas y sociales— dentro de las cuales operan sus políticas. Por lo tanto, hablaremos de pérdida de autonomía de las autoridades económicas nacionales siempre que el proceso de globalización de la economía mundial afecte de manera adversa el cumplimiento de los anteriores supuestos.

Esto último, a su vez, puede manifestarse de diversas maneras, entre las que destacamos las siguientes:

1. Respecto de los instrumentos:

- Pérdida de instrumentos.
- Disminución de la eficiencia o eficacia de los instrumentos.

2. Respecto de las restricciones:

— Aumento del número, grado de complejidad e importancia estratégica de las restricciones que deben ser obedecidas por las autoridades económicas.

3. Respecto de los objetivos:

— Aumento en el número e importancia de los objetivos de política que dejan de ser opciones viables.

— Aumento del costo de insistir en mantener políticas internas alejadas de los mercados y de lo que las jerarquías corporativas transnacionales entienden como “fundamentales”.

— Elevación de los estándares exigidos para fijar y cumplir metas cuantitativas.

Basándonos en esta clasificación, que tiene sólo fines ilustrativos y está lejos de ser exhaustiva, pasamos ahora a examinar algunos ejemplos vinculados a las políticas monetaria, bancaria, cambiaria y fiscal.

### El caso de las autoridades bancarias y monetarias

Las referencias al proceso de desterritorialización de las actividades económicas suelen aludir sólo a la actuación de empresas transnacionales que operan en la esfera real de la producción, comercio e inversión directa en capitales de riesgo (como hace Dunning, 1993). Sin embargo, el ejemplo más conspícuo de globalización se encuentra en la actuación de los bancos comerciales, bancos de inversión, compañías de seguro, casas de cambio, otros agentes del ramo (incluidas las propias empresas transnacionales en sus relaciones financieras con algunas de aquellas instituciones). Por ello, las actividades y operaciones típicas

de los mercados financieros son las que mejor se ajustan a las características del cuadrante 2 del gráfico 1 (15).

La globalización de los mercados financieros es el prototipo de la interacción sinérgica entre progreso técnico, políticas de desregulación y modelos de organización corporativa. Los avances espectaculares logrados en los sistemas de comunicación y la tecnología de procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos e informaciones, han permitido que surjan imaginativas innovaciones financieras caracterizadas por sofisticados “productos” y complejas técnicas de análisis y gestión. A su vez, la amplia y generalizada desregulación financiera —consistente básicamente en la eliminación de controles sobre movimientos de capitales a través de las fronteras y de límites máximos sobre tasas de interés activas y pasivas— ha promovido mayor competencia interna, movilidad internacional de capitales de corto plazo, y creciente integración financiera internacional (16).

Las cifras citadas por Baumann (1995), Griffith-Jones/Stallings (1995) y el FMI (1995), respecto a la magnitud y ritmo de variación de algunos flujos internacionales, tanto en el sector real como en el financiero, indican claramente que la relación cuantitativa que tradicionalmente vinculaba estas dos esferas viene sufriendo una importante discontinuidad. De hecho, puede decirse que los flujos financieros han adquirido vida propia, cruzando fronteras en intensos movimientos especulativos de reiteradas idas y vueltas diarias, con total independencia de la base económica real a la que hasta hace poco se suponían subordinados. La creciente movilidad y desmaterialización de la moneda—hoy reducida a pura información electrónica transmitida de manera instantánea y simultánea por redes de computadores a través del espacio cibernetico— hace que las actividades de los mercados financieros se hayan transformado en un paradigma de la desterritorialización de las actividades característico del proceso de des-globalización. Como es fácil imaginar, toda esta nueva situación viene

---

(15) La posibilidad de vínculos entre empresas transnacionales y bancos depende del modelo de control corporativo e intermediación financiera vigente en cada país. Veáse análisis reciente de las ventajas y limitaciones de los modelos básicos (estadounidenses, alemán y japonés) en Porter (1992), Gray (1994) y Prowse (1994).

(16) El origen de la actual globalización de los mercados financieros puede buscarse en el surgimiento del mercado de eurodólares, a finales de los años cuarenta, cuando la ex-Unión Soviética colocó sus tenencias de dólares en bancos franceses para prevenir una posible congelación de sus cuentas por Estados Unidos. Cuando este último país impuso controles de capital en los sesenta, tanto los bancos como las empresas “descubrieron” el mercado de eurodólares como fuente de fondos para sortear los controles de cambio y así financiar sus operaciones. El fin del sistema de Bretton Woods en 1971 y el reciclaje de los petrodólares iniciado en 1973 dieron nueva dimensión a dicho mercado, que se “globalizó” de manera definitiva con la amplia desregulación de los mercados financieros iniciada en los años setenta en los países industrializados.

creando enormes desafíos para las autoridades de los bancos centrales y demás responsables por la conducción de las políticas bancaria, monetaria y cambiaria (17).

En primer lugar, la extraordinaria ampliación de las interdependencias entre instituciones financieras —nacionales y extranjeras— posibilitada por la desregulación y las innovaciones que acompañan al proceso de globalización, viene aumentando el riesgo sistémico. Este último invariablemente se origina a nivel micro con la eventual incapacidad de una institución financiera de cumplir con sus obligaciones, lo que puede arrastrar a otras —en una reacción en cadena— a una situación de insolvencia y, eventualmente, a la quiebra del propio sistema. Como es fácil comprender después del episodio del Banco Barings, una creciente vulnerabilidad externa equivale a una efectiva reducción de la eficiencia y eficacia de los instrumentos de supervisión bancaria.

La mayor fragilidad del sistema financiero deriva de:

- creciente opacidad de los estados de cuentas y balances de sus instituciones, lo que se explica por el intenso uso de productos derivados y otros instrumentos de extremada complejidad técnica, con riesgos asociados muy difíciles de estimar (18);
- una mayor fragilidad del sistema de pagos interbancarios, que ha pasado a ser el eslabón más débil en la cadena de arreglos institucionales destinados a evitar una crisis sistémica; esto se debe al alza explosiva del valor de los pagos efectuados a través de dichos mecanismos en relación con los recursos netos medios de que disponen los participantes del sistema, lo que significa que una eventual falla de sincronización por problemas de liquidez de un agente podría generar una crisis sistémica de considerables proporciones (19);
- la inestabilidad de los precios de los activos financieros, traducida en mayor

---

(17) O'Brien (1992) acuñó la expresión “el fin de la geografía” (posiblemente por analogía con “el fin de la historia” de Fukuyama) como metáfora que resume la noción de desterritorialización de buena parte de las operaciones financieras contemporáneas. Estas últimas, en el decir de mi colega Edgardo Noya, tienen lugar en el “espacio Borgeano” donde se juntan lo infinito con lo simultáneo de manera instantánea.

(18) Acerca de la falta de transparencia de los estados de cuentas y balances de las instituciones financieras, el actual presidente del Instituto Monetario Europeo y hasta hace poco tiempo gerente general del Banco de Pagos Internacionales manifestó recientemente: “Para decirlo incisivamente, yo desafiaría incluso a un profesional de las finanzas a que tome las cuentas publicadas de algún gran banco internacional de otra institución financiera y haga una evaluación exacta de sus asuntos... Esta falta de transparencia no sólo anula uno de los supuestos claves que la economía libre necesita para efectuar una óptima asignación de recursos, sino que también significa que los participantes tal vez no estén en condiciones de aplicar a las instituciones financieras la disciplina de mercado *de facto* necesaria para evitar el riesgo de que surjan problemas sistémicos” (Lamfalussy, 1995. Cita traducida del inglés).

(19) Es sabido que cuando los agentes se retiran de las cajas de compensación bancaria porque anticipan problemas con su funcionamiento, se genera una crisis de liquidez que puede terminar

volatilidad de corto plazo (como en los mercados de divisas) o, lo que es más serio, en precios desalineados en el mediano plazo (como en los mercados de cambio, propiedades y títulos durante gran parte de los años ochenta en algunos países industrializados). Como es fácil imaginar, cuando estas “burbujas” explotan aumenta la probabilidad de riesgo sistémico.

El aumento en el riesgo sistémico que resulta de la globalización de los mercados financieros se traduce en potenciales efectos adversos sobre la conducción de las políticas monetaria y fiscal. Respecto de la primera, una inyección de crédito para recuperar instituciones “demasiado grandes para quebrar” constituye una amenaza para la trayectoria de los agregados monetarios y el estado de las expectativas inflacionarias. Respecto de la segunda, una eventual crisis sistémica puede representar un fuerte aumento de la carga tributaria que se precisa para retomar los equilibrios macroeconómicos.

En segundo lugar, es obvio que a medida que las instituciones financieras internas se tornen más vulnerables, debido a las interdependencias asociadas con la globalización del sistema financiero mundial, las autoridades de los bancos centrales nacionales pierden incentivos para controlar la expansión de los agregados monetarios de manera compatible con la reducción de la tasa de inflación anual. En tal caso, dichas autoridades tendrán como primera prioridad velar por la integridad del sistema financiero, dejando en segundo plano la política anti-inflacionaria.

En tercer lugar, la explosión de innovaciones financieras y la volatilidad de los precios de activos como divisas, propiedades, títulos y acciones, tienden a reducir la estabilidad de la relación entre grandes agregados monetarios y el PIB. De esta manera, la globalización financiera hace que los mecanismos de transmisión monetaria sean cada vez menos predecibles (lo que es equivalente a una reducción en la eficiencia y eficacia de la política monetaria).

En cuarto lugar, la existencia de mercados de divisas que operan alrededor del mundo las 24 horas del día, con información puesta en la pantalla de computadores conectados en red, permite la instantánea sustitución de monedas en los portafolios de los inversionistas. Este fenómeno de sustitución monetaria entre países sugiere que el nivel más eficiente para controlar la expansión monetaria puede ser el supranacional (20).

---

en una crisis sistémica. Este ejemplo de profecías autocumplibles recibe el nombre de “riesgo Herstatt”, en recuerdo de un banco alemán que quebró en 1974 por dicho motivo. Por otra parte, según Crockett —actual gerente general del Banco de Pagos Internacionales— se estima que en dos días y medio de operación, los sistemas de compensación de pagos interbancarios de Suiza y Japón movilizan recursos equivalentes al PIB anual de cada país. En Estados Unidos y Alemania el tiempo requerido varía de tres a cuatro días (Crockett, 1994).

(20) Lane/Poloz (1992) muestran que la demanda de moneda agregada en los países miembros del Grupo de los 7 tiende a ser más estable que la demanda de cada moneda por separado.

En quinto lugar, con suficiente movilidad internacional del capital financiero, una política que fije la tasa nominal de cambio y no imponga ningún control a la compraventa de divisas, hace endógena la oferta de base monetaria (o sea, se pierde autonomía en el manejo de la política monetaria como instrumento para determinar el nivel de actividad y precios). Dicho de otra manera, en una economía con mercados financieros globalizados y alta movilidad del capital especulativo, las autoridades económicas deben optar entre reemplazar el ancla cambiaria por un ancla monetaria, al costo que sea necesario en descontrol de la oferta de deuda pública debido al alza de la tasa de interés sobre los títulos públicos, desaliento de la inversión privada y del nivel de actividad y mayor fragilidad del sistema bancario, o bien mantener el tipo de cambio nominal, al costo que sea necesario en atraso cambiario y pérdida consiguiente de recaudación tributaria por operaciones de comercio exterior, en aumento del déficit comercial, en variaciones del acervo de reservas internacionales. Así, la “trinidad imposible” (cambio nominal fijo, movimiento de capitales y autonomía monetaria) puede ser vista como una manifestación de la pérdida de autonomía de las autoridades internas resultante del proceso de globalización financiera.

En sexto lugar, como las inestabilidades cambiarias europeas vienen mostrando desde la crisis de septiembre de 1992 —y como las recientes experiencias mexicana y argentina se encargaron de recordar— los mercados financieros globales muestran cada vez menos tolerancia hacia políticas internas que signifiquen atrasos cambiarios significativos o permanentes. Después de la crisis mexicana de diciembre de 1994, el comportamiento de los mercados ha reducido enormemente el margen de maniobra de las autoridades económicas nacionales para manejar el tipo de cambio nominal como ancla del sistema de precios. El caso de México es elocuente, ya que desde entonces debió aceptar la flotación de su moneda. El caso de Argentina supone un fuerte compromiso de no devaluar; sin embargo, el reciente anuncio de una tasa de desempleo de 18,6% (promedio nacional) puede ser interpretado como un indicador del precio político y social que se debe pagar por insistir en un curso de acción autónomo. El caso de Brasil ilustra una situación intermedia, en la cual el diseño original del Plan Real debió ser alterado —primero adoptando una banda de flotación y más tarde ajustándola de modo compatible con una devaluación— para satisfacer las expectativas del mercado.

En séptimo lugar, la disciplina impuesta por el funcionamiento de mercados financieros globales alcanza hasta el manejo de metas cuantitativas por parte de las autoridades monetarias. Así, por ejemplo, en una economía con tasa de inflación y de crecimiento de la base monetaria iguales a 50% anual, el anuncio del Banco Central de que pretende reducir la expansión de la moneda de alta potencia a sólo 48% anual sería probablemente visto por los mercados como falta de voluntad política para enfrentar el problema. A su vez, si el anuncio fuera que la creación primaria de moneda no excederá el 0% anual, los mercados

probablemente tampoco lo considerarían un anuncio serio (o podrían interpretarlo como información compatible con un futuro congelamiento de precios).

Por último, en la medida en que numerosas y creativas innovaciones financieras permiten que los agentes del sector privado se puedan proteger contra eventuales cambios en el curso de la política monetaria o cambiaria, la eficiencia de estas últimas tiende a verse disminuida.

Esta sería una variante de la ley de Goodhart, cuya versión original establecía que, cuando los agentes económicos descubren la existencia de una relación estable (entre dos o más variables), ésta se quiebra (pues pasa a ser sobreexplotada). En el presente caso, cuando los agentes aprenden a usar los instrumentos surgidos de la desregulación bancaria promovida por el Banco Central, la eficiencia de la política monetaria a cargo de este último tiende a quedar neutralizada (pues los agentes tienen un incentivo para cubrirse contra las iniciativas del Banco Central mediante el adecuado manejo de los referidos instrumentos).

### **El caso de las autoridades fiscales**

Cuando se trata de ilustrar el efecto restrictivo de la apertura comercial sobre el campo de maniobra de las autoridades fiscales, el primer caso que viene a la mente es el conocido ejemplo del multiplicador del gasto público. En el contexto de políticas keynesianas, destinadas a compensar insuficiencias (o excesos) de demanda del sector privado, la trayectoria de la demanda agregada de una economía cerrada ( $D = Ad = Cd + Gd + Id$ ), puede ser estabilizada mediante una variación compensatoria en el nivel del gasto público o de la tributación. Sin embargo, a medida que la economía se internacionaliza, la demanda agregada se hace cada vez más sensible a variaciones en los factores determinantes de la balanza comercial ( $D = Ad + X = A + X - M = C + G + I + X - M$ ), con lo que el multiplicador del gasto público disminuye a causa de las "filtraciones" originadas en la demanda de importaciones.

El conocido argumento anterior resulta de comparar una misma economía en circunstancias de autarquía y en las de apertura, y permite mostrar la pérdida de grados de libertad que experimenta el gobierno central del Estado-nación cuando la economía interna se abre al comercio exterior (21). Esto no es suficiente, sin embargo, para mostrar los efectos de la globalización de la economía mundial sobre el grado de autonomía de las autoridades nacionales

---

(21) Se puede obtener una estimación de esta pérdida calculando el aumento necesario en el déficit público para alcanzar un predeterminado grado de expansión en el nivel de actividad o empleo, respecto a lo requerido en una situación de autarquía.

en el diseño e instrumentación de sus propias metas de política fiscal. La razón ya adelantada es que globalización y apertura no son sinónimos.

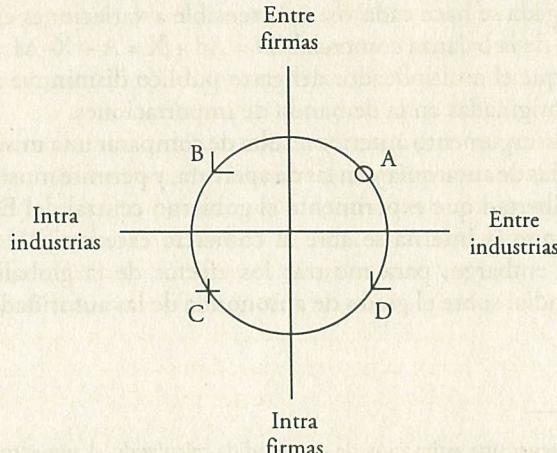
Las complejidades fiscales que resultan de la globalización emergen cuando se examina la tributación sobre las utilidades de las empresas transnacionales que establecen administraciones impositivas concurrentes; esto es, las dificultades surgen con la asignación de los derechos de recaudación de impuestos que hacen los diferentes Estados-nación en cuyos territorios las operaciones tienen lugar o donde la casa matriz tiene su sede.

Lo anterior está vinculado al cambio estructural que la globalización viene provocando en el patrón del comercio internacional y de las inversiones extranjeras directas (gráfico 2).

La región A corresponde a las operaciones de comercio exterior a que nos acostumbró la lógica de Heckscher-Ohlin. En ella, cada país exporta (importa) el bien que usa intensivamente el factor de producción con el que está mejor (peor) dotado, lo que a su vez da origen a la noción convencional de que el comercio se realiza entre empresas sin vínculos (principio de *at arm's length*) de dos países que compran y venden productos de diferentes industrias (digamos, textiles de Inglaterra y vino de Portugal). Este tradicional patrón de comercio internacional entre empresas y entre industrias puede ser interpretado como típico de la fase primitiva del proceso de internacionalización de la economía mundial (aunque es preciso reconocer que aún mantiene vigencia en numerosos productos).

— Gráfico 2 —

### Comercio internacional y comercio intrafirma



La región C corresponde a lo que hay de más típico en la actual fase del proceso de globalización. Destacan aquí las operaciones de comercio e inversión intrafirma e intraindustria, efectuadas por empresas transnacionales que operan guiadas por una lógica global y que se apoyan en un esquema organizacional flexible del tipo descrito anteriormente.

Entre los múltiples problemas que las autoridades fiscales deberán enfrentar a medida que las operaciones a través de fronteras [de comercio, inversión y financieras] tiendan a concentrarse en la región C, mencionaremos algunos a continuación.

En primer lugar, los arreglos institucionales para el control de flujos a través de fronteras —esto es, las aduanas nacionales— son heredados de los tiempos en que las relaciones económicas internacionales eran típicas de la región A. Por este motivo están básicamente diseñados para lidiar con el comercio de mercaderías pasibles de control físico (toneladas de carne o azúcar, cajas o hectolitros de vino, centenas de neumáticos, número de camiones o automóviles, etc.), y realizado por empresas no vinculadas entre sí y que por lo tanto usan precios de mercado para determinar créditos y débitos. Por el contrario, el tipo de transacciones característico de C supone corrientes de comercio con un creciente contenido de servicios, información y conocimientos. En cierta manera puede decirse que son flujos cada vez más “conceptuales” y, por lo tanto, su carácter crecientemente “intangible” tiende a dificultar las valoraciones monetarias que cada país desea realizar con fines arancelarios e impositivos en general.

En segundo lugar, y vinculado al punto anterior, ocurre que los agentes que intervienen en las actividades de la región C tienden a ser miembros de jerarquías transnacionales para las que lo esencial del comercio internacional es mover bienes y servicios —incluyendo los de tipo financiero— al interior de la corporación. El hecho de que esto último involucre mover dichos bienes y servicios entre diversos países es porque hacerlo de esta manera resulta más conveniente para los intereses y la estrategia global de la organización. Ocurre que en las operaciones de compra-venta interna entre diferentes subsidiarias, filiales y casa matriz, los “precios de transferencia” utilizados permiten conocidos manejos cuyas consecuencias tributarias y cambiarias pueden no ser triviales. La importancia del tema para las administraciones tributarias y los bancos centrales de países como Brasil es considerable, ya que desde el ángulo del comercio de servicios (contabilidad, crédito y finanzas, investigación y desarrollo, capacitación de personal, etc.) y de otros valiosos intangibles (patentes, fórmulas, procesos, diseños, derechos de autor, marcas o nombres comerciales, modelos, franquicias, licencias, datos técnicos, listas de clientes, etc.), es mucho lo que las autoridades fiscales precisan hacer para no perder grados de libertad —bajo la forma de pérdida de recaudación— debido al proceso de globalización.

En tercer lugar, es preciso estar atentos al hecho de que el incentivo de las

empresas transnacionales para manipular “precios de transferencia” no se limita al de optimizar su plan tributario global (transfiriendo utilidades desde países con elevada presión impositiva hacia otros con menor carga tributaria). El mismo procedimiento se puede utilizar, entre otras cosas, para repatriar utilidades en exceso de lo permitido por las normativas locales, reducir riesgo en operaciones de cambio, capitalizar activos, evitar controles de precios, responder a cargos de *dumping* o de otras actividades monopólicas, neutralizar demandas salariales, subvencionar una subsidiaria “naciente”, penetrar nuevos mercados o aumentar la participación en mercados tradicionales, etc. Como puede verse, no son pocos los canales por los que la globalización de la economía puede afectar adversamente —mediante precios de transferencia— los intereses del fisco nacional.

En cuarto lugar, cabe observar el lado financiero de las economías nacionales para ver su creciente interacción con los dinámicos mercados financieros internacionales. En tal contexto se puede apreciar que los “bancos globales” —como el Chase Manhattan, el Chemical Bank y otros— representan una modalidad muy especial de jerarquías corporativas transnacionales, por los tipos de “productos” con que operan y por el tipo de control a que están sujetos en cada país (usualmente bajo la égida del Banco Central). Sin embargo, no se debe desconocer que tales tipos de bancos —y otros agentes financieros que llevan a cabo operaciones financieras internacionales— tienen los mismos incentivos (y tal vez más facilidades) que las empresas transnacionales del lado real de la economía, para manipular sus respectivos “precios de transferencia”. Dada la magnitud de los volúmenes manejados por estas instituciones (en operaciones de *hedge*, especulación y arbitraje intrafirma a través de fronteras), aun pequeñas diferencias en los precios utilizados pueden representar cuantiosas pérdidas para el fisco.

En quinto lugar, la creciente importancia de las empresas transnacionales se manifiesta cada vez más en el volumen de inversión extranjera directa y de comercio que generan (dentro de la región C del gráfico 2). Como cabe imaginar, dichas actividades tienen importantes contrapartidas financieras (como la creación o destrucción de activos financieros vinculados a los pagos de exportaciones e importaciones, operaciones de protección para reducir riesgos cambiarios, operaciones en los mercados de divisas para efectuar remesas de utilidades o repatriación de capital, etc.). Dada la importancia cuantitativa de dichas operaciones en relación con el conjunto de las operaciones externas, el nivel medio de las reservas internacionales y el volumen de operaciones en el mercado de divisas, es evidente la necesidad de que los bancos centrales sigan de cerca lo que las empresas transnacionales puedan estar haciendo (o venir a hacer), de manera coordinada con “bancos globales”, en materia de precios de transferencia.

En sexto lugar, existen diversas áreas nichos en las que se viene dando una activa interacción entre los lados real y financiero de las empresas transnacio-

nales. Así, por ejemplo, éstas poseen en todo momento activos y pasivos líquidos denominados en diversas monedas y situados en numerosos países. Por lo tanto, los movimientos de divisas generados por técnicas de manejo de los flujos de caja de estas empresas —dado el volumen que representan y la asiduidad con que tienen lugar— les permite transferir cifras enormes aun con la adopción de pequeños diferenciales en las tasas de interés (*spreads*). Otro ejemplo de estas áreas nichos se encuentra en la industria de los llamados “seguros cautivos”, esto es, empresas de seguros que son subsidiarias de una empresa transnacional del sector no financiero (por ejemplo, una fábrica de automóviles), o controladas por ella. La motivación para crear estas empresas aseguradoras “cautivas” puede inferirse del hecho de que en 1991 el 75% de ellas se hallaban en paraísos fiscales extraterritoriales. De esto también se infiere la pérdida de autonomía para las autoridades fiscales que significan ésta y otras modalidades de operación de las empresas transnacionales.

En séptimo lugar, y por último, la carga tributaria de las empresas transnacionales en un país puede también ser alterada sustituyendo corrientes de comercio por corrientes de inversión extranjera directa (cuyas utilidades suelen estar exentas de gravámenes durante algunos años); reorientando la producción hacia la exportación de bienes manufacturados (con lo cual el mecanismo de devolución del impuesto al valor agregado (IVA) permite reducir la contribución neta de sus operaciones al Tesoro), y modificando la composición de sus exportaciones en favor de los servicios (con lo cual los administradores tributarios quedan prácticamente imposibilitados de ejercer adecuada fiscalización).

Los ejemplos anteriores apenas tocan algunas de las múltiples y complejas formas en que el comportamiento y las estrategias del principal agente del proceso de globalización —esto es, las empresas transnacionales del lado real o financiero— pueden reducir la autonomía de las autoridades fiscales nacionales. Por cierto, existen muchos otros canales que este ensayo no explora y que no se vinculan directa ni necesariamente a dichos agentes económicos.

Sólo para ilustrar esto último, retomemos el caso de pequeñas economías abiertas a los movimientos de capitales de corto plazo y que mantienen fijo el tipo de cambio nominal como parte de un programa anti-inflacionario. Como cabe imaginar, una abundante disponibilidad de financiamiento externo tiene como contrapartida el potencial efecto adverso de la excesiva monetización sobre la meta inflacionaria. Esto fuerza la intervención del Banco Central para fines de esterilización, con el consecuente aumento en la oferta de títulos internos y en la tasa de interés.

Lo anterior tiene dos consecuencias al menos: por una parte, refuerza el sistema de incentivos que atrae la entrada neta de capitales (lo que permite anticipar que a futuro, a igualdad de otras condiciones, habrá nuevas intervenciones esterilizadas con aumentos de la tasa de interés para asegurar que el mercado continúe absorbiendo cantidades de valores internos); por otra parte,

tiende a hacer más frágiles las cuentas públicas, debido al correspondiente aumento del servicio de la deuda pública. Como lo anticipaba Calvo (1991), esta combinación de efectos promueve la pérdida de confianza de los agentes económicos en la sustentabilidad del programa anti-inflacionario, y tiene un efecto más acentuado cuanto mayor sea la entrada neta de capitales de corto plazo.

### Comentarios finales

La globalización de la economía mundial es un proceso en marcha cuyas consecuencias de largo plazo en diferentes áreas hoy sólo es posible atisbar. Sin embargo, ya está claro que dicho proceso plantea extraordinarios desafíos a los responsables de la estabilidad del sistema financiero y de la conducción de las políticas monetaria y cambiaria. De igual modo, los administradores tributarios y demás encargados del resto de la política fiscal, enfrentan crecientes dificultades para concebir y aplicar políticas capaces de neutralizar los efectos adversos de la globalización sobre la autonomía de las autoridades económicas.

El fenómeno de la globalización efectivamente limita el margen de maniobra de los gobiernos nacionales. Sin embargo, la fuerza disciplinadora de la competencia internacional que subyace al menos en buena parte de dicho proceso puede llegar a tener importantes efectos benéficos sobre el curso futuro de las políticas públicas en los países de la región. Así, cuando se hable de "pérdida de autonomía" habrá que mirar con cuidado para ver si acaso no se trata apenas de una bienvenida "reducción en el grado de arbitrariedad" con que a veces se manejan las políticas públicas. Cabe preguntarse, por ejemplo, si la creciente falta de tolerancia de los mercados financieros internacionales —a manejos arbitrarios del tipo de cambio, o también a déficit públicos elevados y persistentes— afecta la autonomía de las autoridades internas (puesto que aumenta la importancia de las restricciones que los gobiernos deben obedecer) o si, más bien, es una reacción benéfica que evita males mayores a futuro (como la acumulación de grandes rezagos cambiarios que, a la hora de la inevitable devaluación, originan traumas financieros con considerables efectos negativos en la esfera real de la economía).

En todo caso, el Estado-nación que conocemos deberá permanecer aún por mucho tiempo como unidad organizadora básica de la vida política, económica, social y cultural de nuestros pueblos (22). La globalización le trae nuevos y complejos desafíos, pero también enormes oportunidades. Las autoridades

(22) La tesis de la obsolescencia del Estado-nación y surgimiento del Estado-región tiene uno de sus más destacados expositores en Ohmac (1993 y 1995).

económicas nacionales disponen de poderosos instrumentos para manejar los primeros y deben armarse de equivalente entusiasmo —a la vez que desarrollar enorme esfuerzo— para aprovechar las segundas. Entre las muchas opciones abiertas a los gobiernos nacionales —no consideradas aquí por razones de extensión— conviene tener presente la propuesta de la CEPAL (1994) en favor del regionalismo abierto. Como muestra Stallings (1995), los gobiernos nacionales ya vienen dando importantes respuestas regionales a los desafíos globales.

Queda abierta la pregunta sobre cuál de los grandes esquemas de integración a través de los que se expresan dichas respuestas —sea en la tradición del Tratado de Roma (donde el liderazgo del proceso recae sobre jerarquías gubernamentales, como en el MERCOSUR), sea en la de la experiencia china (donde el liderazgo es ejercido por agentes privados a través de los mercados)— es menos dañino para la futura autonomía del Estado-nación (23).

---

(23) Sobre la experiencia de China, veáse Jones/King/Klein, 1992.

Este trabajo: "Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias" ha sido publicado en la *Revista de la CEPAL*, nº 58, Santiago de Chile, abril 1996, pp. 63-77.

## Bibliografía

- Alcorta, L. *Are economies of scope replacing economies of scale?: Implications for developing countries*. Mimeo. Documento presentado en la Primera Conferencia INTECH, del 21 al 23 de junio, Maastricht, Países Bajos, 1993.
- Banco Mundial *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C., 1993.
- Baily, M. M./Gersbach, H. *Efficiency in Manufacturing and the Need for Global Competition*. Brooking Papers on Economic Activity: Microeconomics, 1995.
- Baumann, R. (comp.) *Uma visão econômica da globalização, O Brasil e a economia global*, Rio de Janeiro, Editora Campus, Ltda. 1995.
- Bierksteker, T. J. The triumph of liberal economic ideas in the developing world, en Stallings, B. (ed.) *Global Change, Regional Response, The New International Context of Development*, Cambridge University Press. Londres, 1995.
- Calvo, G. The perils of sterilization, *IMF Staff Papers*, nº 38, Fondo Monetario Internacional-FMI, Washington D.C., 1991.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, Lc/L. 808 (CEF.19/3), Santiago de Chile, 1994.

- Crockett, A. A BIS view of the global banking issues of the 1990's, *BIS Review*, nº 75, Banco de Pagos Internacionales (BPI), Basilea, abril 1994.
- Di Filippo, A. La integración de la economía mundial: los procesos de globalización y regionalización, mimeo. Documento de apoyo al Taller Interamericano sobre Estadísticas del Comercio Regional y las Finanzas Externas de América Latina, Centro Interamericano de Enseñanza de Estadística (CIENES), Santiago de Chile, junio-agosto 1995.
- Dollar, D. Technological Differences as a source of comparative advantage, *The American Economic Review*, vol. 83, nº 2, American Economic Association, Los Angeles, mayo 1993.
- Dunning, J.H. *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Addison-Wesley, Reading, 1993.
- Fischer, S. Economic growth and economic policy, Symposium on Growth-Oriented Adjustment Programs, Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional-FMI, Washington, D.C., febrero 1987.
- FMI-Fondo Monetario Internacional *World Economic Outlook*, Washington, D.C., mayo 1995.
- Freeman, C. The economics of technical change, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 18, nº 5, Academic Press, Londres, octubre 1994.
- Gerschenkron, A. *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, 1966.
- Gray, P. H. The efficiency of financial intermediation and international competitiveness, *Weltwirtschaftliches Archiv. Review of World Economics*, Band 130, Heft 4, Institut für Weltwirtschaft Kiel Tübingen, República Federal de Alemania, 1994.
- Griffith-Jones, S./Stallings B. New global financial trends: implications for development, en Stallings, B. (ed.) *Global Change, Regional Response The New International Context of Development*, Cambridge University Press. Londres, 1995.
- Harberger, A.C. (ed.) *Economic policy and economic growth*, World Economic Growth, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, 1984.
- Harberger, A.C. Monetary and fiscal policy for equitable economic growth, Conference on Income Distribution and Sustainable Growth, FMI, Washington, D.C., junio 1995.
- Hummels, D./Levinsohn, J. Product differentiation as a source of comparative advantage?, *The American Economic Review*, vol. 83, nº 2, American Economic Association, Los Angeles, 1993.
- Jones, R./King, R./Klein, M. The Chinese Economic Area: Economic Integration Without a Free Trade Agreement, Working Papers, nº 153, Economic Department, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico-OCDE, París, 1992.
- Krugman, P. Dutch tulips and emerging markets, *Foreign Affairs*, vol. 74, nº 4, Council on Foreign Relations, Inc., Nueva York, julio-agosto 1995.
- Lamfalussy, A. Financial innovation and market stability, *BIS Review*, nº 18, BPI, Basilea, febrero 1995.
- Lane, T./Poloz, S. Currency Substitution and Cross-Border Monetary Aggregation:

- Evidence from the G-7, IMF Working Paper, nº 81, FMI, Washington, D.C., octubre 1992.
- Leamer, E. E. Factor-Supply Differences as a Source of comparative advantage, *The American Economic Review*, vol. 83, nº 2, American Association, Los Angeles, mayo 1993.
- Little, I.M./Cooper, R. N./Corden, W. M/Rajapatirana, S. *Auge, crisis y ajuste: la experiencia macroeconómica de los países en desarrollo, 1970-90*, Banco Mundial/Oxford University Press, Washington, D.C., 1994.
- Metcalfe, J.S. Evolutionary economics and technology policy, *The Economic Journal*, vol. 104, nº 425, Blackwell Publishers, Oxford, Reino Unido, julio 1994.
- Milgrom, P./Roberts, J. The economics of modern manufacturing: technology, strategy and organization, *The American Economic Review*, vol. 80, nº 3, American Economic Association, Los Angeles, junio 1990.
- Nelson, R. Recent evolutionary theorizing about economic change, *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIII, nº 1, The American Economic Association, Menasha, marzo 1995.
- Nelson, R./Winter, S. *Evolutionary Theory of Economic Change*, The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, 1982.
- North, D. Institutions, Institutional Change, and Economic Performance, Cambridge University Press. Londres, 1990.
- O'Brien, R. Global financial integration: The end of geography, Chatham House Papers, nº 7, Royal Institute of International Affairs Londres, 1992.
- Ohmac, Kenichi The rise of the Region State, en *Foreign Affairs*, Boston, primavera, 1993.
- Ohmac, Kenichi Putting Global logic first, en *Harvard Business Review*, enero-febrero, 1995.
- Oman, C. Globalisation and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries, Centro de Desarrollo-OCDE, París, 1994.
- Parente, S.L./Parente, E.C. Technology adoption and growth, Research Department Staff Report, nº 136, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minneapolis, 1991.
- Porter, M. E. *La ventaja competitiva de las naciones*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires, 1991,
- Porter, M. E. Capital disadvantage: America's failing investment system, *Harvard Business Review*, septiembre-octubre, Cambridge, 1992.
- Prowse, S. Corporate governance in an international perspective: A survey of corporate control mechanisms among large firms in the United States, the United Kingdom, Japan and Germany, BPI, *BIS Economic Papers*, nº 41, Basilea, julio 1994.
- Rosenberg, N. *Exploring the Black Box: Technology, Economics, and History*, Cambridge University Press, Londres, 1994.
- Stallings, B. Introduction: global change, regional response, en Stallings, B. (ed.) *Global Change, Regional Response: The New International Context of Development*, Cambridge University Press. Cambridge, 1995.

- Storper, M. Territories, flows and hierarchies in the global economy, *Aussenvirtschaft*, nº 50, 1995.
- Stoneman, P./Diederer, P. Technology diffusion and public policy, *The Economic Journal*, vol. 104, nº 425, Blackwell Publishers, Oxford, Reino Unido, julio 1994.
- Tybout, J. R. Internal returns to scale as a source of comparative advantage: the evidence, *The American Economic Review*, vol. 83, nº 2, American Economic Association, Los Angeles, mayo 1993.
- UNCTAD-Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo *World Investment Report 1993, Transnational Corporations and Integrated International Production*. Publicación de las Naciones Unidas, E.93.II.A.14, 1993.
- Williamson, J. Democracy and the Washington Consensus, *World Development*, vol. 21, nº 8, Pergamon Press Ltd., Oxford, Reino Unido, 1993.
- Williamson, O.E./Winter, S.G. *The Nature of the Firm: Origins, Evolution, and Development*, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido, 1991.

## Autores

**Luis Eduardo Escobar:** economista de la Universidad de Chile con master en Economía de la Universidad de Maryland. Consultor privado en asuntos financieros y administracion de Proyectos, se desempeña como Representante Residente del Fondo Monetario Internacional en Quito, Ecuador (1994-1996) y Subjefe de la División de Centro América del FMI.

**Ricardo Ffrench-Davis:** P.H.D. en Economía, Universidad de Chicago. Asesor Regional Principal de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL, y Vicepresidente de CIEPLAN-Chile, fue Director de Estudios del Banco Central de Chile (1990-1992), miembro del Comité de Desarrollo de las Naciones Unidas (1990-1994) y profesor en las Universidades de Oxford y Boston, entre otras.

**Juan Carlos Lerda:** P.H.D. en Economía de la Universidad de Harvard. Asesor regional en política fiscal de la secretaría ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL y responsable del Proyecto Regional de Política Fiscal (1989-1996), es profesor en la Universidad de Brasilia y consultor económico del gobierno de Brasil.

**Gonzalo Maldonado Albán:** economista de la Universidad Católica de Quito, con master en Economía empresarial (INCAE), se desempeña como analista y asesor económico, y como profesor en la Universidad Católica de Quito.

**Carlos Ominami P.:** master en Economía de la Universidad de Nanterre-Paris X (Francia), ha sido ministro de Economía de Chile (1990-1994), y Senador de la República de Chile. Se desempeña como asesor de organismos internacionales.

**Rafael Urriola U.:** master en Economía Pública y Planificación de la Universidad de Nanterre-Paris X (Francia), es experto internacional de la Fundación Friedrich Ebert de Alemania en Ecuador y editor-responsable de las series Informe social y Economía (y) Política del ILDIS-Quito.

**Jurgen Weller:** master en Ciencias Políticas de la Universidad Libre de Berlín (candidato al doctorado en Economía). Oficial de asuntos económicos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Experto Asociado de PREALC, Costa Rica.



ESTE EJEMPLAR SE TERMINO DE IMPRIMIR  
EN LOS TALLERES DE EDITORIAL TEXTO  
AV. EL CORTIJO, QTA. MARISA, N° 4  
LOS ROSALES - CARACAS - VENEZUELA







Si el objetivo del desarrollo económico es mejorar y satisfacer las necesidades materiales del ser humano, resulta evidente que el libre mercado no es suficiente para concretar las aspiraciones de progreso de la sociedad. Para algunos se trata de causas coyunturales pero, ciertamente, las tendencias de la economía de los países de la región permiten evidenciar -entre otros desajustes- niveles de desempleo preocupantes, desigualdades cada vez mayores entre sectores de población urbana y entre población urbana y población rural, así como una muy fuerte expansión del sector informal.

Estos son los temas que aquí se abordan, en la búsqueda de una complementación entre política económica y social que contenga elementos redistributivos que permitan enfrentar estas transformaciones.

**Luis Eduardo Escobar**  
**Ricardo Ffrench-Davis**  
**Juan Carlos Lerda**  
**Gonzalo Maldonado Albán**  
**Carlos Ominami**  
**Rafael Urriola**  
**Jurgen Weller**

**ISBN 980-317-106-2**

