

SUMARIO

HOMENAJE A RAUL PREBISCH

Presentación <i>Oscar Altimir</i>	7
Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL <i>David Pollock, Daniel Kerner y Joseph Love</i>	9
Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI <i>José Antonio Ocampo</i>	25
Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas <i>Octavio Rodríguez</i>	41
El regreso de la vulnerabilidad y las ideas tempranas de Prebisch sobre el “ciclo argentino” <i>Arturo O’Connell</i>	53
Las ideas del joven Prebisch <i>Adolfo Gurrieri</i>	69
Raúl Prebisch: Los años de gobierno <i>Roberto Cortés Conde</i>	83
Los mercados y el Estado en la evolución del “manifiesto” de Prebisch <i>Edgar Dosman</i>	89
Las ideas motrices de tres procesos de industrialización <i>Norberto González</i>	107

ARTICULOS

Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil <i>Carlota Pérez</i>	115
Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional <i>Jorge Katz y Giovanni Stumpo</i>	137
Participación de los pobres en los frutos del crecimiento <i>Mario La Fuente y Pedro Sáinz</i>	161
Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos <i>Rubén Kaztman</i>	171
El empleo en América Latina, base fundamental de la política social <i>Barbara Stallings y Jürgen Weller</i>	191
El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional <i>María Angélica Larach</i>	211
Impactos estáticos y dinámicos del MERCOSUR. El caso del sector farmacéutico <i>Marta Bekerman y Pablo Sirlin</i>	227
Publicaciones recientes de la CEPAL	247

Cambio tecnológico *y oportunidades de* desarrollo como *blanco móvil*

Carlota Pérez

*Investigadora Honoraria,
SPRU, Universidad de Sussex.
Investigadora Senior Adjunta,
INTECH, Universidad de las
Naciones Unidas,
Países Bajos
carperez@reaccium.ve*

Este artículo propone una interpretación del desarrollo como proceso de acumulación de capacidades tecnológicas y sociales, en función del aprovechamiento de ventanas de oportunidad sucesivas y distintas. Estas vendrían determinadas, desde los países centrales, por las revoluciones tecnológicas que ocurren cada medio siglo y las cuatro fases que caracterizan su despliegue. Las posibilidades de avanzar en cada oportunidad dependerían de los logros de la fase anterior, la identificación de la naturaleza de la siguiente, la comprensión del paradigma tecnoeconómico que acompaña la revolución en cuestión y la habilidad para diseñar y negociar, en cada caso, una estrategia de suma positiva reconociendo las estrategias de las empresas más poderosas. Con esta interpretación se revisan someramente las sucesivas estrategias de desarrollo aplicadas desde la década de 1950. Luego se atisba el carácter de la próxima fase y, aplicando los principios del paradigma tecnoeconómico, se exploran algunos aspectos del cambio institucional por realizar.

I

Cambio tecnológico y desarrollo

La tecnología suele concebirse como un campo especializado de la política de desarrollo, con instituciones separadas. No obstante, en el presente trabajo sostenemos que la tecnología, más que un elemento de las estrategias de desarrollo, es condición de su viabilidad. Las oportunidades de desarrollo son un blanco móvil. Cualquier observador serio del progreso alcanzado en materia de desarrollo desde fines de los años cincuenta hasta fines del decenio de 1970 tendrá que reconocer que las estrategias de sustitución de importaciones aplicadas por los diversos países se tradujeron en avances graduales y significativos. A mediados del decenio de 1970, cuando la combinación del rediseño industrial del Norte con la promoción de exportaciones desde el Sur mostraba y prometía nuevos y más amplios avances, se tenía la esperanza de que el progreso sería constante. Con el fracaso y deterioro subsiguiente del modelo de protección y subsidios en la mayoría de los países que lo trataron de seguir aplicando, el péndulo se ha desplazado al otro extremo, negándose todos los logros conseguidos con ese modelo. Se abonó así el terreno para defender al libre mercado como la única forma de lograr resultados satisfactorios en materia de desarrollo, aunque la eficacia de esa política no se haya comprobado todavía.

Se sostiene en este artículo que las oportunidades de desarrollo surgen y se modifican a medida que se

despliegan las sucesivas revoluciones tecnológicas en los países avanzados. La transferencia de tecnología y de equipo productivo sólo se efectúa voluntariamente cuando promete beneficio mutuo. Las estrategias de sustitución de importaciones fueron exitosas porque constituían un juego de suma positiva para las industrias maduras del mundo desarrollado que hacían frente al agotamiento tecnológico y a la saturación de sus mercados. Al surgir la revolución informática estas condiciones cambiaron radicalmente y se abrieron otras opciones viables.

Sobre la base de esta interpretación se examinan aquí las estrategias de desarrollo desde un ángulo diferente, especialmente útil en relación con los desafíos del proceso de globalización y de la era de la información. En primer lugar se analiza la evolución de las tecnologías, a fin de comprender en qué condiciones se crean las oportunidades de desarrollo y determinar su naturaleza. Después se aborda el tema del desarrollo como forma de aprender a aprovechar esas oportunidades cambiantes. El tema se ilustra con una revisión de los sucesivos modelos de desarrollo aplicados en los últimos 50 años y con un examen de los desafíos que plantea la próxima etapa de concentración del poder en la economía mundial. Por último, se estudian algunas de las exigencias institucionales para hacer frente al nuevo “paradigma de redes flexibles”.

II

El ciclo del producto, el desarrollo y el cambio en las barreras de ingreso

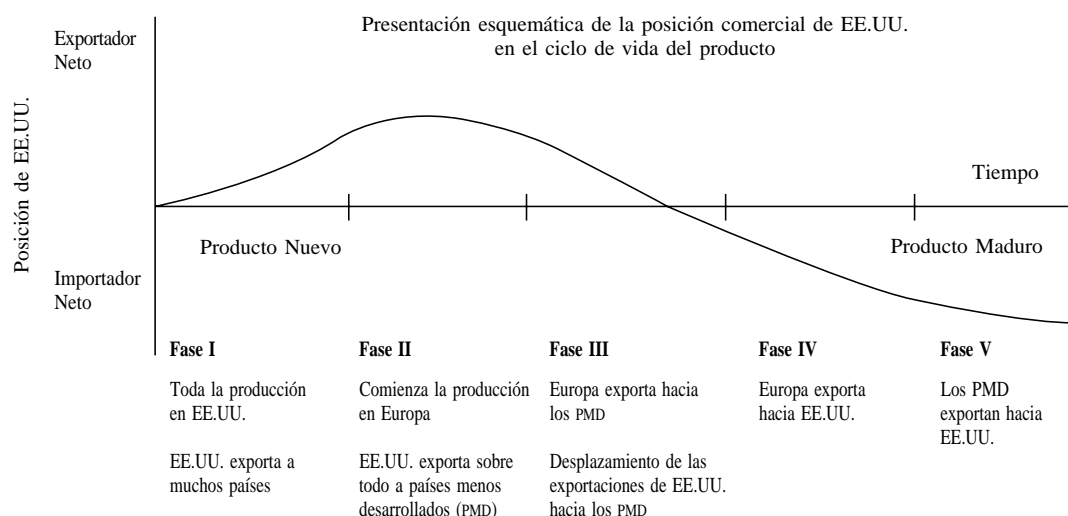
El papel de la tecnología importada como tramo obligado del camino hacia la industrialización es hecho conocido históricamente por la experiencia de los Es-

tados Unidos y de varios países europeos en el siglo XIX y a principios del siglo XX. Más recientemente, han confirmado ese papel la rápida transformación del Japón en un país de primera línea y el gran avance en el desarrollo de los “cuatro tigres” del Asia. El éxito de estos países se ha debido, sin lugar a dudas, a la absorción de la tecnología de los países más avanzados y a sus propios esfuerzos para adoptar, adaptar, modificar y dominar los conocimientos técnicos co-

□ Este trabajo fue preparado originalmente para la UNCTAD X y presentado posteriormente en el seminario “La Teoría del Desarrollo en los Albores del Siglo XXI”, organizado por la CEPAL en Santiago de Chile para conmemorar el centenario del nacimiento de Raúl Prebisch.

GRAFICO 1

Despliegue geográfico de las tecnologías a medida que se acercan a la madurez



Fuente: Wells (1972), p. 15.

respondientes (Freeman, 1993; Amsden, 1989). Sin embargo, pueden citarse muchos más países que en ese mismo período tuvieron escaso éxito en promover el desarrollo, aunque aparentemente aplicaron procedimientos análogos para utilizar tecnología importada. Además, numerosos países y regiones enteras, como África y la mayor parte de Sudamérica, parecen haber perdido gran parte del terreno conquistado (Mytelka, 1989; Katz, ed., 1996).

Las causas de esos resultados tan distintos hay que buscarlas, en parte, en las políticas concretas aplicadas en cada caso y, en parte, en las condiciones particulares de cada país. A un nivel más profundo, esas causas están arraigadas en la naturaleza de las ventanas de oportunidad creadas por la evolución tecnológica de los países líderes y en la capacidad para aprovecharlas, consciente o intuitivamente. Ello hace necesario recurrir a la abundante literatura especializada sobre la forma cómo evolucionan y se difunden las tecnologías.

1. El ciclo de vida del producto y la expansión geográfica de las tecnologías

Uno de los primeros intentos de analizar las posibilidades tecnológicas de los países en desarrollo lo hizo Hirsch (1965). Examinando el comportamiento de la industria electrónica tradicional en función del ciclo del producto, Hirsch mostró cómo las ventajas se desplazaban a favor de los países menos adelantados cuando las tecnologías se aproximaban a su madurez. Wells

(1972) resumió gráficamente el proceso para el caso de los Estados Unidos, en su estudio de la bibliografía sobre el ciclo del producto (gráfico 1).

La migración de la producción desde el país de origen a otros países avanzados, y luego a los menos desarrollados, explicaría uno de los procesos observados por Leontief según el cual las exportaciones de los Estados Unidos tenían un mayor contenido de mano de obra que sus importaciones (Leontief, 1954). Esta situación, paradójica para el país líder en materia de tecnología, se relacionaba con las características cambiantes de las tecnologías en evolución. Las tecnologías tienden a hacer uso más intensivo de mano de obra durante sus fases iniciales y a utilizar personal relativamente costoso de alto conocimiento y calificación.¹ En cambio, cuando se aproximan a la madurez, ya están utilizando procesos altamente estandarizados, mecanizados y automatizados.

Cuando las tecnologías maduran, hay fuerzas que las expulsan más y más hacia la periferia, donde, presumiblemente, hay fuerzas complementarias que las atraen para poner en marcha procesos de desarrollo. Aunque esta observación se aplica sobre todo a los bienes de consumo y a algunos bienes básicos de capital, la gama es suficientemente amplia para servir de punto de partida del análisis.

¹ Véanse Hirsch (1965 y 1967), Vernon (1966) y, de fecha reciente, Von Tunzelmann y Anderson (1999).

2. Con tecnologías maduras no puede haber saltos en el desarrollo²

Es irónico que las ventajas se desplacen a favor de los países con recursos financieros escasos precisamente cuando el proceso de producción se caracteriza por un uso más intensivo del capital. Al llegar a esa fase, las tareas se han hecho tan rutinarias —véanse las fases 4 del gráfico 2 —³ que los gerentes no necesitan gran conocimiento previo ni mucha experiencia, y los procesos pueden emplear mano de obra no calificada. Por otra parte, a medida que la tecnología y los mercados alcanzan la madurez, la ventaja determinante es el perfil de costos comparativos.

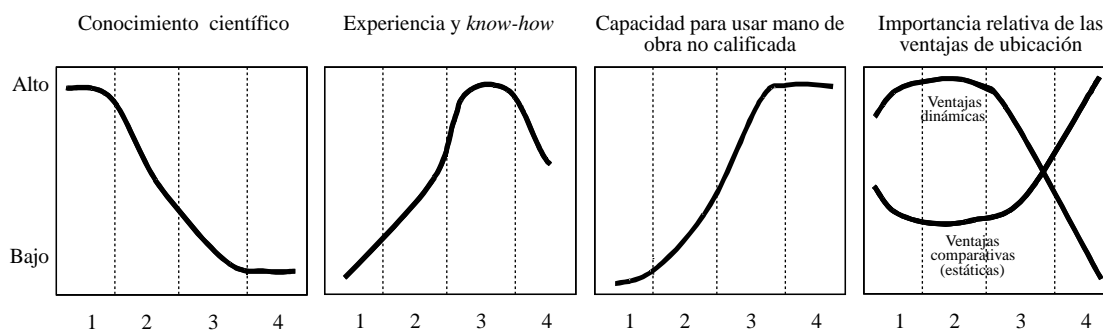
¿Puede haber un verdadero salto en el desarrollo basado en tecnologías maduras? Es sumamente difícil y ello por varias razones. Como se indica en el gráfico 3, las tecnologías maduras llegan a un punto

en el que tienen un potencial mínimo para producir beneficios, enfrentan mercados estancados y casi no les queda campo para mejorar la productividad. Así pues, en general, la fase de madurez como punto de partida es costosa, y no es muy rentable ni muy prometedora. Con todo, se trata probablemente del mejor punto de partida para crear una plataforma básica de industrialización, generar capacidad de aprendizaje y establecer la infraestructura básica y otros factores externos requeridos para respaldar un esfuerzo de desarrollo.

Sin embargo, alcanzar el desarrollo supone un proceso dinámico, alimentado por innovaciones locales y mercados crecientes, por lo cual habría que ingresar tan temprano como fuera posible. Aunque parezca extraño, aparte de la fase de madurez, el otro momento cuando los actores débiles enfrentan obstáculos superables no es en la segunda ni en la tercera

GRAFICO 2

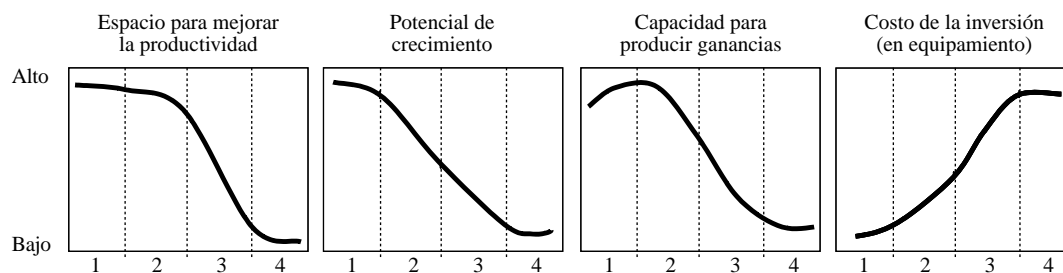
Cambio en los requisitos de ingreso según la fase de evolución de las tecnologías



Fuente: Basado en Pérez y Soete (1988) y Hirsch (1967).

GRAFICO 3

Cambio en el potencial de las tecnologías según la fase de evolución



Fuente: Basado en Gerschenkron (1962), Cundiff y otros (1973), Kotler (1980) y Dosi (1982).

² Este apartado se basa en Pérez y Soete (1988).

³ Puede considerarse que la cuarta fase abarca aproximadamente las fases IV y V del diagrama de Wells (véase el gráfico 1).

fase, sino en la primera. Este resulta ser el punto de ingreso más prometedor, ya que, como se indica en el gráfico 3, son grandes las posibles ganancias, se presentan amplias posibilidades de crecimiento del mercado y la productividad y los costos de inversión son relativamente bajos. Incluso la inversión en actividades de investigación y desarrollo puede con frecuencia ser menor que la del innovador original.

Cabría entonces pensar que solamente las empresas de países avanzados poseerían el alto grado de conocimientos requerido en esta fase (véase el gráfico 2). No obstante si los productos nuevos forman parte de las primeras fases de una revolución tecnológica, los conocimientos involucrados tienden a ser de dominio público (disponibles en las universidades, por ejemplo). Como ilustración baste citar el caso reciente de Silicon Valley y sus millares de imitadores exitosos en el mundo. En esos casos no es muy grande la experiencia previa requerida, y poseerla podría incluso ser una desventaja, porque las revoluciones tecnológicas implantan nuevos modelos de gestión que hacen obsoletos los anteriores.

III

Tecnologías, sistemas, revoluciones y paradigmas

La evolución tecnológica es un proceso complejo; las tecnologías se interconectan en sistemas y éstos, a su vez, se entretajan y son interdependientes, tanto entre sí como en relación con el entorno físico, social e institucional.

Gran parte del aprendizaje tecnológico es gradual e incremental. Sin embargo, no hay ninguna progresión inevitable hacia una frontera cada vez más lejana y siempre inalcanzable; existen importantes discontinuidades que se convierten en ventanas por las que los recién llegados pueden saltar adelante. Estas oportunidades se dan en forma de revoluciones tecnológicas e implican fuertes cambios de dirección en el avance tecnológico; también proporcionan los medios para modernizar la mayoría de las actividades a costa de abandonar muchos de los conocimientos de gestión acumulados anteriormente y parte del equipamiento anterior, junto con los conocimientos especializados conexos. Las nuevas tecnologías de carácter revolucionario abren oportunidades inéditas para aprender y alcanzar

el otro factor restrictivo se relaciona con el medio circundante. El éxito con tecnologías nuevas depende de ciertos factores complementarios importantes como las ventajas dinámicas y externalidades de diverso tipo, especialmente las infraestructuras física, social y tecnológica, o la existencia de clientes locales competentes y exigentes. Estos elementos pueden haberse creado antes con tecnologías maduras, o adquirirse mediante intensos procesos de aprendizaje e invirtiendo en el mejoramiento del medio social y económico.

Parecería entonces que se podría diseñar una estrategia para acumular capacidad tecnológica y social usando tecnologías maduras y luego aprovechar esa base para acceder a tecnologías nuevas y dinámicas, pero esa posibilidad depende en alto grado de las oportunidades específicas creadas por las sucesivas revoluciones tecnológicas. Comprender cabalmente la evolución de las tecnologías en los países avanzados puede ser provechoso para los países en desarrollo que deseen diseñar estrategias viables. Este es el tema de la sección siguiente.

el desarrollo. La interacción de los cambios tecnológicos continuos y discontinuos explica por qué y cómo varían las oportunidades de desarrollo con el tiempo.

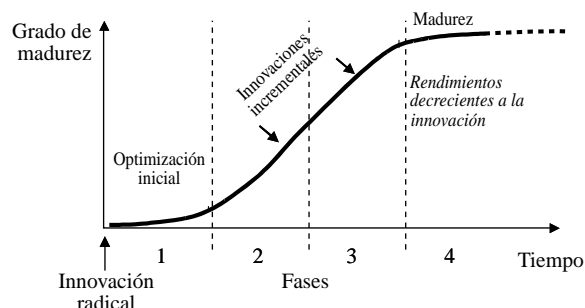
1. Las trayectorias tecnológicas y la acumulación de experiencia

Pese a sus variaciones específicas, gran parte de las tecnologías tiende a seguir una trayectoria similar en cuanto al ritmo y la dirección del cambio y las mejoras —desde la innovación inicial hasta la madurez—, evolución que coincide aproximadamente con la de sus mercados: desde la introducción hasta la saturación⁴ (gráfico 4).

⁴ Abernathy y Utterback (1975), Dosi (1982) y Sahal (1985). Entre los libros de texto sobre la gestión de negocios cabe señalar a Cundiff y otros (1973) y Kotler (1980). Una sinopsis amplia aparece en Coombs y otros (1987) y Dosi (1988). La interpretación completa de las relaciones entre la tecnología, la economía y las políticas figura en la obra clásica de Freeman (1974) acerca de la economía de la innovación, y en la versión actualizada de Freeman y Soete (1997).

GRAFICO 4

La evolución de una tecnología: Una trayectoria tecnológica



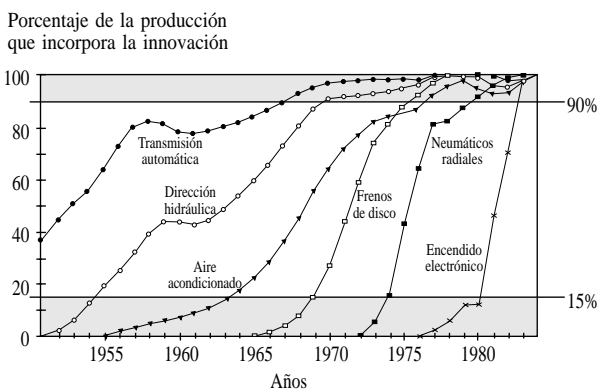
Fuente: Basado Nelson y Winter (1977), Dosi (1982), Freeman y Pérez (1988), Wolf (1912), Abernathy y Utterbak (1975) y otros autores.

Luego que una innovación radical da lugar a la aparición de un nuevo producto, capaz de sustentar el desarrollo de una nueva industria, hay un período inicial de intensa innovación y optimización, hasta lograr la aceptación del producto en el segmento correspondiente del mercado. La interacción con el mercado pronto determina la dirección de las mejoras, que a menudo definen un diseño dominante (Arthur, 1989; David, 1985). Desde ese punto, y a medida que crecen los mercados, se registran innovaciones incrementales sucesivas para mejorar la calidad del producto, la productividad del proceso y la situación de los productores en el mercado. Se culmina en la madurez cuando la nueva inversión en innovaciones tiene rendimientos decrecientes. Según la importancia que tenga el producto, todo el proceso puede durar unos pocos años o varios decenios. En este último caso, las “mejoras” suelen ser modelos sucesivos.

Tras las primeras innovaciones, los que están desarrollando la tecnología adquieren ventajas, no sólo mediante patentes sino también —lo que quizás sea más importante— gracias a la experiencia acumulada con el producto, el proceso y los mercados. Ello tiende a encerrar los correspondientes conocimientos generales y especializados dentro de las empresas y sus proveedores, haciéndolos cada vez más inaccesibles a nuevos participantes. Esa experiencia, además, acelera la adopción de las innovaciones subsiguientes, por lo que las más recientes son incorporadas rápidamente y es aun más difícil para los rezagados alcanzar a los punteros (véase el gráfico 5, que muestra este fenómeno tomando como ejemplo el caso de innovaciones sucesivas en el automóvil).

GRAFICO 5

Acortamiento del ciclo de las innovaciones tardías: La difusión de las tecnologías sucesivas en la industria automotriz de los Estados Unidos



Fuente: Jutila y Jutila (1986), citado en Grübler (1990, p. 155).

2. Los sistemas tecnológicos y la creación de capacidad social

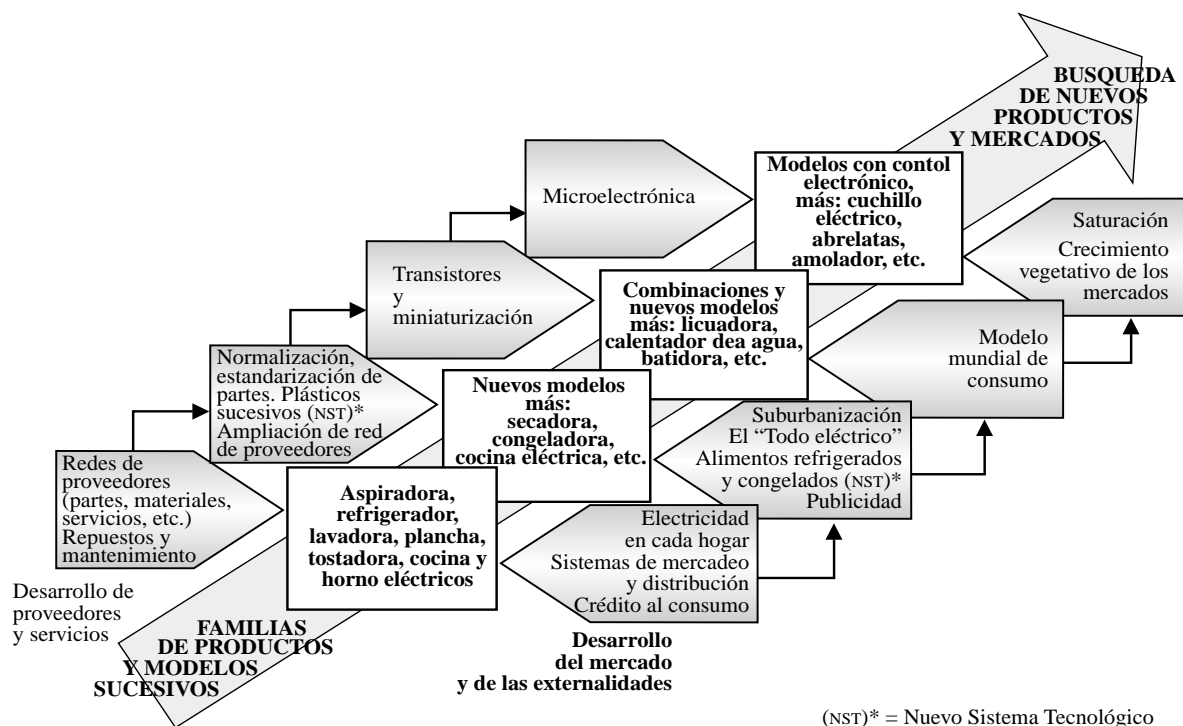
Las tecnologías no se desarrollan en forma aislada sino conectadas unas con otras, en sistemas, apoyándose recíprocamente y aprovechando la experiencia, el desarrollo de proveedores, la educación de los consumidores y otras externalidades creadas por sus antecesores en el sistema (Freeman, Clark y Soete, 1982).

La evolución de los sistemas tecnológicos sigue una trayectoria análoga a la de los productos individuales (gráfico 4). Los nuevos productos representan las mejoras incrementales del sistema. En las dos primeras fases hay muchos productos realmente importantes con un largo ciclo de vida; después, tienden a disminuir en número e importancia, hasta que los últimos son poco significativos y tienen un ciclo de vida breve (como los neumáticos radiales y el encendido electrónico en el gráfico 5).

En el gráfico 6 se presenta un ejemplo estilizado del sistema tecnológico de los aparatos electrodomésticos, que comienza con los refrigeradores, las lavadoras y las aspiradoras, y se amplía después con una serie de nuevos productos y modelos sucesivos de los primeros. Los unos y los otros suelen llegar a la madurez de manera más o menos simultánea junto con la introducción de las últimas innovaciones menores del sistema, como los abrelatas y cuchillos eléctricos. En el gráfico se indica también la forma en que los sistemas se arraigan en determinados territorios gracias a la extensión de la red de proveedores de repuestos y al

GRAFICO 6

Coevolución de un sistema tecnológico y su entorno: Los electrodomésticos



establecimiento gradual del marco regulatorio y otros elementos de facilitación institucional.

Esta creciente interacción de elementos “duros y blandos” es uno de los aspectos a que se refería Abramovitz (1986), cuando criticaba el concepto de desarrollo como la simple acumulación de capital y trabajo y subrayaba la necesidad de adquirir capacidad *social*. Esa interacción también se vincula con la noción de *sistemas de innovación* nacionales o regionales, creados por los agentes que interactúan en el proceso (Freeman, 1993; Lundvall, 1988 y 1992).

La necesidad de formar estas complejas redes de actividades e instituciones que se apoyan recíprocamente explica algunas de las limitaciones a que hace frente el desarrollo cuando se basa en la transferencia de tecnologías maduras. También apoya el argumento de quienes recomiendan aprovechar las tradiciones, la capacidad local y los conocimientos existentes en cada territorio concreto (Porter, 1991). Por último, muestra el tipo de acciones que serían necesarias para apoyar en forma eficaz la supervivencia de empresas de vanguardia en los países en desarrollo.

3. Las revoluciones tecnológicas y la interconexión de los sistemas⁵

Cada revolución tecnológica es un conjunto de sistemas tecnológicos que gradualmente crean las condiciones necesarias para la aparición de nuevos sistemas, todos los cuales siguen principios similares y cuentan con los mismos factores externos. En los gráficos 7 y 8 se ilustran dos de esas explosiones de nuevas tecnologías: la revolución de la producción en serie con sus sistemas sucesivos, que cristalizó alrededor de 1910 y llegó a su madurez en los años sesenta y setenta, y la revolución informática, que se ha venido difundiendo desde los años setenta.

El proceso de multiplicación de innovaciones y sistemas tecnológicos, aguas arriba y aguas abajo de las industrias que forman el núcleo de cada revolución tecnológica, explica el enorme potencial de crecimiento que tiene cada una de estas constelaciones de nuevas

⁵ Freeman y Pérez (1988). Un análisis exhaustivo de cada una de las revoluciones, desde la revolución industrial en Inglaterra, se encuentra en Freeman y Louçã (2001).

GRAFICO 7

La revolución de la producción en serie: Una red creciente de sistemas tecnológicos desplegándose desde 1910

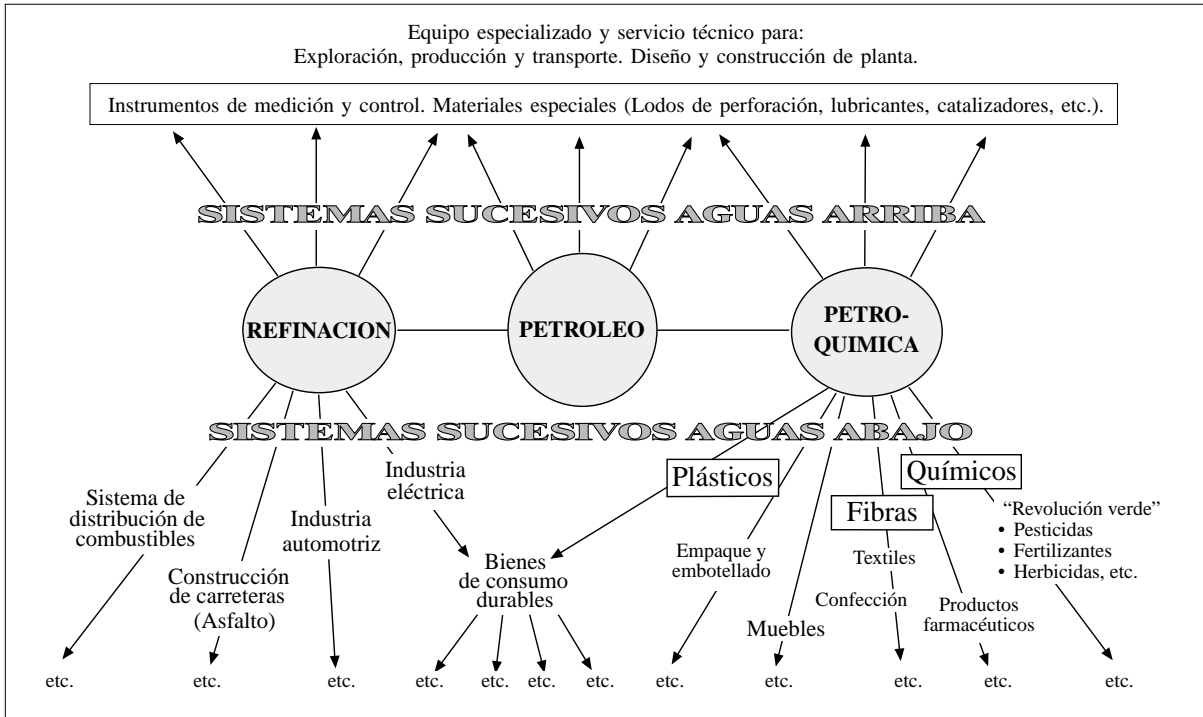
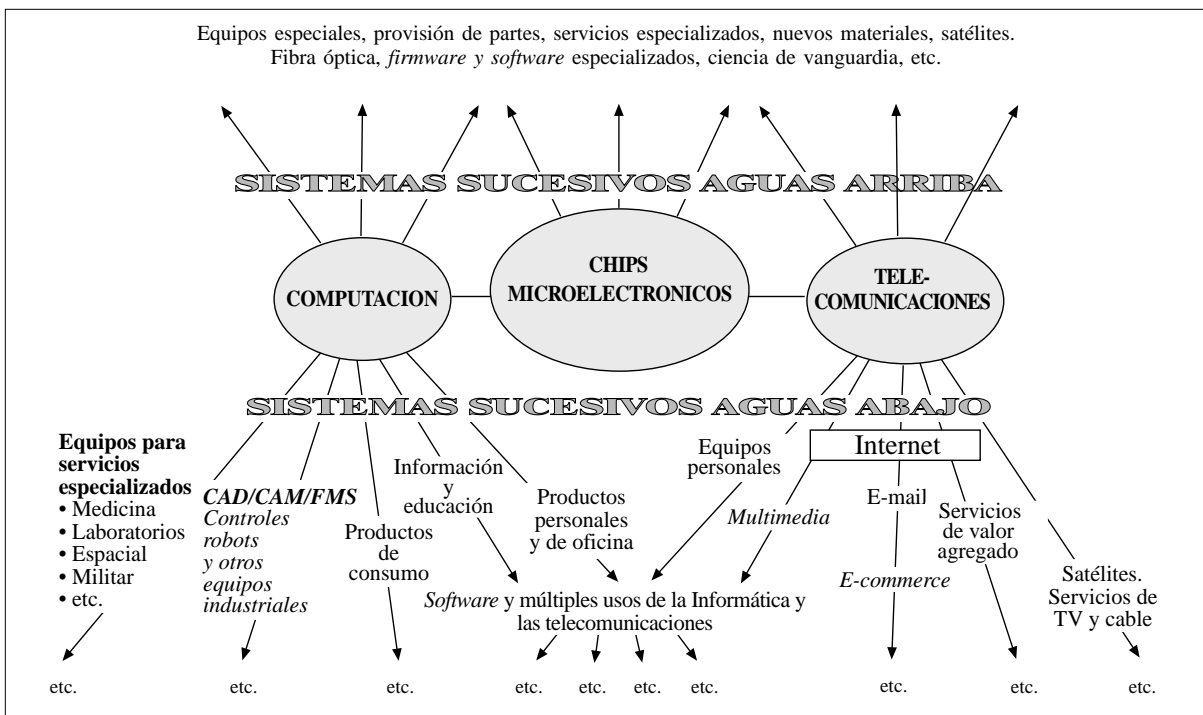


GRAFICO 8

La revolución informática: Una red creciente de sistemas tecnológicos desplegándose desde 1970



tecnologías. Se trata de la apertura de un nuevo y vasto territorio para la innovación, la expansión y el crecimiento. Las innovaciones iniciales marcan el “descubrimiento”, mientras que la plena “ocupación” del territorio corresponde a la fase de madurez y agotamiento.

Los gráficos 4 y 5, proyectados en el tiempo, pueden leerse también como la trayectoria de vida de una revolución tecnológica. En este caso, las “mejoras” incrementales serían los nuevos sistemas tecnológicos sucesivos. Como en los casos anteriores, en el período temprano de crecimiento aparecen muchos sistemas importantes y, a medida que se avanza hacia la madurez, los nuevos sistemas tienden a disminuir, tanto en número como en envergadura.

4. Paradigmas tecnoeconómicos y rejuvenecimiento de todas las actividades

Las industrias maduras existentes ni se estancan ni cohabitan pasivamente con las nuevas industrias. Cada revolución tecnológica aporta tecnologías genéricas y ubicuas, así como nuevas prácticas de organización que dan lugar a un aumento significativo de la productividad potencial de la mayoría de las actividades existentes. Los principios en que se basa ese proceso modernizador se incorporan gradualmente a un modelo de práctica óptima que hemos denominado “estilo tecnológico” o “paradigma tecnoeconómico”.⁶ El resultado es un rejuvenecimiento gradual de toda la estructura productiva, de modo que las industrias maduras actualizadas puedan volver a comportarse como industrias nuevas, en cuanto a dinamismo, productividad y rentabilidad.

Este proceso podría explicar la decepción de quienes, en el Diálogo Norte-Sur de los años setenta, abrigan la esperanza de trasladar las industrias maduras al mundo en desarrollo en forma permanente. Desde los años ochenta se ha modernizado una industria tras otra; incluso una industria tan tradicional como la confección ha sido rejuvenecida y puesta en una senda innovadora, con mercados segmentados (Hoffman y Rush, 1988; Mytelka, 1991).

5. El cambio de paradigma como cambio del sentido común gerencial

Un paradigma tecnoeconómico articula los modelos técnico y organizativo para aprovechar al máximo el potencial de la revolución tecnológica correspondiente. Cada paradigma proporciona un nuevo conjunto de principios de “sentido común” que sirven para orientar la toma de decisiones de empresarios, innovadores, gerentes, administradores, ingenieros e inversionistas hacia la máxima eficiencia y eficacia, tanto en las actividades nuevas como en las viejas. Para quienes habían obtenido resultados satisfactorios con el paradigma anterior, el proceso de adopción de uno nuevo puede resultar devastador. Además de exigir el abandono de una experiencia adquirida con gran esfuerzo, es como si el mundo se parara de cabeza (Peters, 1989; Coriat, 1991).

El gráfico 9 muestra cómo, con el paso del paradigma de la producción en serie al modelo de redes flexibles, se transforman los criterios de gestión en todos los campos, desde la selección y diseño del producto a las estructuras organizacionales; los modos de funcionamiento y las relaciones con el personal.

Fenómenos como la globalización y la tendencia hacia la descentralización política también guardan estrecha relación con el cambio de paradigma, con las nuevas posibilidades que ofrece y con la manera más eficaz de aprovecharlas. Puede considerarse que la descripción schumpeteriana de las revoluciones tecnológicas como procesos de “destrucción creadora” no se aplica sólo a la economía sino también a las políticas y las instituciones.⁷

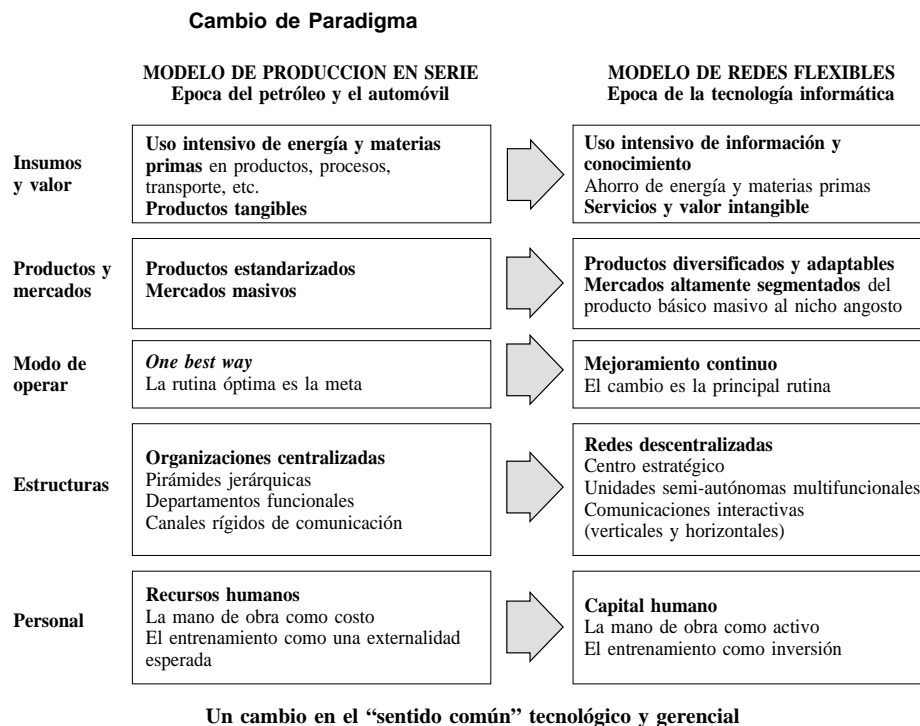
El proceso de transformación no es fácil; la transición a las nuevas prácticas puede demorar dos o tres décadas. A la larga, el nuevo paradigma se convierte en el sentido común general y se considera como el estado natural y normal.

Los recién llegados, es decir, los que no han tenido una experiencia exitosa con el paradigma anterior, pueden reorientar sus esfuerzos hacia el aprendizaje de las nuevas prácticas, mientras los líderes establecidos tienen que “desaprender” gran parte del viejo paradigma y adoptar el nuevo. Mucha de la experiencia adquirida y una cantidad considerable de las inversiones realizadas en el contexto anterior se vuelven obsoletas

⁶ Pérez (1983 y 1986). La expresión toma la noción de paradigma tecnológico propuesta por Dosi (1982) para describir las trayectorias de las distintas tecnologías, y la engloba en un concepto más amplio que define una trayectoria común “metaparadigma”.

⁷ Las empresas del mundo en desarrollo han tenido que vivir una doble transición al tener que renunciar al modelo proteccionista (véase Pérez, 1996).

GRAFICO 9



y tienen que ser reemplazadas. El proceso de renovación es largo y difícil, por lo que los recién llegados tienen cierta ventaja, la que puede ser respaldada con

inversiones tempranas en la nueva infraestructura y la creación de instituciones adecuadas para facilitar el proceso.

IV

El desarrollo como proceso de aprender a aprovechar oportunidades cambiantes

El cuadro trazado a grandes rasgos caracteriza la evolución tecnológica como un proceso con períodos de continuidad y discontinuidad enraizados en la naturaleza de la competencia en el sistema capitalista. A nivel microeconómico, cada una de las innovaciones radicales representa una discontinuidad seguida por una evolución constante, hasta que la reducción de las posibilidades de aumentar la productividad y los beneficios impulsa la búsqueda de otras innovaciones radicales. A escala macrosistémica las revoluciones tecnológicas sucesivas irrumpen en el sistema económico, trayendo consigo constelaciones de nuevos productos, tecnologías e industrias. Estas discontinuidades funda-

mentales inducen grandes oleadas de crecimiento, al principio en el núcleo de los países industrializados, donde además de la expansión explosiva de las industrias nuevas abarcan y rejuvenecen gradualmente a la mayoría de las industrias existentes. Al final, cuando el conjunto se acerca a la madurez, el proceso se difunde hacia la periferia, mientras que en los países centrales se está gestando ya la próxima gran oleada innovadora.

Los países en desarrollo persiguen, pues, un blanco móvil, que no sólo avanza constantemente, sino que también cambia de dirección aproximadamente cada medio siglo. Si se descarta la autarquía como opción,

el desarrollo es cuestión de aprender a practicar este juego de desplazamiento y variación constantes, que es también un juego de poder.

¿Sería ésta otra versión de la teoría de la dependencia? Es indudable que implica una noción de complementariedad norte-sur y centro-periferia; al mismo tiempo, ofrece, sin embargo, la posibilidad de romper el círculo vicioso del subdesarrollo mediante la adopción de políticas apropiadas. Quienes entiendan el juego y lo jueguen bien podrían encontrar la forma de dar un salto adelante y alcanzar el desarrollo. Las verdaderas lecciones que enseñan los tigres asiáticos no radican en recetas repetibles sino en la comprensión de la dinámica específica que hizo posible el desarrollo, principalmente el hecho de que las condiciones más favorables para avanzar se dan durante los períodos de cambio del paradigma.

1. Las transiciones de paradigma como doble oportunidad tecnológica

Durante un período de unos 20 años o más, durante la transición de un paradigma a otro, coexisten las tecnologías viejas con las nuevas. El grueso de las tecnologías maduras del paradigma anterior se va estirando al máximo, intentando superar la limitación al crecimiento de su productividad y de sus mercados desplegándose geográficamente para sobrevivir. Esto

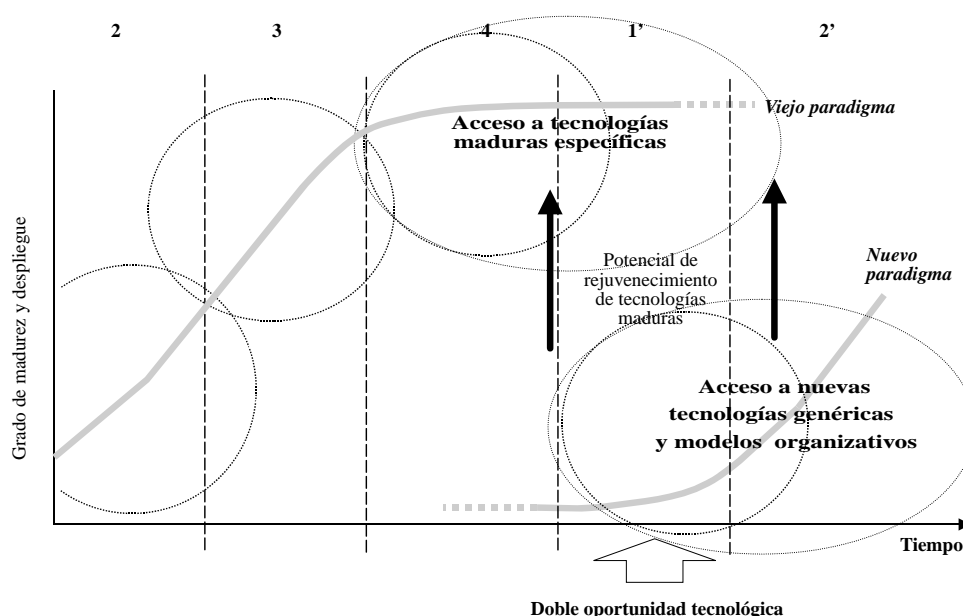
ocurre al tiempo que las nuevas tecnologías se expanden, florecen y crecen rápidamente y con grandes márgenes de beneficio. Eso caracterizó los decenios de los setenta y los ochenta en los países desarrollados, dando lugar a tendencias centrífugas, en que los ricos, los modernos y los exitosos se hacen más ricos, y los pobres y débiles se empobrecen más. Sin embargo, y paradójicamente, en este período, de las peores condiciones sociales y económicas, aparecen las mejores oportunidades.

Durante la transición entre paradigmas se abren simultáneamente las dos mayores ventanas de oportunidad: la fase uno, de las nuevas tecnologías, y la fase cuatro, de las maduras (gráfico 10).

Aunque los productos maduros pueden servir para lograr el crecimiento durante cierto tiempo, no son capaces de propulsar un proceso de avance acelerado del desarrollo, porque su potencial de innovación está en buena medida agotado. Sin embargo, durante las transiciones de paradigma se abre una excelente oportunidad para dar un salto adelante. Las nuevas tecnologías genéricas y los principios de organización pueden aplicarse para modernizar y rejuvenecer las tecnologías maduras (e incluso las tecnologías tradicionales), como ocurrió, por ejemplo, en el sector del automóvil y en otras industrias en Japón, las industrias de la construcción naval y el acero en la República de Corea, los instrumentos quirúrgicos en Pakistán (Nadvi, 1999), las

GRAFICO 10

La transición como la mejor oportunidad para dar un salto adelante



exportaciones de flores frescas de Colombia y las de salmón fresco de Chile.⁸ Durante la transición, también es posible tratar de ingresar directamente a las nuevas industrias, como lo hicieron muchas empresas del mundo en desarrollo con productos microelectrónicos y *software*. El problema radica luego en cómo atravesar exitosamente las fases dos y tres. Muchas de las brillantes estrellas tempranas desaparecieron en el intento. Mantenerse en la carrera exige creciente apoyo por parte del entorno, innovación constante, inversiones de uso intensivo de capital y, probablemente, una gran capacidad de maniobra en cuanto a mercados y alianzas. Los *chips* de memoria de la República de Corea, las unidades de disco de Singapur y los clones informáticos de Asia son ejemplos de ese tipo de éxito, aunque cada uno en condiciones muy específicas.

En la actual transición de paradigma surgió una tercera posibilidad muy importante en el contexto de la globalización. A diferencia de la forma cómo se desplegó el paradigma de la producción en serie, en el que las industrias primero conquistaron el mercado nacional y luego invadieron el internacional, muchas industrias del presente paradigma han funcionado en el plano mundial desde la primera fase. Ello ha abierto la posibilidad de participar en redes globales en diversos roles y con distintos tipos de arreglo (Hobday, 1995; Radosevic, 1999). También ha permitido producir localmente para exportar por conducto de redes globales de comercialización, ya sea como empresas independientes u organizando grupos cooperativos tipo “*cluster*”.⁹

2. “Danzar con lobos”¹⁰ o la cuestión de las estructuras del poder

Para comprender las condiciones de acceso a la tecnología en forma cabal es necesario considerar las estructuras del poder. La naturaleza cambiante de las barreras de ingreso guarda estrecha relación con los niveles y formas de competencia y de concentración en la industria de que se trate. La naturaleza de cada fase determina el comportamiento de las empresas interesadas y modifica gradualmente su principal foco de atención y sus intereses.

El cuadro 1 resume los cambios en los patrones de competencia y en las estructuras del poder, típicos

de la evolución de las industrias, sus tecnologías y sus mercados. También indica la amplitud de la ventana de oportunidad existente en cada fase y las condiciones que deben cumplir empresas que aspiren a ingresar al sector, ya sea en forma dependiente (es decir, formando parte de la estrategia de las empresas propietarias), o de manera autónoma, entrando al mercado en competencia directa.

Este esquema estilizado no puede representar todos los casos, ni cae en el ámbito de este breve trabajo examinar todas las variaciones y sutilezas en juego. Sin embargo, el cuadro puede servir como marco de referencia para plantear algunas observaciones importantes:

i) Dado que siempre habrá productos e industrias pasando por las distintas fases, hay que estar consciente y mantenerse informado sobre la fase de evolución de las tecnologías específicas y de los patrones de competencia prevalecientes en los diversos segmentos de mercado, para poder identificar los intereses de posibles aliados o competidores y evaluar sus fortalezas. Este proceso será útil también para estimar el valor de los activos propios y las posibilidades de la empresa, con miras a mejorar el proceso de toma de decisiones y el diseño de la estrategia de negociación.

ii) También es importante identificar la fase de despliegue en que se encuentra la revolución tecnológica. Como las revoluciones implican la coevolución de muchos sistemas, durante las primeras décadas de despliegue de las mismas habrá muchas tecnologías nuevas importantes en las fases uno y dos, mientras que en las décadas posteriores tienden a predominar las tecnologías que se aproximan a las fases de madurez (tres y cuatro) hasta que se superponen con las del nuevo paradigma en la transición siguiente. Así pues, las ventanas de oportunidad de cada tecnología están fuertemente marcadas por el contexto más amplio de la difusión del paradigma. Ello afecta tanto las estrategias empresariales como las de los países.

iii) Por último, la selección entre el ingreso dependiente o el autónomo está determinada en alto grado por las condiciones de la empresa específica. Es preciso también conocer la evolución de las estructuras de poder, a fin de identificar claramente los intereses actuales y futuros de los posibles socios o competidores. Cuanto más débil sea el participante tanto más importante será que aprenda a bailar con los lobos poderosos (e incluso a distinguir entre lobos y descubrir cómo atraerlos).

Por supuesto, no todas las tecnologías están abiertas a la negociación. También puede ocurrir que sea necesario el enfrentamiento y se llegue a un juego de

⁸ Estos y otros ejemplos se describen en CEPAL (1990).

⁹ Schmitz y Knorringer (1999) y Schmitz y Nadvi (1999). Véase también IDS Collective Efficiency Research Project (2001).

¹⁰ Utilizado con un sentido similar por Mytelka (1994).

CUADRO 1

Los cambios en los patrones de la competencia y las estructuras del poder como condicionantes de las posibilidades de ingreso, según la fase de evolución tecnológica

Resumen estilizado

	Fase en la trayectoria de vida del producto y su tecnología			
	1. Introducción	2. Crecimiento temprano	3. Crecimiento tardío	4. Madurez
Foco: factores competitivos	<i>Calidad del producto; prueba del mercado</i>	<i>Eficiencia productiva; acceso al mercado</i>	<i>Escala y poder de mercado</i>	<i>Menores costos</i>
Competencia y poder	<i>Muchos competidores nuevos Resultado impredecible</i>	<i>Industria tomando forma; firmas en crecimiento y lucha por los mercados; Emergencia de líderes</i>	<i>Tendencia a la concentración; estructuras gigantes y complejas; oligopolios, carteles, etc.</i>	<i>Poder financiero. Búsqueda de nuevas oportunidades rentables y de soluciones para alargar la vida de las existentes</i>
INGRESO AUTÓNOMO				
Tamaño de ventana	Amplia	Estrecha	Muy estrecha	Ampliándose
Base para intentar ingreso autónomo	<i>Conocimiento: capacidad para imitar e innovar (sin violar patentes) "know how" técnico local para crear nicho especializado</i>	<i>Conocimiento más experiencia en tecnología de procesos y mercados (importancia de marcas o de acceso privilegiado al mercado)</i>	<i>Experiencia, potencia financiera y control del mercado</i>	<i>Ventajas comparativas en costos Capacidad de aprendizaje Capacidad de copia</i>
Carácter del ingreso autónomo (iniciado por los retadores)	<i>Libre competencia por aceptación en el mercado y quizás por el diseño dominante; las patentes pueden ser importantes</i>	<i>Competencia agresiva por mercados crecientes y altamente rentables Posibles alianzas</i>	<i>Absorción o exclusión de los participantes más débiles Posible cartelización</i>	<i>Competir con otros productores de bajo costo; compra (o copia) de tecnologías maduras y "know how" o hacer innovaciones rejuvenecedoras</i>
INGRESO DEPENDIENTE				
Tamaño de ventana	Estrecha	Muy estrecha	Ampliándose	Muy amplia
Base para negociar ingreso dependiente	<i>Ventajas comparativas o dinámicas; activos complementarios</i>	<i>Mercado atractivo Competencia como proveedor o acceso ventajoso a recursos o mercados</i>	<i>Mercado importante Externalidades existentes o creables; otras formas de apuntalar ganancias</i>	<i>Ventajas comparativas en costos Acceso a financiamiento Capacidad de aprendizaje</i>
Carácter del ingreso dependiente o en alianza (usualmente iniciado por el dueño)	<i>Alianzas; negociaciones de beneficio recíproco para compartir capacidades y/o activos complementarios (para fortalecer el potencial competitivo)</i>	<i>Como proveedor o representante comercial</i>	<i>Como parte de la estructura (en calidad de proveedor, productor, distribuidor o cualquier otro que sirva a la estrategia de poder y expansión de la empresa dueña)</i>	<i>Contratos de producción o empresas mixtas en negociaciones de beneficio recíproco (transferencia de tecnologías maduras y del acceso al mercado)</i>

suma cero. Lo que sí hay que evitar es negociar acuerdos de beneficio mutuo como si fueran enfrentamientos. Es ingenuo creer que con las políticas de sustitución de importaciones o de promoción de exportaciones se les estaban imponiendo condiciones y restricciones a las empresas transnacionales o se les estaba obligando a establecerse en el país. En ambos casos se

estaba negociando, en la práctica, un marco regulatorio y de incentivos que solucionaba al mismo tiempo los problemas de ambas partes. Esto indica que si se identifican los intereses y las necesidades de los posibles aliados en cada momento, se evita el peligro de apuntar al blanco equivocado y se negocia conociendo el valor de las propias ventajas competitivas.

Históricamente, los procesos de crecimiento y desarrollo rápidos —ya sea que vengan adelantando desde atrás o llegando a las primeras filas— han sido fruto de procesos bien llevados de desarrollo tecnológico (Lall, 1992; Bell y Pavitt, 1993a; Reinert, 1994;

Freeman, 1994; Von Tunzelmann, 1995). En general, éstos se han basado en el establecimiento de juegos sucesivos de suma positiva con los más avanzados, y en la disposición de cambiar de juego según vayan evolucionando el contexto y las estructuras.

V

La experiencia acumulada y las ventanas futuras de oportunidad

Una mirada retrospectiva a la historia reciente del mundo en desarrollo y a las distintas estrategias aplicadas nos revela como, consciente o intuitivamente, se montaron sucesivos juegos de suma positiva entre el interés de las empresas de los países industrializados y el de los países en desarrollo. Un análisis de esta experiencia puede ayudar a mirar hacia el futuro con criterios mejor fundados. Sin embargo, como siempre sucede con las lecciones históricas, hay que distinguir entre lo recurrente y lo específico en cada caso. Hay patrones de cambio que se repiten en cada paradigma, pero cada uno es en esencia único en su género y debe analizarse en sus características singulares.

1. Inventando y reinventando estrategias de desarrollo

La era moderna de la intervención estatal deliberada en el proceso de industrialización de los países del tercer mundo se perfiló con claridad en el decenio de 1950, cuando un número creciente de industrias de producción en serie se hallaba en la fase tres, tratando de ampliar mercados, persiguiendo economías de escala, formando oligopolios y abriendo canales internacionales de comercialización. La *industrialización por sustitución de importaciones*, subvencionada por el Estado y protegida por barreras arancelarias, fue el juego de suma positiva establecido entonces. Las empresas internacionales multiplicaron lo que eran sus mercados de productos finales, exportando cantidades mucho mayores de partes a sus filiales en el exterior, las cuales, además, tenían mayores márgenes de beneficio. En los países en desarrollo, por su parte, aunque estas fábricas fueran sólo de “ensamblaje con destornillador”, se generó —tanto en ellas como en las empresas y organizaciones estimuladas por su demanda—

un medio propicio para el aprendizaje del personal directivo y los trabajadores. Sus exigencias de servicios de construcción, carreteras, puertos, transporte, electricidad, agua y comunicaciones, estimularon la modernización del medio circundante y el desarrollo de muchas capacidades complementarias.

A mediados del decenio de 1960, algunos países comenzaron a enfrentar los límites del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, al tiempo que en los países adelantados muchos productos e industrias estaban alcanzando la fase cuatro, de madurez y agotamiento del dinamismo. Las políticas de *transferencia de tecnología y promoción de exportaciones* surgieron entonces como una nueva relación de beneficio mutuo. El proceso supuso la transferencia de tecnologías maduras a empresas públicas y privadas, así como la instalación de filiales de producción para la reexportación en lugares con mano de obra barata. Ya para el decenio de 1970, las empresas transnacionales estaban empeñadas en el proceso de *redespliegue industrial*, mediante el cual trasladaban una parte creciente de sus actividades productivas a países en desarrollo, generando así una corriente importante de exportaciones hacia los países adelantados. Los “milagros” del Brasil y la República de Corea y las zonas francas industriales de muchos países dieron la impresión de que estaba surgiendo un *nuevo orden económico internacional*. Se inició entonces el Diálogo Norte-Sur para negociar la concreción de esas esperanzas.

Al abrir el decenio de 1980 volvió a cambiar la situación. Muchos de los productos de la revolución microelectrónica, que había hecho irrupción a comienzos de los años setenta, estaban alcanzando la fase dos. Por otra parte, los japoneses habían revitalizado la industria automotriz y su nuevo paradigma de organización estaba transformando radicalmente a sus

competidores en los Estados Unidos y Europa (Altshuler y otros, 1984). El fenómeno del estancamiento con inflación acompañó la llegada a la fase de madurez de la mayoría de las viejas industrias de los países avanzados; los mercados de exportación comenzaron a contraerse y se desencadenó la crisis de la deuda en el tercer mundo. Había que formular una nueva estrategia.

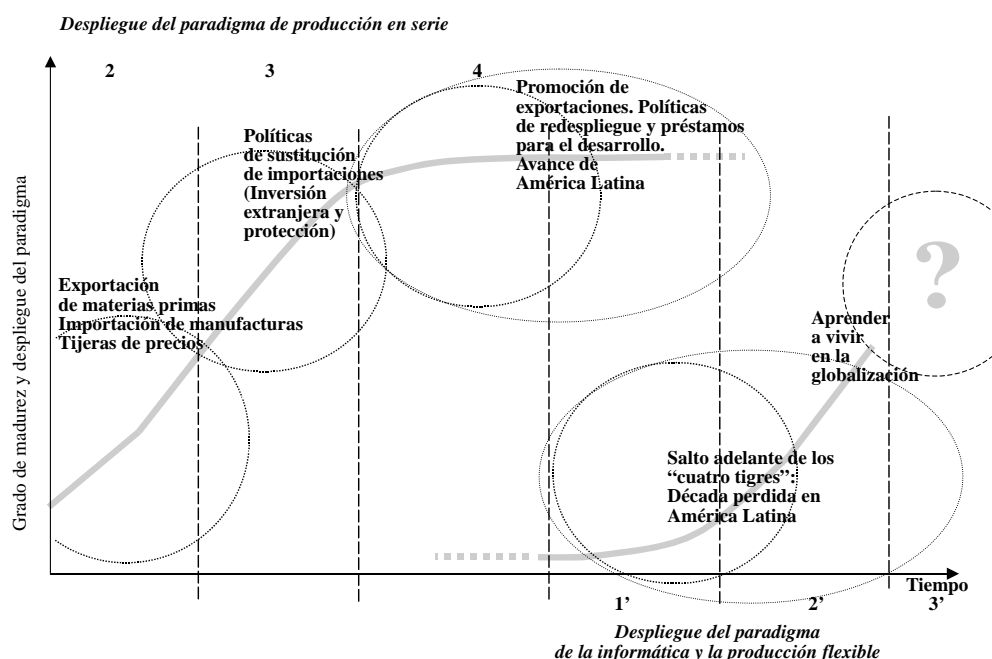
Sin embargo, la mayor parte de América Latina no lo hizo, y el resultado fue lo que acertadamente se llamó *la década perdida*. En cambio, los “cuatro tigres” de Asia dieron un salto adelante conquistando mercados desde la retaguardia y en los márgenes de las industrias revolucionarias de alto crecimiento. También revitalizaron las tecnologías maduras con prácticas modernas e ingresaron en las redes de empresas mundiales en calidad de proveedores de piezas y componentes como fabricantes de equipos de marca (OEM). Huelga subrayar el intenso proceso de aprendizaje y la importancia atribuida al capital humano y a la absorción activa de tecnología como factores explicativos de esos logros (Amsden, 1989, cap.9; Bell y Pavitt, 1993b), tan distintos de las prácticas más pasivas de transferencia tecnológica típicas de los países latinoamericanos y africanos, así como del resto de Asia durante ese período.

El gráfico 11 muestra cómo, desde los años cincuenta hasta ahora, se fueron adaptando las estrategias de desarrollo a las oportunidades creadas, por la maduración de un paradigma y el despliegue inicial del siguiente.

El decenio de 1990 se caracterizó por el desarrollo impetuoso de la nueva infraestructura de telecomunicaciones y su aplicación en la estructuración de las industrias emergentes y la modernización de las existentes. Al llegar una industria nueva tras otra a la fase dos comenzó una intensa competencia por posiciones en el mercado. Desde entonces fueron apareciendo variadas posibilidades para las empresas de los países en desarrollo, derivadas de un conjunto de nuevos fenómenos, como: la emergencia de las empresas y los mercados globalizados, las pugnas por imponer diseños dominantes y otras normas, la constitución de redes complejas de colaboración a escala mundial, el fortalecimiento del poder de las marcas registradas en el mercado, la búsqueda de ventajas, tanto dinámicas como estáticas, para la ubicación geográfica de las distintas actividades, el interés en adaptar los productos a determinados segmentos del mercado, la tendencia a la subcontratación externa (*outsourcing*) y otros comportamientos conexos. La calidad y la cantidad de oportunidades que de allí derivan han variado en

GRAFICO 11

Las oportunidades como un blanco móvil: Estrategias de desarrollo cambiantes según las fases de despliegue de paradigmas sucesivos



función de las condiciones y la disposición de los diferentes agentes económicos y de los países donde operan.

La experimentación en los países en desarrollo ha sido muy diversa, tanto en los métodos como en los resultados: abarca desde los modernos contratos de maquiladoras y fabricación de equipo de marca (*OEM*) hasta las prácticas de las empresas asiáticas independientes y altamente competitivas, pasando por distintos tipos de empresas mixtas y alianzas (Hobday, 1994). También se ha registrado un gran crecimiento de los conglomerados locales interconectados en industrias específicas (como los programas de la India en materia de *software*), algunos de los cuales han alcanzado éxito en los mercados de exportación. En este período, los “cuatro tigres” asiáticos siguieron avanzando, estimulando la producción en otros países de Asia sudoriental y en China. En general, los países y empresas con estrategias exitosas han mostrado capacidad para aprender a vivir en la globalización.

Cada una de las estrategias sucesivas ha tenido ventajas y desventajas, beneficios y efectos negativos. Algunos países han avanzado a pasos agigantados, otros han dado pequeños pasos o no han logrado avanzar; algunos han conservado los beneficios obtenidos, otros los han perdido y han sufrido un retroceso. Algunos de los reveses pueden deberse al hecho de haberse aferrado a políticas que ya han dejado de ser eficaces. Hay que admitir que los resultados generales son desalentadores. Esto puede llevar al desencanto o bien al reconocimiento de la gran dificultad que supone reducir la brecha y de la necesidad de una mayor comprensión de la naturaleza de los problemas y las oportunidades.

2. Cómo afrontar la próxima etapa

Tarde o temprano en el nuevo siglo se crearán las condiciones para la plena realización del potencial de creación de riqueza que ofrece la era de la informática. El decenio de 1990 fue una etapa de experimentación en todas partes: dentro y fuera de las empresas globales, en los países, regiones, ciudades y localidades, en la economía, en los gobiernos y otras instituciones, y en los distintos niveles de la sociedad. En consecuencia, el sentido común del paradigma de redes flexibles se ha difundido ampliamente y se está convirtiendo en la manera normal de ver y hacer las cosas.

El comienzo del siglo XXI marca el paso hacia la tercera fase, o período de crecimiento tardío del

actual paradigma.¹¹ Muchas industrias están también alcanzando la fase tres de sus trayectorias, por lo cual buscan economías de escala y tienden a la oligopolización para moderar la libre competencia. Los acuerdos, las fusiones, las absorciones y otros arreglos están dando lugar a la concentración mundial de muchas industrias importantes en unas pocas megaempresas o grandes alianzas globales.¹² Más aun, el creciente poder de la intermediación, gracias a su control del acceso a la clientela, podría llevar a una versión moderna de las antiguas compañías mundiales de comercio (*trading companies*), basada ahora en el poder de la informática y las telecomunicaciones.¹³ Estas empresas gigantes podrían convertirse en inmensos “paraguas” globales que abarcaran toda la diversidad mundial en su especialidad y todos los segmentos —desde los nichos más especializados o suntuarios hasta los productos o servicios más estandarizados y más baratos—, comprando y vendiendo a lo largo y ancho del planeta y ubicando cada actividad allí donde encuentre mayores ventajas.

Para el mundo en desarrollo, la próxima etapa puede ser un período muy complejo de acomodación a las nuevas estructuras emergentes de poder. Para las empresas, las localidades, las regiones y los países, el descubrir qué tipos de juegos de suma positiva son posibles con estos gigantes puede definir la naturaleza de la próxima ventana de oportunidad. Tratar de crear redes locales o regionales, ya sea independientes o en conexión con las redes globales, podría aun ser posible cuando existan ventajas locales muy específicas. Por supuesto, los países y las empresas que han adquirido capacidad tecnológica y de organización, comercialización y negociación estarán en condiciones mucho mejores ya sea para encontrar un acomodo favorable bajo los “paraguas” globales o para ubicarse audazmente fuera de ellos. La cooperación entre empresas, regiones o países puede aumentar el poder de negociación de los protagonistas y agentes, tanto los fuertes como los débiles.

La formulación de estrategias exitosas exige, por lo tanto, evaluar las condiciones y la capacidad acumulada en el país, la región, la empresa o la red en

¹¹ Para un análisis más completo de las fases en el despliegue de un paradigma y el papel que cumple el capital financiero en el proceso, véase Pérez (por publicarse 2002).

¹² Véanse Chesnais (1988 y 1992), Bressand (1990), Klepper y Kenneth (1994) y Castells (1997).

¹³ Véanse Bressand y Kalypso, eds. (1989) y Kanellou (2000).

cuestión, a fin de aprovechar la próxima ventana de oportunidad (no la que ya se está cerrando), al tiempo que se reconocen, adoptan y adaptan el potencial y las

características del paradigma pertinente. A continuación se examinan algunas de las implicaciones de estas características.

VI

Cómo abordar el desarrollo en el contexto del paradigma actual

El crecimiento acelerado de empresas, localidades y países depende de la disponibilidad de un amplio potencial tecnológico y una forma de organización adecuada para aprovecharlo. Cualquiera sea el punto de partida y el objetivo que se persiga, es probable que en la época actual el éxito dependa de cuán profundamente se asimile la lógica del nuevo paradigma y cuán creativamente se le adopte y adapte en todos los niveles de la sociedad.

Las viejas pirámides centralizadas de la producción en serie atendían eficazmente las necesidades de empresas y gobiernos, universidades, hospitales y organizaciones privadas y públicas de toda índole. Desde hace más de veinte años, las empresas modernas, ya sean internacionales o locales, se han estado reestructurando a fondo y han comprendido rápidamente las ventajas de las redes y de las organizaciones que aprenden.¹⁴ Para los gobiernos ha llegado el momento de experimentar en la misma dirección.

1. La tecnología al centro de las estrategias de desarrollo

Es un hecho ampliamente reconocido que el crecimiento de la economía japonesa, hasta constituirse en la segunda economía del mundo (y mantenerse allí a pesar de su crisis) entrañó un proceso de prospectiva tecnológica encaminado a determinar colectivamente el camino que debía seguirse, así como intensas actividades de aprendizaje, capacitación e innovación (Peck y Goto, 1981; Irvine y Martin, 1985). El avance de los “cuatro tigres” de Asia desde la retaguardia también supuso una labor de educación y aprendizaje en gran escala (Ernst, Ganiatsos y Mytelka, eds., 1998).

Además, las empresas globales que han tenido éxito han reformulado sus estructuras y prácticas para promover un continuo proceso de aprendizaje y mejoramiento. La gestión del conocimiento (Nonaka, 1995; Burton-Jones, 1999; Lamoreaux y otros, eds., 1999) se está convirtiendo en una preocupación fundamental: las empresas no sólo organizan cursos regulares de capacitación a todo nivel, sino que algunas también han creado sus propias “universidades” (Wiggenhorn, 1990).

En los países en desarrollo, es una ilusión creer que puedan lograrse avances significativos sin esfuerzos equivalentes. No hay fórmulas mágicas para lograr el desarrollo sin dominio tecnológico, entendido en el sentido elemental de incorporar en personas el necesario “*know-how*” social, técnico y económico. Esta realidad, plenamente reconocida en el pasado, se perdió de vista en las peculiares condiciones de las políticas de sustitución de importaciones. Estas permitieron, durante un período, que muchos países lograran extraordinarios resultados en materia de crecimiento, invirtiendo en instalaciones, equipos y tecnologías maduras, sin tener que hacer esfuerzos intensos de aprendizaje y capacitación.

En este nuevo paradigma, en particular, cobra mayor importancia que nunca el desarrollo de la capacidad para aprovechar la información y el conocimiento en aras de la innovación. Tal vez el sentido más provechoso de la expresión “sociedad del conocimiento” (Castells, 1997; Mansell y Wehn, eds., 1998) sea el de la creación de condiciones para que todos los miembros de la sociedad tengan acceso a la información y la utilicen. Por consiguiente, el fortalecimiento de la capacidad de aprendizaje individual y social para generar riqueza constituye un modo fundamental de aumentar el potencial de desarrollo.

Por ello, la tecnología debe ocupar un lugar central, y no periférico, en las políticas de desarrollo. En

¹⁴ Nonaka (1994), Senge (1990) y Lundvall (1997); véase también el sitio web del proyecto DRUID (DRUID, 2001).

la práctica, esto significa una manera diferente de concebir estrategias, y exige una reformulación completa tanto de los sistemas de educación y capacitación como de las políticas de ciencia y tecnología.

En la reforma educativa es preciso actualizar y mejorar la calidad de los programas técnicos y, lo que es quizás más importante, transformar radicalmente los métodos, los objetivos y los instrumentos de la enseñanza para hacerlos relevantes para el futuro y compatibles con las nuevas formas de organización (Pérez, 1991 y 2000; CEPAL, 1992) Esa reforma debe inducir a los estudiantes a hacerse responsables de sus propios procesos de formación; debe poner el acento en el proceso de “aprender a aprender” y de “aprender a cambiar”; debe fomentar la labor creadora en equipo, aprendiendo a articular problemas y a evaluar soluciones alternativas; debe encontrar los medios para brindar acceso a Internet y al mundo de la informática; y debe crear las condiciones necesarias para dotar a los estudiantes, no tanto de capacidad de respuesta cuanto de “capacidad de pregunta” y de habilidad para procesar información.

Estos conocimientos y aptitudes se están transformando en las condiciones básicas para participar en el lugar de trabajo moderno, donde las empresas enfrentan un entorno en constante evolución que exige el mejoramiento continuo. También permiten a las personas y a los grupos ser responsables de su propia capacidad para generar riqueza, ya sea en calidad de empleados o como empresarios, y proporcionan la capacidad organizativa necesaria para mejorar sus comunidades y organizaciones, bien sea en calidad de miembros activos o como dirigentes.

La otra transformación vital se refiere al sistema de ciencia y tecnología, establecido en la mayoría de los países en desarrollo como un conjunto de instituciones gubernamentales encargadas del desarrollo tecnológico. La experiencia demostró que el aprovechamiento de esa capacidad para incorporar innovaciones al mundo de la producción fue muy escaso. Como la mayoría de las industrias utilizaba tecnologías ya maduras, éstas tenían poca capacidad para absorber los resultados de estos tecnólogos de laboratorio. La consiguiente frustración al tratar de “tender el puente” universidad-industria llevó a la mayoría de los investigadores tecnológicos a convertirse en apéndices de la comunidad científica y a adoptar sus métodos, sus escalas temporales, sus valores y sus actitudes.

En el nuevo contexto, es necesario actuar en dos direcciones: invertir considerablemente en la investigación para el futuro y reconectar el esfuerzo de desa-

rollo tecnológico con el mejoramiento directo e inmediato de las redes de producción y de la calidad de la vida.

Esta transición de un sistema de ciencia y tecnología impulsado por la oferta a una red interactiva con los productores se ha denominado “sistema nacional de innovación” (SNI) (Freeman, 1993; Lundvall, 1988) y definido como “la red de instituciones de los sectores público y privado cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías” (Freeman, 1995).

Se parte del supuesto de que el sistema nacional de innovación es una creación social y no gubernamental. Incluye el entorno en donde se estimula y apoya la innovación; la calidad de los vínculos entre los proveedores, productores y usuarios; el sistema de educación y capacitación; distintas organizaciones públicas y privadas que facilitan el cambio técnico; las leyes, los reglamentos e incluso las ideas y actitudes hacia la tecnología y el cambio (Arocena, 1997).

2. Reinventar el Estado “fuerte”¹⁵

A estas alturas se hace evidente que la dicotomía mercado *vs.* Estado es inadecuada para abordar los problemas concretos que se examinan en el presente trabajo. Se necesitan tanto los mercados como el Estado, aunque redefinidos y combinados de una nueva manera. En cualquier caso, se desprende del análisis que una estrategia exitosa de desarrollo para un país rezagado, según la lógica del paradigma actualmente en difusión —y especialmente en presencia de las megaempresas globales— exigirá una gran cooperación entre las empresas locales y entre éstas y el Estado a distintos niveles.

Aunque la magnitud y la complejidad de la tarea requieren un Estado fuerte, lo que fue el omnipotente Estado nacional, desarrollado después de la Segunda Guerra Mundial, ha de ser redefinido y reinventado, probablemente siguiendo directrices similares a las aplicadas por las empresas globales modernas.

Nadie sería capaz de sostener que la máxima gerencia de una empresa gigantesca se debilita al descentralizar funciones y otorgar una gran autonomía y poder decisorio a sus directores de productos, fábricas o mercados en todo el mundo. Las computadoras y las telecomunicaciones facilitan el ejercicio efectivo de un liderazgo firme sobre una vasta y creciente estructura

¹⁵ Véanse Reinert (1999), Wade (1990) y Osborne y Gaebler (1994).

integrada por componentes semiautónomos, mediante el seguimiento de directrices estratégicas. Gracias a los canales interactivos de información, es posible supervisar y controlar redes sumamente complejas con componentes flexibles y fuertemente diferenciados.

Esas redes pueden ser imitadas en la nueva configuración del sector público fuerte que se necesita. Como en las revoluciones tecnológicas anteriores, una vez que la tecnología ayuda a definir la configuración óptima de las organizaciones, éstas pueden funcionar eficazmente, incluso sin la tecnología. Ello a su vez permite sentar las bases para la incorporación de la tecnología moderna, cuando sea necesario.

El Estado nacional central puede ejercer su función de liderazgo orientando las actividades de los distintos agentes sociales para que converjan en una dirección general de cambio convenida de común acuerdo. También puede desempeñar un papel fundamental como intermediario entre actores e instituciones emergentes a nivel global o suprarregional y los agentes regionales, locales e incluso municipales o parroquiales, cuya autonomía tiende a ser cada vez mayor.

Se está produciendo también un proceso de difusión del poder (Strange, 1996). Las redes de intereses privados, los distintos componentes de la sociedad civil, las empresas globales, los medios de comunicación, los grupos de interés organizados, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras entidades están aumentando la diversidad de los agentes del desarrollo y sus interconexiones, tanto en el plano nacional como en el mundial. El Estado nacional debe ser capaz de actuar como intermediario dentro del país y entre los diversos niveles supranacionales y subnacionales a fin de promover y negociar oportunidades equitativas para todos. Asumiendo el papel de promotor del consenso entre los distintos protagonistas, es posible que el Estado logre ejercer una autoridad más eficaz, como base para establecer un poder real que le permita influir en el curso de los acontecimientos.

3. Pensar globalmente, actuar localmente

En nuestra opinión, el nuevo asiento del Estado desarrollista dinámico es la administración local. Es preciso reconsiderar la idea del plan central promotor de un grupo de industrias nacionales que genere la riqueza necesaria para financiar el progreso social. En cada país ciertamente habrá que desarrollar industrias remolcadoras de la economía, es decir, un conjunto de actividades productivas importantes y competitivas, estrecha-

mente vinculadas con los mercados globales, que se mantengan en la frontera tecnológica y sean capaces de propulsar el crecimiento y producir las divisas necesarias. Pero eso no basta. Ya es hora —y las condiciones son propicias para ello— de abandonar la ilusión del *efecto de goteo* y avanzar hacia la participación directa de toda la población en actividades generadoras de riqueza.

Las características del paradigma actual hacen posible vislumbrar una modalidad de desarrollo más integrado, donde las grandes industrias competitivas que salen al mercado mundial se complementan con el desarrollo diferenciado de cada parte del territorio. Ello es posible aprovechando la nueva flexibilidad en cuanto a variedad de productos y escalas de producción competitivas, su poder para aumentar la calidad y eficiencia de todos los sectores y actividades, incluso las artesanales, y, lo que es más importante, el hecho de que todos los seres humanos tengan acceso a los procesos de aprendizaje continuo para mejorar constantemente sus capacidades, su trabajo y su ambiente.

Pueden citarse muchos ejemplos de gobiernos locales que descubren la vocación productiva de la comunidad, promueven el consenso y recaban la participación de empresas, bancos, el sistema educativo y otros agentes locales y externos para impulsar proyectos de desarrollo (Tendler, 1997; Gabor, 1991; *The Illinois Coalition*, 1999). También existen redes locales de empresas pequeñas y medianas que colaboran en el desarrollo de los negocios y la tecnología para cubrir juntas los mercados de exportación (Nadvi y Schmitz, eds., 1999). Los estudiosos de la interacción en el seno de estos “clusters” (o aglomeraciones de empresas afines en una localidad) han sugerido utilizar la expresión “sistemas locales de innovación” (Cassiolato y Lastres, eds., 1999) aunque a nuestro juicio sería más sugerente llamarlos “redes territoriales de innovación”.

También existe la experiencia altamente satisfactoria de los bancos especializados que otorgan micropréstamos para ayudar a pobladores de las zonas urbanas y rurales desfavorecidas a poner en marcha actividades generadoras de ingreso (Otero y Rhyne, eds., 1994; Chaves y González, 1996). Gradualmente está desapareciendo así el mito de que los puestos de trabajo son la única manera de mejorar la calidad de vida de poblaciones enteras, en un momento en que se avanza hacia formas múltiples de capacidad empresarial individual y colectiva. A fin de mejorar la difícil situación de las comunidades rurales, es necesario abandonar los tradicionales sesgos

a favor de lo urbano y lo industrial (Fieldhouse 1986, p. 152 y Mytelka 1989), para dotar a las administraciones locales de los recursos y el apoyo técnico que les permitan abordar directamente la cuestión del mejoramiento del nivel de vida local. Ello no excluye que el resultado de estos esfuerzos pueda llevar a la localidad a convertirse en proveedora de empresas globales o a formar parte de las redes de apoyo de las actividades de exportación importantes del país.

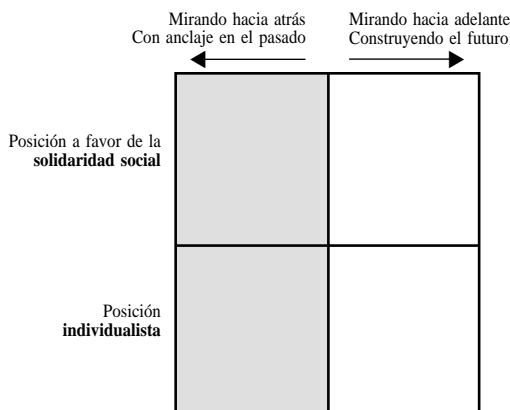
4. Modernidad y valores

Naturalmente se trata de decisiones políticas, pero las opciones reales no siempre son claras. Históricamente, en cada transición de un paradigma a otro se vuelven borrosas las definiciones corrientes de izquierda y derecha. Cada uno de los grupos experimenta una división interna entre quienes se aferran a antiguas formas de alcanzar sus objetivos y quienes aprovechan el potencial del nuevo paradigma y lo orientan hacia sus fines (gráfico 12).

En la transición anterior, entre las dos guerras mundiales, el carácter social y homogeneizador del nuevo paradigma de la producción en serie era tan fuerte que incluso el nazismo se autodenominó nacional-socialismo. De la misma manera, el papel que desempeñaba el Estado centralizado era tan importante que, después de la Segunda Guerra Mundial, se adoptó íntegramente, incluso en las naciones más liberales, el modelo de intervención estatal en la economía, siguiendo las ideas keynesianas —que habían en-

GRAFICO 12

Posiciones políticas en la transición: Una matriz de ubicación



contrado tanta resistencia en los decenios de 1920 y 1930—. Lamentablemente, para quienes están convencidos de la necesidad de la solidaridad social, el neoliberalismo es el único programa coherente que ha adoptado el actual paradigma. Aunque existen miles de experimentos aislados de prácticas orientadas hacia el futuro, como la democracia participativa y la creación de consenso local, todavía no se ha presentado una experiencia o propuesta coherente que pueda servir como alternativa moderna al mercado puro. A nuestro juicio, sin esa alternativa, la economía mundial puede crecer, pero probablemente haya pocas esperanzas de un auge generalizado del desarrollo.

Bibliografía

- Abernathy, W. y J. Utterback (1975): A dynamic model of process and product innovation, *Omega*, vol. 3, N° 6.
- Abramovitz, M. (1986): Catching up, forging ahead and falling behind, *Journal of Economic History*, N° 46.
- Altshuler, A. y otros (1984): *The Future of the Automobile: The Report of MIT's International Automobile Program*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Amsden, A. (1989): *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Arocena, R. (1997): *Qué piensa la gente de la innovación, la competitividad, la ciencia y el futuro*, Montevideo, Trilce.
- Arthur, W. B. (1989): Competing technologies increasing returns and lock-in by historical events, *The Economic Journal*, vol. 99, N° 394, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell. Reproducido en Freeman (ed.), 1990.
- Bell, M. y K. Pavitt (1993a): Technological accumulation and industrial growth: contrasts between developed and developing countries, *Industrial and Corporate Change*, vol. 2, N° 2, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Bell, M. y K. Pavitt (1993b): Accumulating technological capability in developing countries, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bressand, A. (1990): Electronics cartels in the making?, *Transatlantic Perspectives*, N° 21.
- Bressand, A. y N. Kalypso (eds.) (1989): *Strategic Trends in Services: An Inquiry into the Global Service Economy*, Nueva York, Harper y Row.
- Burton-Jones, A. (1999): *Knowledge Capitalism: Business, Work and Learning in the New Economy*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Cassiolato, J. y H. Lastres (eds.) (1999): *Globalização & inovação localizada. Experiencias de sistemas locais no Mercosul*, Brasilia, Instituto Brasileiro de Información en Ciencia y Tecnología (IBICT).
- Castells, M. (1997): La era de la información. Economía, sociedad y cultura, vol. 1, *La era de la información: la sociedad red*, vol. 1, Madrid, Alianza Editorial.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad*, LC/G.1601-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.90.II.G.6.
- _____ (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1702/Rev.2-P, Santiago de Chile.
- Chaves, R. y C. González (1996): The design of successful rural financial intermediaries: Evidence from Indonesia, *World Development*, vol. 24, N° 1, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd.
- Chesnais, F. (1988): Multinational enterprises and the international diffusion of technology, G. Dosi y otros (eds.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- _____ (1992): National systems of innovation, foreign direct investment and the operations of multinational enterprises, B. Lundvall, *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Pinter Publishers.
- Coombs, R., P. Saviotti y V. Walsh (1987): *Economics and Technological Change*, Londres, Macmillan Educational, Ltd.
- Coriat, B. (1991): *Penser à l'envers*, Paris, Christian Bourgeois Editeur.
- Cundiff, E. y otros (1973): *Fundamentals of Modern Marketing*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall.
- David, P. (1985): Clio and the Economics of QWERTY, *The American Economic Review*, vol. 75, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association. Reproducido en Freeman (ed.), *The Economics of Innovation*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 1990.
- Dosi, G. (1982): Technological paradigms and technological trajectories. A suggested interpretation of determinants and directions of technical change, *Research Policy*, vol. II, N° 3, Amsterdam, Países Bajos, North Holland.
- _____ (1988): *Sources, procedures, and macroeconomic effects of innovation*, *Journal of Economic Literature*, vol. XXVI, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association. Reproducido en Freeman (ed.), 1990.
- Dosi, G. (ed.) (1988): *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- DRUID (Danish Research Unit on Industrial Dynamics) (2001): *A-The Firm as a Learning Organization*. <http://www.business.auc.dk/druid>
- Ernst, D., T. Ganiatsos y L. Mytelka (eds.) (1998): *Technological Capabilities and Export Success in Asia*, Londres, Routledge.
- Fagerberg, J. y otros (eds.) (1994): *The Dynamics of Technology, Trade and Growth*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.
- Fieldhouse, D. (1986): *Economic Decolonisation and Arrested Development*, Londres, George Allen.
- Freeman, C. (1974): *The Economics of Industrial Innovation*, Harmondsworth, Middlesex, Reino Unido, Penguin Books Ltd.
- _____ (1993): *La experiencia de Japón: el reto de la innovación*, Caracas, Editorial Galac.
- _____ (1994): Technological revolutions and catching up: ICT and the NICs, J. Fagerberg y otros (eds.), *The Dynamics of Technology, Trade and Growth*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.
- _____ (1995): The national system of innovation in historical perspective, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 19, N° 1, Cambridge, Reino Unido, Academic Press Limited.
- Freeman, C. (ed.) (1990): *The Economics of Innovation*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar Publishing.
- Freeman, C., J. Clark y L. Soete (1982): *Unemployment and Technical Innovation. A Study of Long Waves and Economic Development*, Londres, Frances Pinter Publishers.
- Freeman, C. y F. Louçã (2001): *As Time Goes By: From the Industrial Revolutions to the Information Revolution*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Freeman, C. y C. Pérez (1988): Structural crises of adjustment: Business cycles and investment behaviour, G. Dosi y otros (ed.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers. 3ª edición, Londres.
- Freeman, C. y L. Soete (1997): *The Economics of Industrial Innovation*, Pinter Publishers.
- Gabor, A. (1991): Rochester focuses: A community's core competence, *Harvard Business Review*, Boulder, Colorado, Harvard University, julio-agosto.
- Gerschenkron, A. (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Grübler, A. (1990): *The Rise and Fall of Infrastructures. Dynamics of Evolution and Technological Change in Transport*, Heidelberg, Physica-Verlag.
- Hirsch, S. (1965): The United States electronic industry in international trade, *National Institute Economic Review*, N° 34.
- _____ (1967): *Location of Industry and International Competitiveness*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Hobday, M. (1994): Export-led technology development in the Four Dragons: The case of electronics, *Development and Change*, vol. 25, N° 2, La Haya, Países Bajos, Institute of Social Studies.
- _____ (1995): *Innovation in East Asia: The Challenge to Japan*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.
- Hoffman, K. y H. Rush (1988): *Microelectronics and the Clothing Industry*, Nueva York, Praeger.
- IDS Collective Efficiency Research Project (2001): <http://www.ids.ac.uk/ids/global/coleff.html>
- Irvine, J. y B. Martin (1985): *Foresight in Science Policy: Picking the Winners*, Londres, Pinter.
- Jang-Sup, S. (1992): Catching up and technological progress in late-industrializing countries, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University, tesis de maestría.
- Kanellou, D. (2000): The new role of intermediaries in travel and tourism distribution channels *IPTS (Institute for Prospective Technology Studies)*, N° 48, pp.12-22, Comisión Europea, Sevilla, España.
- Katz, J. (ed.) (1996): *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial; estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Klepper, S. y S. Kenneth (1994): Technological change and industry shakeouts, trabajo presentado en la Quinta Conferencia de la Sociedad Internacional, Joseph A. Schumpeter, Münster, agosto.
- Kotler, P. (1980): *Principles of Marketing*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall.
- Lall, S. (1992): Technological capabilities and industrialization, *World Development*, vol. 20, N° 2, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press.
- Lamoreaux, N. y otros (eds.) (1999): *Learning by Doing in Markets, Firms and Countries*, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Leontief, W. (1954): Domestic production and foreign trade: The American capital position re-examined, *Economia internazionale*, vol. 7, N° 1, Génova, Italia, Istituto di Economia Internazionale.
- Lundvall, B. (1988): Innovation as an interactive process: From user-producer interaction to the national system of innovation, G. Dosi y otros (ed.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- _____ (1992): *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Pinter Publishers.

- _____ (1997): Information technology in the learning economy: Challenges for development strategies, *Communications & Strategies*, N° 28.
- Mansell, R. y U. Wehn (eds.) (1998): *Knowledge Societies: Information Technology for Sustainable Development*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Mytelka, L. (1989): The unfulfilled promise of African industrialization, *African Studies Review*, vol. 32, N° 3.
- _____ (1991): New models of competition in the textile and clothing industry: Some consequences for third world exporters, J. Niosi (ed.), *Technology and National Competitiveness*, Montreal, Canadá, McGill-Queen's University Press.
- _____ (1994): Dancing with wolves: Global oligopolies and strategic partnerships, J. Hagedoorn (ed.), *Technical Change and the World Economy. Convergence and Divergence in Technology Strategies*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.
- Nadvi, K. (1999): The cutting edge: collective efficiency and international competitiveness in Pakistan, *Oxford Development Studies*, vol. 27, N° 1.
- Nadvi, K. y H. Schmitz (eds.) (1999): Industrial clusters in developing countries, *World Development*, vol. 27, número especial, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, Ltd.
- Nelson, R. y Winter S. (1977): In search of a useful theory of innovation, *Research Policy*, vol. 6, N° 1, pp. 36-76.
- Nonaka, I. (1994): Dynamic theory of organizational knowledge creation, *Organizational Sciences*, vol. 5, N° 1, febrero.
- _____ (1995): The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation, *Harvard Business Review*, Boulder, Colorado, Harvard University, noviembre-diciembre.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1994): *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Madrid, Paidós.
- Otero, M. y E. Rhyne (eds.) (1994): *The New World of Microenterprise Finance. Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press.
- Peck, J. y A. Goto (1981): Technological and economic growth: The case of Japan, *Research Policy*, vol. 10, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.V.
- Pérez, C. (1983): Structural change and the assimilation of new technologies in the economic and social systems, *Futures*, vol. 15, N° 5, Surrey, Reino Unido, IPC Science and Technology Press UK.
- _____ (1985): Microelectronics, long waves and world structural change: New perspectives for developing countries, *World Development*, vol. 13, N° 3, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, Ltd.
- _____ (1986): Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto, C. Ominami (ed.), *El sistema internacional y América Latina. La tercera revolución industrial: impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- _____ (1991): Nuevo patrón tecnológico y educación superior: una aproximación desde la empresa, en G. López Ospina (ed.), *Retos científicos y tecnológicos*, Caracas, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- _____ (1996): La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones, *Comercio exterior*, vol. 46, N° 5, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- _____ (2000): *La reforma educativa ante el cambio de paradigma*, Caracas, UCAB-Eureka.
- _____ (por publicarse 2002): *Technological Revolutions and Finance Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar.
- Pérez, C. y L. Soete (1988): Catching up in technology: Entry barriers and windows of opportunity, G. Dosi y otros (ed.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- Peters, T. (1989): *Thriving on Chaos: Handbook for a Management Revolution*, Londres, MacMillan.
- Porter, M.E. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, J. Vergara Editor, S.A.
- Radosevic, S. (1999): *International Technology Transfer and Catch-up in Economic Development*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing.
- Reinert, E. (1994): Catching-up from way behind. A third world perspective on first world history, J. Fagerberg y otros (eds.), *The Dynamics of Technology, Trade and Growth*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.
- _____ (1999): The role of the state in economic growth, *Journal of Economic Studies*, vol. 26, N° 4-5, West Yorkshire, Reino Unido, MCB University Press Ltd.
- Sahal, D. (1985): Technological guideposts and innovation avenues, *Research Policy*, vol. 14, N° 2, Amsterdam, Países Bajos, North Holland.
- Schmitz, H. y P. Knorrninga (1999): *Learning from Global Buyers*, IDS working paper, N° 100, Sussex, Reino Unido, Universidad de Sussex, Instituto de Estudios para el Desarrollo.
- Schmitz, H. y K. Nadvi (1999): Clustering and industrialization: Introduction, *World Development*, vol. 27, N° 9, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd.
- Senge, P. (1990): *La quinta disciplina*, Barcelona, Granica.
- Strange, S. (1996): *The Retreat of The State. The Diffusion of Power in The World Economy*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Tendler, J. (1997): *Good Government in the Tropics*, Baltimore, Pennsylvania, The Johns Hopkins University Press.
- The Illinois Coalition (1999): *Technology and Jobs Agenda. A Vision and Plan for Technology-Based Economic Development in Illinois*. www.ilcoalition.org/tja.htm
- Vernon, R. (1966): International investment and international trade in the product cycle, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, mayo.
- Von Tunzelmann, G. (1995): *Technology and Industrial Progress. The Foundations of Economic Growth*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.
- Von Tunzelmann, N. y E. Anderson (1999): Technologies and skills in long-run perspective, Sussex, Reino Unido, Universidad de Sussex, mimeo.
- Wade, R. (1990): *Governing the Market: Economic Theory of Government in East Asia Industrialization*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Wells, L. (1972): International trade: The product life cycle approach, en L. Wells (ed.), *The Product Life Cycle and International Trade*, Boston, Harvard University, Graduate School of Business Administration, Division of Research.
- Wiggenhorn, W. (1990): Motorola U: When training becomes an education, *Harvard Business Review*, vol. 68, N° 4, Boulder, Colorado, Harvard University, julio-agosto.
- Wolf, J. (1912): *Die Volkswirtschaft der Gegenwart und Zukunft*, A. Deichertsche Verlagsbuchhandlung.

Regímenes sectoriales, *productividad* y competitividad *internacional*

Jorge Katz

Director. División de
Desarrollo Productivo
y Empresarial, CEPAL
jkatz@eclac.cl

Giovanni Stumpo

Unidad Conjunta CEPAL/ONU
de Desarrollo Industrial
y Tecnológico, CEPAL
gstumpo@eclac.cl

El presente artículo busca examinar diversos aspectos mesoeconómicos y microeconómicos relacionados con la productividad y la competitividad internacional en el contexto del nuevo modelo económico latinoamericano. Estos aspectos contribuyen de manera importante a explicar por qué dichas variables no han evolucionado satisfactoriamente en los distintos países y sectores de actividad, y por qué una lectura estrictamente macroeconómica bloquea la capacidad de comprensión de los cambios productivos, tecnológicos e institucionales que están ocurriendo en la sociedad, así como la identificación de una agenda de políticas públicas útil para mejorar los alcances de la transformación en marcha.

En este proceso se han ido consolidando nuevos patrones de comportamiento microeconómico en los que los bienes de capital e insumos intermedios importados han ido desplazando a la producción local y a los esfuerzos tecnológicos locales asociados a su fabricación. A partir de ello se ha ido conformando un nuevo modelo de organización de la producción, más articulado con el exterior que en el pasado.

I

Introducción

Siguiendo el camino de la “teorización apreciativa” (Richard Nelson, 1997), la CEPAL ha descrito en varios estudios recientes diversos rasgos estilizados del nuevo modelo de organización social y de producción que fue tomando forma en los países de América Latina y el Caribe tras las reformas estructurales procompetitivas de los años noventa.¹

Se señala en dichos estudios que la transición desde un paradigma de desarrollo “endodirigido”, liderado por el Estado, hacia otro más abierto y desregulado —en el que la “mano invisible” adquiere un papel protagónico y orienta la asignación de recursos— ha ido induciendo en los diversos países de la región el desarrollo de nuevos patrones de especialización productiva y de inserción en los mercados mundiales de bienes y servicios. Esto ha ocurrido en el marco de un episodio de largo plazo de “destrucción creativa” de naturaleza schumpeteriana, en el que un cierto modelo de organización de la producción y de comportamiento institucional y tecnológico fue desplazado gradualmente por otro, mediante la acción conjunta e interdependiente de fuerzas económicas, tecnológicas e institucionales. La interdependencia de lo macroeconómico y lo microeconómico aparece como un tema central del escenario que se pretende describir. La macroeconomía —incierta, sujeta a fluctuaciones cíclicas en buena medida determinadas por el comportamiento errático de los mercados de capital internacionales— induce formas “defensivas” de comportamiento microeconómico, las que a su vez retroalimentan el cuadro de escaso dinamismo global con mejoras de productividad y competitividad internacional inferiores a las que registran otras partes del mundo. Es esto lo que impide a los países de la región cerrar la brecha relativa de productividad e ingresos que los aleja del mundo industrializado. En una macroeconomía que no acaba de superar su alto grado de incertidumbre y riesgo, las mejoras de productividad en la microeconomía se logran más a través de la expulsión de mano de obra en plantas fabriles relativamente “viejas” que mediante programas importantes de inversión y moder-

nización tecnológica. Variables estrictamente económicas —como el tipo de cambio, la tasa de interés, la inversión, los salarios reales— interactúan con otras de carácter institucional y tecnológico —como los derechos de propiedad, el mayor o menor grado de imperfección de los mercados de factores, el nivel de capacidad tecnológica alcanzado por los distintos países—, dando forma a un proceso de crecimiento de largo plazo que dista de ser satisfactorio.

Los estudios cepalinos muestran asimismo que, además de ser insatisfactorio en lo que hace a ritmos de crecimiento y eficiencia microeconómica, el nuevo modelo económico latinoamericano tampoco exhibe grandes logros en el plano de la equidad. En efecto, se caracteriza por una profunda heterogeneidad estructural, en muchos sentidos más acentuada que durante los años de la industrialización sustitutiva de importaciones. Algunas actividades económicas, regiones o aun agentes económicos individuales dentro de cada sector productivo, han logrado adaptarse mejor —por la imperfección de los mercados de factores, las asimetrías de información, o una mayor capacidad de cabildeo político— a las nuevas reglas del juego, en tanto que otros no han podido hacerlo. Los primeros han capitalizado en su beneficio las nuevas oportunidades abiertas por el cambio en el régimen global de incentivos prevaleciente en la sociedad, en tanto que los segundos han tendido a decaer en el tiempo, perdiendo participación relativa dentro de la estructura de producción, o lisa y llanamente han ido desapareciendo de ella. El proceso de transformación estructural en marcha está también marcado por un fuerte aumento en el grado de concentración económica y por la consolidación de nuevas posiciones de monopolio dentro del aparato productivo, en un contexto en que el Estado ha perdido poder regulatorio y capacidad de intervención en defensa del interés público.

El propósito de este trabajo es el de examinar diversos aspectos mesoeconómicos y microeconómicos relacionados con la productividad y la competitividad internacional. Argumentaremos aquí que unos y otros cumplen un papel importante —y con frecuencia olvidado— en la explicación de por qué dichas variables no han evolucionado satisfactoriamente en los distintos países y sectores de actividad, y por qué una lectura estrictamente macroeconómica bloquea nuestra

¹ Stallings y Peres (2000), *World Development* (2000), Katz (2000), Moguillansky y Bielschowsky (2000), Weller (2000), Ffrench-Davis (1999) y Ocampo (2001).

capacidad de comprender los cambios productivos, tecnológicos e institucionales que están ocurriendo en la sociedad, y también la identificación de una agenda de políticas públicas útil para mejorar los alcances de la transformación en marcha. Si el diagnóstico es exclusivamente macroeconómico, poco puede sorprendernos que la agenda dominante se limite a recomendar “más de lo mismo”, esto es, profundizar la apertura comercial, continuar desregulando mercados y terminar de privatizar todo lo que aún no ha sido privatizado.

El artículo está dividido en cuatro secciones. Luego de la presente introducción, en la sección II se compara el desempeño global que exhibió la región durante la etapa de crecimiento endodirigido (1940-1980) con el que alcanzó en el decenio de 1990, cuando los países latinoamericanos optaron por una estrategia de crecimiento más abierta a la competencia externa, más desregulada y con menos participación del Estado en actividades productivas. El patrón medio, más allá de su interés como telón de fondo de la situación contemporánea, no describe bien los distintos

casos nacionales; por lo tanto, una vez presentado el panorama global, pasamos a examinar las diferencias de desempeño entre países y actividades productivas, centrando nuestro análisis en indicadores de productividad del trabajo y de la competitividad revelada internacional.

En la sección III se hace un primer esfuerzo de teorización apreciativa acerca de este proceso. Nuestra lectura de él gira en torno a la noción schumpeteriana de la “destrucción creativa”. Argumentamos allí que los regímenes tecnológicos y competitivos sectoriales cambian por la “muerte” y “nacimiento” de empresas, por la llegada de nuevos actores internacionales y por el *aggiornamento* de las instituciones,² las tecnologías y las reglas de comportamiento competitivo de cada sector productivo. Estamos frente a un proceso de mutación estructural de largo plazo que hasta ahora la profesión está lejos de haber comprendido a cabalidad (Caballero y Hammour, 1996). En la sección IV, por último, se presentan algunas reflexiones finales sobre los procesos analizados.

II

La situación contemporánea

1. El cuadro agregado

Las cifras del cuadro 1 dan fundamento al gran escepticismo que reina actualmente respecto al efecto de las reformas de los años noventa destinadas a promover la competitividad. La información se condensa en cuatro dimensiones específicas: i) el comportamiento de la macroeconomía, reflejado sumariamente en la tasa de inflación de la región en su conjunto; ii) el desempeño del sector externo, resumido en tasas agregadas de crecimiento de las importaciones y exportaciones; iii) el funcionamiento del aparato productivo, representado por las tasas de crecimiento del producto interno bruto y de la productividad laboral, y iv) lo ocurrido en materia de equidad, representado por un índice de hogares pobres en el total de la población.

El patrón de luces y sombras es evidente. La región ha progresado mucho en el manejo de lo macroeconómico. La tasa de inflación, por ejemplo, muestra que el desempeño de las economías latinoamericanas mejoró considerablemente en el decenio de 1990. También los países latinoamericanos estuvieron más abiertos al comercio que en décadas anteriores. Sin

embargo, la tasa de crecimiento de las importaciones fue más alta que la de las exportaciones, lo que indica que la apertura de la región al comercio fue mayor para las primeras. Esto habla de cierta vulnerabilidad en el sector externo del nuevo modelo económico latinoamericano, a la cual los gobiernos de la región están prestando hoy una atención cada vez mayor.³ Volveremos

² El término “instituciones” es manejado por la profesión con cierta ambigüedad. Se usa tanto para identificar agencias o entidades —bancos, universidades, aduanas— como para referirse a normas de conducta o reglas de comportamiento. Así, el sistema de patentes de invención es una “institución” y también lo es la protección arancelaria. Sobre este debate, véase David (1994).

³ En un estudio reciente sobre las exportaciones brasileñas, Miranda (2000) argumenta que no sólo es urgente incrementar las exportaciones, sino que probablemente también será urgente en el futuro volver a sustituir importaciones en sectores de la producción que hacen uso intensivo de insumos intermedios importados —como bienes de capital, productos electrónicos o materias primas farmacéuticas— y que concentran los grandes déficit de comercio exterior que hoy exhiben varias economías de la región. El mismo debate se da actualmente en Argentina. En muchos sentidos, recuerda las viejas discusiones cepalinas de los años cincuenta, relacionadas con la restricción externa crónica que enfrentaban varias de las economías latinoamericanas. En una sección posterior del trabajo volveremos a este tema (véase Miranda, 2000).

CUADRO 1

Desempeño global latinoamericano durante la industrialización sustitutiva de importaciones y en el decenio de 1990
(Porcentajes)

	1945-1980	1980-1990	1990-2000	2000
Tasa anual de inflación	20	400	170.0	9.2
Tasa de crecimiento de las exportaciones	2.1	4.4	9.4	11.1
Tasa de crecimiento de las importaciones	5.9	-0.8	12.8	12.3
Tasa de crecimiento del PIB	5.6	1.2	3.3	4.3
Tasa de crecimiento del PIB per cápita	3.1	-1.8	1.6	2.2
Porcentaje de hogares pobres	35	41	38	38

Fuente: CEPAL, 2000.

a ella posteriormente. Por otro lado, también debemos tener presente que en los promedios que nos brinda el cuadro influyen fuertemente las cifras de México, país que en el decenio de 1990 logró duplicar sus exportaciones globales gracias a la rápida expansión de su industria maquiladora, destinada a abastecer los mercados estadounidenses de televisores, equipos de vídeo, computadores e indumentaria.⁴

No obstante, el desempeño global de la región aparece como menos satisfactorio, si nos remitimos a los indicadores de producción, productividad laboral y equidad distributiva, que en promedio no muestran mejoras de largo plazo, salvo con respecto a la “década perdida” de los años ochenta.

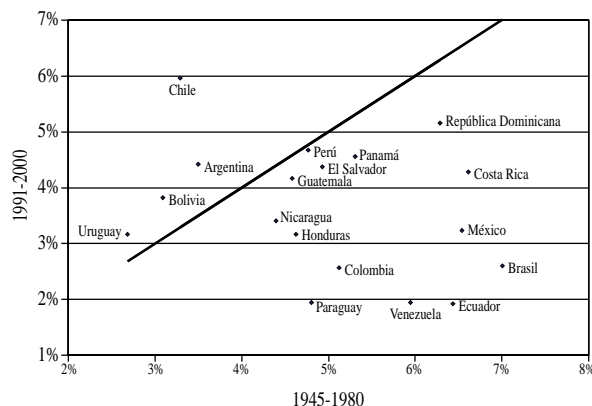
2. Diferencias entre países

Son pocos los países de la región que en la década de 1990 crecieron más rápido que en su etapa de industrialización sustitutiva y que mejoraron el ritmo histórico de crecimiento de su producto interno bruto. Solamente lo lograron Argentina, Bolivia y Uruguay (gráfico 1). En todos los demás el desempeño en los años noventa fue claramente peor, particularmente en las dos economías más grandes de la región —Brasil y México—, que sólo hacia el final de la década recuperaron un mayor ritmo expansivo, aunque todavía inferior al que mostraban en los años setenta.

Un patrón parecido —de grandes diferencias de desempeño entre países— es el que emerge si consi-

GRAFICO 1

América Latina: Crecimiento medio del producto interno bruto, 1991-2000



Fuente: CEPAL, 2000.

deramos indicadores de competitividad revelada internacional.

La información disponible muestra, ante todo, que la región en su conjunto no ha mejorado significativamente en lo que a penetración en los mercados mundiales se refiere. En efecto, América Latina generaba 5.57% del comercio internacional en 1985, cifra que subió sólo a 5.67% en 1998. Aun así, algunos pocos países lograron ganar participación relativa en las corrientes mundiales de comercio a lo largo del período indicado. En forma notoria ése es el caso de México, que entre ambas fechas pasó de producir 1.55% de las importaciones mundiales totales a producir 2.24% de ellas. En mucho menor medida, es también el caso de Argentina y Chile, que pasaron, respectivamente, de proporcionar el 0.37% y el 0.23% de las importaciones mundiales en 1985, a suministrar el 0.51% y el 0.32% de ellas en 1998; y sólo marginalmente es el caso de Costa Rica, El Salvador, Guatema-

⁴ México ha pasado en pocos años de 60 mil millones de dólares de exportaciones a más de 150 mil millones; poco menos de la mitad de dicha cifra corresponde a producción de maquila destinada al mercado estadounidense. El tema suscita en la actualidad, entre los estudiosos del modelo mexicano, un debate a fondo relativo al valor agregado interno y al desarrollo de capacidades locales de ingeniería que derivan del crecimiento de la maquila (véase Buitelaar, Padilla y Urrutia, 1999; Gerber, 2000; Dussel, 2000a; Cimoli 2001).

la, Honduras y la República Dominicana, cuya participación relativa aumentó mucho menos (cuadro 2).

En otros términos, ya sea que nuestro juicio provenga de estadísticas de producción y productividad laboral, o de indicadores de comercio, que reflejan competitividad revelada, es evidente que a nivel agregado América Latina logró escasas mejoras en los años noventa y que sólo unos pocos países de la región consiguieron superar su desempeño anterior. Además, los dos cuerpos de datos muestran que no siempre hay una buena correlación entre ambos indicadores. En México, por ejemplo, el éxito en materia de competitividad revelada contrasta marcadamente con su insatisfactorio desempeño en materia de productividad laboral (gráfico 2). El crecimiento liderado por las exportaciones no parece ser tan automático como suele suponerse en los debates contemporáneos sobre crecimiento.

CUADRO 2

América Latina y el Caribe: Participación de mercado en las importaciones mundiales, 1985-1998

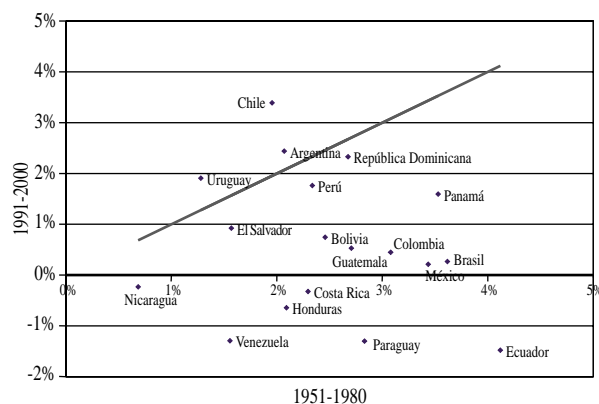
Países	Cuota de mercado		
	1985	1998	Diferencia
Argentina	0.37	0.51	0.14
Chile	0.23	0.32	0.09
México	1.55	2.24	0.69
Costa Rica	0.07	0.10	0.03
El Salvador	0.04	0.05	0.01
Guatemala	0.06	0.08	0.02
Honduras	0.05	0.07	0.02
República Dominicana	0.08	0.10	0.02
Bolivia	0.04	0.02	-0.02
Brasil	1.37	1.01	-0.36
Colombia	0.24	0.24	0.00
Ecuador	0.17	0.11	-0.06
Paraguay	0.03	0.03	0.00
Perú	0.17	0.12	-0.05
Uruguay	0.07	0.06	-0.01
Venezuela	0.66	0.41	-0.25
Nicaragua	0.02	0.02	0.00
Barbados	0.02	0.00	-0.02
Cuba	0.03	0.02	-0.01
Haití	0.03	0.01	-0.02
Jamaica	0.04	0.04	0.00
Trinidad y Tabago	0.10	0.04	-0.06
Guyana	0.02	0.01	-0.01
Panamá	0.10	0.05	-0.05
Suriname	0.02	0.01	-0.01

Fuente: CAN 2000 (Análisis competitivo de los países, versión 2000), programa computacional de la Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.

GRAFICO 2

América Latina: Productividad laboral, 1951-1980

(Crecimiento medio del producto interno bruto por trabajador activo)



Fuente: CEPAL, 2000.

3. Patrones sectoriales de especialización productiva y de inserción en el comercio mundial: emulación (*catching-up*) y rezago (*lagging behind*) sectoriales

Las estadísticas de producción y productividad, por un lado, y las de comercio internacional, por otro, nos permiten seguir avanzando en la caracterización del fenómeno de reestructuración del aparato productivo tras las reformas estructurales recientes. Estas nos muestran con claridad que en las décadas de 1980 y 1990 se fueron consolidando en América Latina dos grandes modelos dominantes de especialización productiva y comercio.

El primero de estos modelos caracteriza a los países del Cono Sur (Chile, Argentina, Brasil) y a algunos países andinos (Colombia y Perú), y muestra un claro vuelco hacia las actividades procesadoras de recursos naturales que producen *commodities* industriales como aceites vegetales, celulosa y papel, hierro y acero, harina de pescado y otros. Desde el punto de vista de la organización productiva, se trata de industrias que hacen uso intensivo de recursos naturales y que producen en plantas muy automatizadas, con mucho capital y poca mano de obra. Desde la perspectiva del comercio internacional, se trata de sectores productivos en los que la demanda mundial crece despacio y la elasticidad a los precios o los ingresos es baja. Por último, desde el ángulo tecnológico, puede decirse que son industrias maduras, en las que no hay mayores esfuerzos de ingeniería de diseño con miras a nuevos productos, aunque sí los hay por mejorar

procesos y la organización de la producción (especialmente en cuanto a transporte, frío, funcionamiento de los terminales portuarios, envases y embalajes, etc.).

Distinto es el caso de México y de varios de los países más pequeños de América Central, donde el patrón de especialización productiva ha ido acentuando gradualmente la participación relativa de industrias ensambladoras de aparatos electrónicos, de computadores y de vestuario, principalmente para el mercado estadounidense. Algunas de estas industrias han operado bajo el régimen de maquila, pese a tratarse básicamente de plantas de montaje de insumos intermedios importados (Dussel, 2000b; Buitelaar, 1999); pero todas hacen uso intensivo de mano de obra. La maquila mexicana generó más de un millón de nuevos puestos de trabajo en el decenio de 1990. Empleando tecnologías de última generación y una sofisticada logística

de abastecimiento justo a tiempo de partes y componentes, así como técnicas de calidad total y otras traídas casi íntegramente desde las respectivas casas matrices,⁵ pero pagando salarios que son sólo una fracción —no mucho más del 10%— del que pagan los países desarrollados; dichas plantas ensambladoras producen casi íntegramente para competir en el mercado interno de los Estados Unidos. Allí la demanda creció con mucha rapidez en los años noventa, y tanto el diseño de productos (que no se lleva a cabo en los establecimientos fabriles de la región) como las marcas de fábrica desempeñan un papel importante en un contexto de mercados imperfectamente competitivos.

El cuadro 3 nos muestra que el peso relativo del conjunto de ramas productoras de *commodities* (esto es, del conjunto de ramas industriales que procesan recursos naturales), por un lado, y del de alimentos, por

CUADRO 3

América Latina (seis países): Estructura del valor agregado industrial^a
(Composición en porcentajes)

Sectores ^b	Argentina				Brasil				México			
	1970	1980	1990	1999	1970	1980	1990	1999	1970	1980	1990	1999
01	13.2	13.4	8.8	10.8	16.2	25.0	22.0	24.0	12.0	14.9	13.7	15.7
02	10.9	13.1	6.4	9.9	6.8	8.7	7.6	7.6	8.4	12.4	12.9	16.4
03	24.1	26.5	15.3	20.6	23.0	33.7	29.6	31.6	20.5	27.3	26.7	32.1
04	33.5	32.5	40.6	38.3	14.5	13.1	16.1	17.4	26.1	21.8	22.7	22.0
05	18.3	20.8	24.0	20.2	29.2	26.7	26.1	27.4	23.3	24.9	25.5	23.2
06	51.8	53.4	64.6	58.5	43.7	39.9	42.2	44.9	49.4	46.7	48.2	45.1
07	24.0	20.1	20.2	20.9	33.4	26.4	28.2	23.5	30.2	26.0	25.1	22.8
08	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Sectores ^b	Chile				Colombia				Perú			
	1970	1980	1990	1999	1970	1980	1990	1998	1970	1980	1990	1999
01	15.9	10.4	10.8	11.9	12.3	11.1	9.7	9.7	5.7	9.9	6.2	4.7
02	7.7	3.4	2.3	1.9	3.0	4.2	3.6	6.3	6.5	8.6	5.3	0.9
03	23.6	13.8	13.1	13.8	15.3	15.3	13.2	16.0	12.1	18.5	11.5	5.6
04	24.4	33.9	33.5	36.2	31.3	32.7	32.6	33.1	34.1	25.6	31.7	26.8
05	21.0	23.7	25.8	24.9	18.9	20.1	24.1	22.3	19.4	25.0	26.0	31.1
06	45.4	57.5	59.4	61.2	50.2	52.7	56.7	55.3	53.5	50.7	57.7	57.8
07	31.0	28.7	27.5	25.0	34.5	32.0	30.1	28.7	34.4	30.8	30.8	36.6
08	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: PADI (Programa de Análisis de la Dinámica Industrial), programa computacional de la Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.

^a En todos los casos se ha excluido el sector relativo a la refinación de petróleo (CIU 353). En el caso de Chile no se ha incluido la producción industrial de cobre (CIU 372).

^b Los sectores correspondientes son:

01 Sectores con uso intensivo de ingeniería, sin automóviles (CIU 381, 382, 383, 385).

02 Automóviles (CIU 384).

03 Total sectores con uso intensivo de ingeniería (01 + 02).

04 Alimentos, bebidas y tabaco (CIU 311, 313, 314).

05 Otros sectores con uso intensivo de recursos naturales (CIU 331, 341, 351, 354, 355, 362, 369, 371, 372).

06 Total sectores con uso intensivo de recursos naturales (04 + 05).

07 Sectores con uso intensivo de mano de obra (CIU 321, 322, 323, 324, 332, 342, 352, 356, 361, 390).

08 Total industria manufacturera.

⁵ En recientes visitas a plantas en el área de Tijuana se verificó que, mientras algunas empresas maquiladoras tienen grupos o departamentos de ingeniería de fábrica dedicados a introducir mejoras de proceso y de organización, otras —incluso competidoras cercanas de las prime-

ras— no los tienen. Obviamente, esto influye en la productividad comparada de unas y otras. Las firmas Sanyo y Samsung, por ejemplo, siguen estrategias bien diferenciadas a este respecto, pese a ser aguerridas competidoras en el mercado estadounidense de televisores.

otro, creció significativamente en Argentina, Chile, Colombia y Perú entre 1970 y fines de los años noventa, y en Brasil a lo largo de los años ochenta y noventa. El cuadro muestra también que esto no es así en el caso de México. La industria automotriz emerge como “ganadora” en términos de participación relativa del producto industrial a lo largo de los años noventa en Argentina y Brasil⁶ y ya a partir de los setenta en México. Por el contrario, en ambos modelos pier-

den terreno relativo las ramas productoras de bienes-salario (*wage goods*) como calzado, textiles y muebles, y además, particularmente en Argentina y mucho más en Chile y Perú, las ramas productoras de bienes de capital, equipamiento agrícola y otros que hacen uso intensivo de servicios de ingeniería.

Complementando lo anterior, pero esta vez desde la perspectiva de las estadísticas de comercio, los cuadros 4 y 5 muestran el distinto patrón de especialización

CUADRO 4

México: Aspectos de su competitividad internacional en las importaciones mundiales, 1985-1998

	1985	1990	1995	1998
I. <i>Participación de mercado</i>	1.55	1.29	1.73	2.24
Recursos naturales ^a	3.59	2.38	2.05	2.26
Manufacturas basadas en recursos naturales ^b	0.82	0.67	0.79	0.96
Manufacturas no basadas en recursos naturales ^c	0.96	1.18	1.89	2.53
– Baja tecnología ^d	0.59	0.82	1.41	2.12
– Tecnología mediana ^e	0.98	1.33	2.22	2.81
– Alta tecnología ^f	1.33	1.27	1.77	2.44
Otros ^g	1.31	1.51	1.82	2.25
II. <i>Estructura de las exportaciones</i>	100	100	100	100
Recursos naturales ^a	53.5	29.3	15.8	12.4
Manufacturas basadas en recursos naturales ^b	10.3	9.2	7.6	6.8
Manufacturas no basadas en recursos naturales ^c	33.5	57.5	73.0	77.2
– Baja tecnología ^d	5.4	10.6	13.6	15.7
– Tecnología mediana ^e	18.1	32.0	40.0	38.9
– Alta tecnología ^f	10.0	15.0	19.4	22.7
Otros ^g	2.6	3.9	3.6	3.6
III. <i>10 exportaciones principales según contribución</i>	58.8	48.1	46.5	46.0
781 Automóviles para pasajeros	0.8	5.9	9.7	9.4
333 Aceites de petróleo crudos	42.0	19.3	9.3	7.3
773 Material de distribución de electricidad	2.4	4.4	4.8	4.8
761 Receptores de televisión	0.5	2.4	3.5	4.0
764 Equipos de telecomunicaciones y partes y accesorios	3.3	3.0	3.7	3.8
752 Máq. para la elaboración automát. de datos y sus unidades	0.2	1.7	2.4	3.8
782 Vehículos automotores p/ transporte de mercancías	0.5	0.6	2.8	3.6
784 Partes y accesorios de vehículos automotores	2.6	4.1	3.8	3.5
931 Operaciones y mercancías especiales no clasificadas	2.1	3.4	3.2	3.3
713 Motores de combustión interna, de émbolo y sus partes	4.4	3.4	3.2	2.5

Fuente: Programa computacional CAN 2000. Los grupos de bienes están basados en la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI Rev.2).

^a Contiene 45 productos básicos de sencillo procesamiento, incluye concentrados.

^b Contiene 65 elementos: 35 grupos agropecuarios/forestales y 30 otros (sobre todo metales –excepto acero–, productos petroleros, cemento, vidrio, etc.).

^c Contiene 120 grupos que representan la suma de ^d + ^e + ^f.

^d Contiene 44 elementos: 20 grupos de la conglomeración de textiles y prendas de vestir, más 24 otros (productos de papel, vidrio, acero, joyas).

^e Contiene 58 elementos: cinco grupos de la industria automotriz, 22 de la industria de procesamiento y 31 de la industria de ingeniería.

^f Contiene 18 elementos: 11 grupos de la conglomeración electrónica más siete de productos farmacéuticos, turbinas, aviones, instrumentos).

^g Contiene nueve grupos no clasificados (mayormente de la sección 9).

⁶ En Argentina y Brasil los porcentajes de participación de la actividad automotriz en 1997 y 1998 fueron bastante mayores que en 1999. En Argentina en 1998 ese valor era de 12.5%, mientras que en Brasil en 1997 alcanzaba al 8.0%. La caída de la demanda interna en esos países

en los últimos años del decenio se tradujo en un notable incremento de la capacidad ociosa en ese sector y esto hace que los datos de 1999 del cuadro 3 no reflejen correctamente el importante proceso de inversión que caracterizó a la industria automotriz en los años noventa.

CUADRO 5

Argentina: Aspectos de su competitividad internacional en las importaciones mundiales, 1985-1998

	1985	1990	1995	1998
I. <i>Participación de mercado</i>	0.37	0.36	0.44	0.51
Recursos naturales ^a	0.91	1.05	1.59	1.94
Manufacturas basadas en recursos naturales ^b	0.47	0.55	0.64	0.69
Manufacturas no basadas en recursos naturales ^c	0.12	0.15	0.18	0.23
– Baja tecnología ^d	0.23	0.26	0.28	0.27
– Tecnología mediana ^e	0.08	0.14	0.20	0.32
– Alta tecnología ^f	0.08	0.05	0.04	0.05
Otros ^g	0.10	0.10	0.15	0.14
II. <i>Estructura de las exportaciones</i>	100	100	100	100
Recursos naturales ^a	56.7	45.8	48.0	47.0
Manufacturas basadas en recursos naturales ^b	24.8	26.9	24.0	21.6
Manufacturas no basadas en recursos naturales ^c	17.7	26.4	26.8	30.4
– Baja tecnología ^d	9.0	11.9	10.6	8.7
– Tecnología mediana ^e	6.2	12.2	14.4	19.6
– Alta tecnología ^f	2.5	2.3	1.9	2.2
Otros ^g	0.8	0.9	1.2	1.0
III. <i>10 exportaciones principales según contribución</i>	43.7	34.4	44.1	51.7
081 Piensos para animales (excepto cereales sin moler)	10.5	8.7	9.0	8.9
333 Aceites de petróleo crudos	0.7	1.2	8.8	7.9
423 Aceites fijos de origen vegetal	5.6	4.7	6.5	6.6
781 Automóviles para pasajeros	0.2	0.3	2.2	6.1
041 Trigo (tb. escanda) y morcajo o tranquillón, sin moler	5.2	3.0	2.2	5.1
044 Maíz sin moler	7.1	2.1	3.6	5.0
611 Cuero	4.8	4.1	4.0	3.4
334 Productos derivados del petróleo	4.9	4.1	2.5	3.2
782 Vehículos automotores p/ transporte de mercancías	0.1	0.1	1.4	2.8
011 Carnes y despojos comestibles, frescos, refrigerados o congelados	4.8	6.2	4.1	2.8

Fuente: Programa computacional CAN 2000. Los grupos de bienes están basados en la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI, Rev.2).

^a Contiene 45 productos básicos de sencillo procesamiento, incluye concentrados.

^b Contiene 65 elementos: 35 grupos agropecuarios/forestales y 30 otros (mayormente metales —excepto acero—, productos petroleros, cemento, vidrio, etc.).

^c Contiene 120 grupos que representan la suma de ^d + ^e + ^f.

^d Contiene 44 elementos: 20 grupos de la aglomeración textiles-prendas de vestir, más 24 otros (productos de papel, vidrio y acero, joyas).

^e Contiene 58 elementos: 5 grupos de la industria automotriz, 22 de la industria de procesamiento y 31 de la industria de ingeniería.

^f Contiene 18 elementos: 11 grupos de la conglomeración electrónica más otros siete (productos farmacéuticos, turbinas, aviones, instrumentos).

^g Contiene nueve grupos no clasificados (mayormente de la sección 9).

productiva y de comercio que México y Argentina fueron consolidando en el tiempo. México adscribió claramente a un modelo liderado por las exportaciones de sectores metalmecánicos que ensamblan bienes de consumo durables para un mercado estadounidense en rápida expansión. En cambio, Argentina —si se exceptúa su industria automotriz, que creció con fuerza en el marco de una política industrial de acuerdos gobierno-industria-sindicatos aplicados por Argentina y Brasil a comienzos de los años noventa— tendió a concentrarse en *commodities* industriales, especialmente los derivados del petróleo y los aceites vegetales.

En resumen, no sólo fueron pocos los países de la región que pudieron mejorar su competitividad internacional en el decenio de 1990, sino que sólo lograron hacerlo en pocas actividades productivas. Predominaron, por un lado, las industrias maquiladoras con uso intensivo de mano de obra no calificada y dirigidas básicamente al mercado estadounidense y, por otro, las industrias procesadoras de recursos naturales. En tanto que lo primero describe con bastante fidelidad el caso de México y de varios de los países más pequeños de América Central, lo segundo refleja el patrón de especialización productiva de los paí-

ses del Cono Sur, típicamente Argentina, Chile, Brasil o Uruguay.

También mejoró apreciablemente la productividad y la inserción en el comercio internacional del sector automotor —y en Brasil del aeronáutico—,⁷ que disfrutaron de tratamiento preferencial de la autoridad económica.

Otro rasgo fundamental del proceso que estamos describiendo hace a la naturaleza de los agentes productivos que han liderado el proceso de cambios. En el modelo de maquila predomina la empresa transnacional y son pocos los grandes conglomerados internos que han logrado incorporarse satisfactoriamente al proceso como proveedores de partes o insumos intermedios (Mortimore y Peres, 2001; Garrido 2000; Kulfas 2000).⁸ Por el contrario, en el caso del modelo de crecimiento basado en la elaboración de recursos naturales, son los grandes grupos económicos nacionales los que adquieren un papel protagónico. En ambos escenarios la pequeña y mediana empresa de capital nacional, por un lado, y el conjunto de firmas estatales, por otro, parecen haber perdido participación relativa en años recientes.⁹ Nuevamente, se trata de tendencias dominantes y no de reglas excluyentes. Pero también, obviamente, es dable hallar ejemplos de firmas transnacionales que se han especializado en el procesamiento de recursos naturales, o de países en los que las PYME en su conjunto no han perdido participación en el PIB (Peres y Stumpo, 2000).

4. La brecha relativa de productividad y la frontera internacional

Comenzamos examinando el desempeño del sector manufacturero de varios países de la región en comparación con el del mismo sector en los Estados Uni-

dos, tanto en el período 1970-1998 como en varios de sus subperíodos.

Antes de avanzar en el examen de los indicadores contenidos en el cuadro 6 es importante comprender que la economía estadounidense, que opera aquí como punto de referencia para evaluar la evolución de la productividad laboral de los países latinoamericanos, aceleró su ritmo de expansión en los años noventa por encima de su desempeño histórico.

Las cifras del cuadro 6 muestran que en 1970-1998 ningún país de la región alcanzó tasas de expansión de la productividad laboral en la industria superiores a las que registró el sector manufacturero de los Estados Unidos.¹⁰ Por lo tanto, no sólo la disparidad fue bastante grande en términos absolutos, sino que además la región exhibió en el largo plazo una tendencia a ampliar la brecha de productividad.

En el cuadro 7 se observa que todos los países considerados presentaron en 1998 niveles de productividad relativa (frente a los Estados Unidos) más bajos que los de 1970. Sin embargo, aquí también hay algunas diferencias entre países: la pérdida de terreno relativa es claramente menor en los casos de Brasil y, sobre todo, de Argentina. Estos dos países (junto con Uruguay hasta 1996) son los únicos que mostraron una clara tendencia a reducir la brecha de productividad a lo largo de los años noventa. Sin embargo, como ya se dijo, tampoco en estos casos el incremento de la productividad relativa permitió alcanzar los valores de comienzos de los años setenta y compensar la fuerte pérdida de terreno que se dio en los años ochenta. Además, es oportuno subrayar que, por lo menos en Argentina, la reducción de la brecha relativa de productividad en los años noventa se debió esencialmente a reestructuraciones de las empresas y a cierres de las firmas menos competitivas y no a una tendencia generalizada hacia nuevas inversiones industriales.

Esto sugiere que las reformas estructurales pro-competitivas de los años noventa, pese a haber ayudado a acelerar el ritmo de transformación del aparato productivo, parecen haber contribuido muy poco, en muchos países de la región, a aproximar la productividad laboral manufacturera a la del sector manufacturero estadounidense.

El gráfico 3 muestra con claridad que la reducción de la brecha relativa de productividad laboral ha tendido a ser mayor en la rama automotriz (que disfrutó de tratamiento preferencial de la autoridad

⁷ Sobre este tema cabe examinar con detalle el caso de Embraer, firma que en la actualidad aparece como el primer exportador brasileño de manufacturas. Dicha firma, que ha transitado por distintas etapas evolutivas en su vínculo con el sector público brasileño, da muestras de largo plazo de un notable proceso de acumulación de capacidades tecnológicas propias, que fundamentan su actual éxito exportador (véase Goldstein, 2000).

⁸ Se da en la actualidad un interesante debate sobre el grado en que los grandes grupos económicos nacionales mexicanos han conseguido ingresar al primer "anillo" de proveedores de las ensambladoras transnacionales de vehículos, cosa que no parecen haber hecho los productores locales de autopartes de Argentina o Brasil, donde las tomas de posesión de tales empresas por grandes firmas transnacionales han sido proverbiales en los últimos años (véase Brown, 2000).

⁹ Las cifras disponibles muestran una marcada diversidad de situaciones entre los países (véase Peres y Stumpo, 2000).

¹⁰ El país que más se acerca es Argentina, con una tasa media anual de 3.7% contra el 3.9% de los Estados Unidos.

CUADRO 6

Producción, empleo y productividad laboral en la industria manufacturera latinoamericana, 1970-1990 y 1990-1998
(Tasas anuales medias de crecimiento)

	Producción		Empleo		Productividad	
	1970-1990	1990-1998	1970-1990	1990-1998	1970-1990	1990-1998
Argentina	-0.3	5.2	-2.3	-2.5	2.0	7.9
Bolivia	2.1	3.9	2.6	4.1	-0.5	-0.1
Brasil	4.4	0.1	3.2	-5.9	1.2	6.4
Chile	1.8	4.8	0.4	0.3	1.4	4.4
Colombia	3.6	1.5	1.8	-1.8	1.8	3.3
Costa Rica	4.8	4.2	8.0	1.8	-2.9	2.0
Ecuador	4.5	4.0	4.4	2.9	0.1	2.7
El Salvador	-0.3	5.8	-1.8	...	1.8	...
Honduras	4.6	4.2	4.9	...	-0.4	...
México	4.1	3.7	2.1	1.0	1.9	2.7
Panamá	1.6	4.7	2.6	0.5	-1.0	4.2
Perú	0.7	4.4	3.1	2.0	-2.4	3.1
Uruguay	1.1	0.7	3.0	-8.0	-1.8	8.2
Venezuela	3.5	2.7	3.8	-1.0	-0.3	4.8
EE.UU.	3.5	4.3	-0.2	-0.2	3.7	4.5

Fuente: Programa computacional PADI.

CUADRO 7

América Latina: Productividad laboral relativa de la industria frente a la del sector manufacturero de los Estados Unidos

	1970	1980	1990	1998
Argentina	50.2	46.6	36.4	46.9
Brasil	35.4	28.3	21.7	25.0
Chile	46.2	42.2	29.5	29.3
Colombia	40.1	30.7	27.3	24.8
Costa Rica ^a	-	-	15.0	13.8
Jamaica ^a	28.0	16.5	9.3	8.8
México	28.7	25.5	20.3	17.6
Perú ^b	40.4	30.0	1.9	11.4
Uruguay ^c	43.0	21.7	1.7	17.3

Fuente: Programa computacional PADI.

^a Datos hasta 1992. ^b Datos hasta 1996. ^c Datos hasta 1995.

económica en todos los países aquí examinados) y en las ramas procesadoras de recursos naturales, particularmente las productoras de celulosa y papel, de productos químicos y petroquímicos, y de metales no ferrosos (es decir, en aquellas ramas identificadas en el gráfico como "Otras RR.NN").

Por el contrario, muestran un peor desempeño relativo las ramas industriales que utilizan mucha mano de obra no calificada —productoras de calzado, vestuario, muebles, etc.— que no han podido hacer frente a la competencia de China. Y, sobre todo, aquellas que hacen uso intensivo de servicios de ingeniería y emprenden actividades de investigación y desarrollo (bienes de capital, industria electrónica, instrumentos

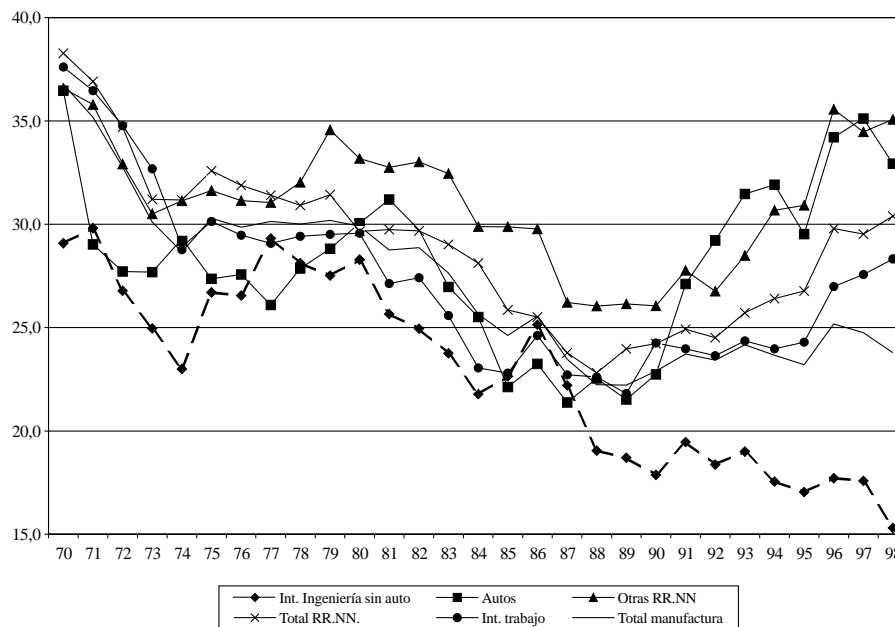
científicos). Estas enfrentan el incremento masivo de importaciones facilitado por la apertura comercial externa, con las empresas de la región y claramente han ido perdiendo terreno con respecto a la frontera tecnológica internacional.

En otros términos, lo ocurrido con la brecha relativa de productividad laboral en el decenio de 1990 reafirma el hecho de que los sectores "ganadores", esto es, los que lograron aproximarse en algún grado a la frontera de la productividad internacional, fueron aquellos que resultaron privilegiados por la política industrial, que se beneficiaron de acuerdos comerciales intrarregionales o, finalmente, que adscribían al patrón de ventajas comparativas "naturales" de las economías de la región. Estos tres colectivos manufactureros conforman en la actualidad el nuevo patrón de especialización productiva. Por el contrario, claramente se van quedando atrás las industrias que hacen uso intensivo de conocimientos tecnológicos y gastan en investigación y desarrollo, y en menor medida las industrias con uso intensivo de mano de obra que producen bienes-salario para el mercado interno. En tanto que a estas últimas cada vez les cuesta más competir con importaciones desde economías con mano de obra excedente, las primeras tienen el mismo problema frente a importaciones de países tecnológicamente más maduros.

En definitiva, han reducido la brecha relativa de productividad laboral i) los sectores industriales que han recibido un tratamiento preferencial de la autoridad económica; ii) las ramas maquiladoras que producen para el mercado estadounidense, y iii) las indus-

GRAFICO 3

Brecha relativa de productividad laboral con respecto a las manufacturas estadounidenses



Fuente: Programa computacional PADI.

trias procesadoras de recursos naturales que albergan las ventajas comparativas estáticas de los países de la región. Por otro lado, han perdido terreno relativo internacionalmente: i) las ramas industriales que hacen uso intensivo de conocimiento, y ii) las que hacen uso intensivo de mano de obra no calificada para producir bienes-salario para el mercado interno, que en las actuales circunstancias difícilmente puede comportarse como motor de la economía interna.

¿Qué tipos de firmas tienden a predominar en los sectores “ganadores” y “perdedores”? En tanto que en el primer grupo predominan las subsidiarias locales de empresas de capital extranjero y los grandes conglomerados de capital nacional, en los sectores “perdedores” es proverbial la participación de pequeñas y medianas empresas de gestión y propiedad familiar.

El gráfico 3 muestra otro hecho de gran interés: sólo el sector automotriz se halla hoy más cerca de la frontera tecnológica internacional que veinte años atrás, a comienzos del decenio de 1980. Esto nos permite aquilatar en su verdadera y dramática magnitud la enormidad del terreno perdido a raíz de la crisis de la deuda y a lo largo de los años ochenta. Si recordamos además el papel crucial que la política industrial ha tenido en la revitalización del sector automotor, no podemos menos que reflexionar acerca de la dudosa capacidad de los

mecanismos convencionales de mercado para inducir la expansión de sectores con más contenido de conocimientos tecnológicos y más valor agregado interno.

La conclusión es fuerte, sin duda, ya que cuestiona mucho del bagaje intelectual convencional de la corriente más ortodoxa de la profesión. Aun así, pensamos que los resultados expuestos transmiten una visión bastante creíble de lo ocurrido en el aparato industrial de América Latina en años recientes, y sin duda son útiles para considerar temas de política pública, cosa que haremos brevemente hacia el final de este artículo.

Por otra parte, los resultados ofrecidos hasta aquí muestran con claridad que hay grandes diferencias entre ramas de actividad y tipos de empresas en el patrón de adaptación a las nuevas reglas del juego. Es justamente esta comprobación la que nos sugiere la conveniencia de avanzar hacia los aspectos meso-económicos y microeconómicos de la presente transformación estructural, si deseamos comprender más a fondo lo ocurrido en los últimos años en el aparato productivo latinoamericano. Efectivamente, como veremos en la próxima sección, la transición a un modelo de organización industrial más abierto y desregulado ha estado unida a grandes cambios en lo que aquí denominamos los “regímenes” tecnológicos, institucionales y competitivos sectoriales.

III

Aspectos mesoeconómicos y microeconómicos de la transformación estructural

1. La evidencia empírica

En casi todos los sectores productivos han desaparecido empresas que no pudieron adaptarse a las nuevas reglas del juego, han entrado al mercado firmas que traen consigo nuevas tecnologías de producto, de proceso y de organización del trabajo, y ha cambiado —a veces radicalmente— el marco institucional y regulatorio en que opera el sector (modificaciones en la ley de patentes de invención, en los derechos de propiedad sobre los recursos naturales, en el tratamiento fiscal, etc.). Paralelamente, ha aumentado el grado de concentración económica y también se ha acrecentado en cada mercado la presión competitiva de firmas del exterior. Las empresas han disminuido su grado de integración vertical y han avanzado hacia la producción en tiempo real, interactuando de manera muy diferente con el ámbito internacional.

Todo esto sugiere que en cada campo productivo se ha ido conformando un nuevo modelo de organización de la producción, una nueva manera de crear y distribuir el excedente económico entre los distintos agentes económicos y también entre el país y el exterior. Esto último es justamente lo que implica la globalización de la economía: que los distintos regímenes tecnológicos y competitivos sectoriales pasan a articularse más con lo externo que con lo interno.

Tomemos como ejemplo la industria siderúrgica —CNU 371 (hierro y acero)—, en la que Argentina, Colombia y Brasil claramente se están aproximando a la frontera tecnológica internacional, en tanto que Chile y México exhiben un desempeño también dinámico, aun cuando algo menos espectacular. En otros términos, todos los países aquí estudiados lograron mejorar su posición relativa frente a los Estados Unidos en este campo a lo largo del período examinado. ¿A qué se debería este hecho? Sin duda, el fracaso estadounidense en el campo siderúrgico en todo el decenio de 1980 fue muy notorio y está bien documentado en la literatura de los años setenta y ochenta. Ese fracaso se hizo evidente en la enorme dificultad que tuvieron las empresas siderúrgicas estadounidenses para seguir el ritmo de innovación de sus competidores europeos o

sudcoreanos. Pero es obvio que ésa no puede ser toda la explicación de lo ocurrido. Es la transformación del escenario interno lo que aquí nos interesa examinar.

Veamos, por ejemplo, el caso argentino. Sabemos que la industria siderúrgica de la Argentina experimentó un importante proceso de reestructuración —que incluyó la privatización de una gran acería estatal— durante los decenios de 1980 y 1990. Dicho proceso involucró: i) “muertes” y “nacimientos” de empresas; ii) cambios en la trama institucional del sector, y iii) la transnacionalización de la industria o, en otros términos, su vuelco generalizado hacia el exterior, no sólo en términos de importaciones y exportaciones, sino también en términos de inversión extranjera directa y de gradual inserción en la comunidad de “jugadores globales” internacionales. Todo lo anterior se tradujo en un episodio de profunda mutación estructural y de gradual construcción de un nuevo “capitalismo competitivo” que ciertamente no existía durante los años de la industrialización sustitutiva. Es esto justamente lo que denominamos transformación de los regímenes tecnológicos y competitivos sectoriales, y lo que aquí nos interesa resaltar es la relación entre esa transformación y la competitividad internacional observada.

De las 59 plantas industriales que Argentina tenía en el campo siderúrgico en 1975 sólo 26 seguían operando en los años noventa. La planta estatal —Somisa S.A.— había sido adquirida, parcialmente desmontada y rehabilitada, por Techint S.A., uno de los dos grandes conglomerados de capital nacional que actualmente controlan los destinos de esta industria. En un rápido programa de internacionalización, este mismo grupo había adquirido, entre otras firmas, Tamsa en México y Sidor en Venezuela; al mismo tiempo formalizaba procesos de alianza estratégica con grandes grupos siderúrgicos europeos, con el fin de tomar el control de acerías estatales privatizadas por el gobierno italiano. En otros términos, Techint S.A. protagonizó en las décadas de 1980 y 1990 —más allá de los avatares de la macroeconomía argentina y de la caída que experimentó en dicho país la tasa de inversión en los años ochenta— un importante proceso de internacionalización, posicionándose como jugador global en la

escena mundial, con negocios diversificados alrededor del planeta en el campo siderúrgico en general y en la producción de tubos sin costura en particular.

Junto con la “muerte” y “nacimiento” de empresas y el cambio en la morfología y comportamiento competitivo del sector —incluida la privatización de una acería estatal y la total desaparición del Estado como un agente importante en este mercado— se fueron produciendo transformaciones en la estructura institucional, en los mecanismos de formación de recursos humanos calificados y en la creación de nuevos conocimientos tecnológicos al interior de la industria siderúrgica, así como una marcada transformación en el patrón de ventajas comparativas y de inserción en el comercio mundial. Techint S.A. avanzó en la implantación de una nueva infraestructura de investigación y desarrollo de clase mundial, adquirió ferrocarriles y puertos, entró a participar en la producción de energía y fue consolidando gradualmente un nuevo modelo de gestión empresarial, más joven y profesionalizado que el que previamente caracterizaba al sector. Al crecer se tornó naturalmente más articulado con el exterior que con el ámbito interno. Al convertirse en un jugador global fue dejando atrás su pasado prototípico de industria sustitutiva asociada a los sectores de la defensa e incorporando paulatinamente características del capitalismo contemporáneo. Aquello pertenecía al clima internacional de la posguerra. Esto al mundo competitivo de la globalización.

Hasta aquí lo concerniente al ejemplo siderúrgico sobre el que pretendemos ahora apoyarnos para efectuar un ejercicio de teorización apreciativa. Generalizando a partir de este caso, diríamos que toda actividad productiva puede verse como un entramado de firmas, agencias —públicas y privadas—, normas y reglas de comportamiento, que en conjunto definen un régimen competitivo y tecnológico en muchos sentidos único y particular, diferente del que prevalece en otros sectores productivos. Dicho régimen responde al cuadro global de incentivos prevaleciente en la sociedad, pero también depende del patrón de inserción internacional que cada sector productivo ha desarrollado a través del tiempo, así como de la naturaleza última de los actores individuales que en él participan. Las ventajas comparativas y las formas de globalización no son exclusivamente un reflejo de los precios relativos, sino también de factores institucionales, estrategias empresariales y transformaciones tecnológicas que autónomamente va sufriendo la frontera productiva internacional. Entre las instituciones involucradas hallamos a los bancos y agentes financieros que

proveen recursos tanto para gastos corrientes como para los programas de inversión de largo plazo del sector. Están también las universidades y escuelas técnicas encargadas de formar el capital humano que demanda la industria, las firmas de ingeniería que apoyan la gestión tecnológica de las empresas, las aduanas, los puertos, las firmas proveedoras de energía. De alguna forma cada uno de estos eslabones condiciona la operatoria cotidiana del sector. La trama ‘almacena’ un conjunto de saberes tecnológicos, marcos jurídicos y reglas de comportamiento que hacen a la mayor o menor eficiencia que el sector alcanza en un cierto momento del tiempo. Cuando decimos que la competitividad es sistémica decimos exactamente eso, que para ser eficiente un sector productivo dado debe operar en un contexto que también lo sea.

Las reformas estructurales recientes han afectado la competitividad sistémica de toda la estructura productiva a través de los cambios que han inducido en la morfología y comportamiento de los múltiples regímenes sectoriales, en su grado de articulación con lo interno y con lo externo. Cada cadena productiva, incluyendo sus firmas, sus saberes tecnológicos, sus marcos institucionales y su grado de internacionalización, tiende a cambiar, a transformarse, en función del cambio en el régimen global de incentivos que prevalece en la sociedad. Sólo una adecuada comprensión de la manera en que esto ocurre en cada contexto sectorial y nacional nos permitirá comprender las nuevas formas de funcionamiento que ha ido adquiriendo el capitalismo latinoamericano en años recientes.

2. Principales rasgos de la transformación de los regímenes sectoriales

a) “Muerte” y “nacimiento” de empresas

Un primer tema importante relacionado con el impacto que las reformas estructurales parecen haber tenido en casi toda actividad productiva es el de la muerte y desaparición de empresas, por un lado, y el ingreso de nuevas firmas al mercado, por otro. En efecto, al abrir la economía a la competencia externa algunas firmas se ven forzadas a abandonar el mercado ante su incapacidad para adaptarse a las nuevas reglas del juego. Eventualmente, también se produce el ingreso de nuevas firmas al mercado. Las muertes y nacimientos bien pueden ocurrir en momentos muy diferentes del tiempo, esto es, en fases muy distintas del ciclo de adaptación de cada sector al nuevo conjunto de reglas del juego. Aquí desempeñan un papel importante tanto las relaciones entre la microeconomía y la macroeconomía

CUADRO 8

Argentina: Cambio estructural, “muertes” y “nacimientos” de empresas en la industria siderúrgica, 1975 a 1992

	1975	1980	1985	1990	1992
Integradas	Alt. Horn. Zapla Somisa	Alt. Horn. Zapla Somisa Acindar Siderca	Alt. Horn. Zapla Somisa Acindar Siderca	Alt. Horn. Zapla Somisa Acindar Siderca	Aceros Zapla Aceros Paraná Acindar Siderca
<i>Total</i>	2	4	4	4	4
Semi-integradas	Aceros Bragado Aceros Ohler Acindar Cura Brothers Gurmendi La Cantábrica Mairimi&Sinai Santa Rosa Siderca Tamet	Aceros Bragado Gurmendi La Cantábrica Santa Rosa Tamet	Aceros Bragado Tamet	Aceros Bragado Tamet	Aceros Bragado
<i>Total</i>	10	5	2	2	1
<i>Total laminadores</i>	47	38	36	33	21
<i>Total industria</i>	59	47	42	39	26

Fuente: Azpiazu y Basualdo (1997).

como los cambios que, en forma paralela pero independiente, va sufriendo el cuadro institucional del sector. Una macroeconomía con alto grado de incertidumbre no estimula la instalación de plantas fabriles nuevas. Por el contrario, un escenario institucional procíclico —que favorece, por ejemplo, la inversión de largo plazo mediante un adecuado reordenamiento del mercado de capitales— puede ayudar a que la instalación de nueva capacidad ocurra más fácilmente.

En el cuadro 8 vemos que la desaparición de empresas siderúrgicas argentinas tiende a concentrarse en el conjunto de pequeñas y medianas acerías no integradas, y que ocurre en la fase temprana del ajuste macroeconómico del país.¹¹ Los nacimientos, en cambio, parecen ocurrir en etapas posteriores del ciclo econó-

mico, cuando ya la macroeconomía entra en una etapa de estabilización y las expectativas empresariales vuelven a privilegiar los procesos de inversión y los programas de modernización tecnológica de más largo plazo.

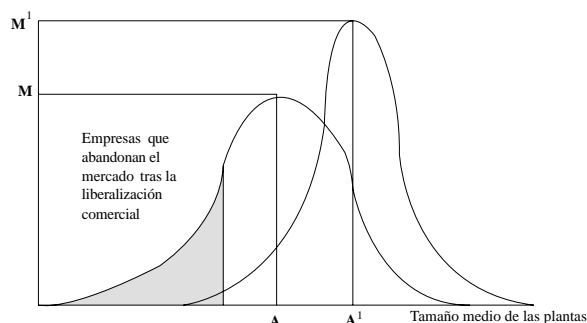
Más allá del momento en que se producen las muertes y nacimientos de empresas, podemos ver que el proceso tiene un claro impacto sobre el tamaño medio de las plantas en la industria, sobre la productividad laboral y sobre el índice de concentración económica en la actividad. De manera estilizada, podemos visualizar el tema en el gráfico 4. En el eje vertical medimos la productividad media de la rama y en el eje horizontal el tamaño medio de sus plantas. La primera distribución de productividades y tamaños describe la situación de la industria antes de la apertura de la economía, en tanto que la segunda caracteriza al sector tras la apertura externa.

Observamos que las mejoras de productividad media derivan tanto de las muertes —que, suponemos, tienden a predominar entre las firmas más chicas e ineficientes del sector— como de los nacimientos, que imaginamos asociados al ingreso en el mercado de nuevas firmas, de mayor tamaño medio y que traen

¹¹ La debilidad de la legislación antimonopolios prevaleciente en el medio local debe verse como parte del escenario institucional en que se produce la reestructuración de esta industria. Techint S.A. compró y cerró varios de los establecimientos fabriles pequeños y medianos que desaparecieron del mercado en los años ochenta. Un cuadro institucional más firme en lo que a protección de la competencia se refiere seguramente hubiera llevado a un sendero de reestructuración sectorial distinto al que finalmente hubo de seguir esta rama productiva.

GRAFICO 4

Muerte y nacimiento de empresas y productividad media de una rama productiva



M: Promedio de productividad sectorial antes de los esfuerzos de liberalización comercial.
M¹: Promedio de productividad sectorial después de la liberalización.

Fuente: Elaboración propia del autor.

consigo tecnologías productivas y de organización mucho más cercanas al “estado del arte” internacional.

El proceso de reestructuración sectorial que describimos está asociado a aumentos del grado de concentración económica, aunque probablemente también a una reducción del índice de heterogeneidad relativa entre establecimientos fabriles dentro del sector. El aumento de la concentración económica sectorial no debe verse necesariamente como un indicador de que se está acrecentando el grado de monopolización en el mercado. Recordemos que, junto con la reestructuración del sector, la apertura de la economía está acrecentando el efecto disciplinador de la competencia externa sobre las firmas locales, haciéndoles más difícil captar por medio de los precios una mayor participación en el mercado interno. Este efecto, sin embargo, seguramente difiere mucho entre ramas de actividad, dependiendo de la mayor o menor utilidad, en cada caso, de las marcas de fábrica, los derechos de patentes y otros instrumentos como medio de reforzar la capacidad de los productores locales para diferenciar sus productos de los importados. Resalta, como ejemplo extremo, el caso de la industria farmacéutica, donde el consumidor mantiene diversas formas de ‘lealtad’ con una cierta marca de fábrica, y donde la imperfecta información del consumidor constituye un rasgo proverbial del modelo de organización industrial del sector. Esto ha permitido a los empresarios farmacéuticos capturar rentas monopólicas aun en el marco de la apertura comercial externa (Katz, 1998). Obviamente esto no se aplica a productos menos diferenciados, más cercanos a los *commodities*.

b) *Rejuvenecimiento del parque de maquinaria y equipos y desplazamiento de la ingeniería nacional*

El abaratamiento de los bienes de capital importados, merced a la apertura comercial externa, ha favorecido su utilización en reemplazo de máquinas y equipos de fabricación local, y también de servicios locales de ingeniería que normalmente se realizaban en la planta para extender la vida útil de los equipos disponibles. En otras palabras, como resultado de las reformas estructurales procompetitivas se produce, por una parte, cierto grado de rejuvenecimiento de la maquinaria y equipos disponibles en la industria y, por otro, una gradual externalización de las fuentes de progreso tecnológico que subyacen los aumentos de productividad alcanzados.

En la misma dirección, esto es, reduciendo la edad media del acervo de bienes de capital con que opera el sector y facilitando la expulsión de mano de obra calificada, han apuntado en años recientes las privatizaciones de empresas estatales (por ejemplo, en las telecomunicaciones o la energía). En varios países de la región, dentro de esos sectores, se han reducido o incluso cerrado oficinas de ingeniería y departamentos de proyectos que las firmas estatales habían creado durante los años de sustitución de importaciones. Un proceso similar parece observarse en muchas filiales locales de grandes grupos transnacionales que, al incorporarse a sistemas integrados de producción internacional operados por sus respectivas casas matrices y pasar a funcionar “en línea” con ellas, han cambiado radicalmente su patrón histórico de organización de la producción y su comportamiento tecnológico. En efecto, los esfuerzos de adaptación tecnológica parecen ser hoy menos necesarios que en el pasado; ha aumentado el componente de insumos importados que se emplean en la producción y se ha ido transitando hacia una estrategia de casi total homologación de la combinación de productos que se fabrica localmente con aquella de la casa matriz.¹²

En todos estos casos enfrentamos la paradoja de estar avanzando hacia diseños de producto y tecnologías de fabricación más cercanas a la frontera técnica mundial pero, al mismo tiempo, de inclinarse más hacia el ensamble de componentes importados que a la fabricación local.

En un estudio reciente, Cimoli y Katz (2001) muestran este fenómeno a través de un modelo que se

¹² El caso de la industria automotriz resulta paradigmático en este sentido (véase Katz, 1998).

synetiza en el gráfico 5. En el primer cuadrante tenemos una función de transformación con dos factores productivos: capital nacional (KD) y capital extranjero (KF). Las curvas en este cuadrante muestran las diversas combinaciones de maquinaria y equipo, de origen local o importado, que las firmas pueden elegir a diferentes precios relativos. La relación entre la utilización de capital extranjero y la expulsión de recursos humanos observada en las plantas productivas está representada en el cuadrante dos. En el cuadrante cuatro se describe la relación que existe entre la utilización de capital extranjero y su importación. La curva FF representa una actitud neutral de la política económica e industrial a los precios en los mercados internacionales. Un movimiento hacia el eje de las abscisas restringirá las importaciones de bienes de capital. Si la curva se desplaza en sentido opuesto, habrá mayores incentivos para la importación de dichos bienes.

Una caída del precio relativo de los bienes de capital importados con respecto a los precios de aquellos de fabricación local (por ejemplo, a raíz de una reducción de los aranceles aduaneros de importación) induce un movimiento de A hacia B. Al usar más máquinas en general se requiere menos mano de obra, pero como los equipos importados “incorporan” algunas de las habilidades de la mano de obra calificada local, su importación hará asimismo que se necesiten menos recursos humanos calificados en la planta. Por otro lado, se han hecho innecesarios algunos esfuerzos de mantenimiento que antes se llevaban a cabo para

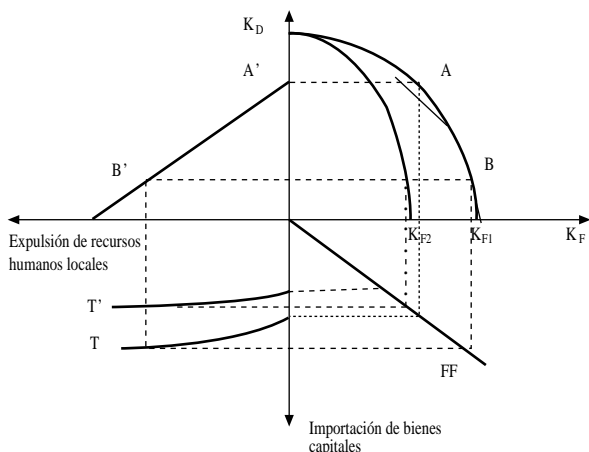
extender la vida útil de las máquinas, dada la mayor accesibilidad (y menor precio) de los equipos importados. Tiene menos sentido entonces mantener departamentos de ingeniería apropiados a la escala y nivel de actividad que antes se tenía, muchos de los cuales pueden ser simplemente eliminados. La curva T en el cuadrante tres representa la solución del modelo: una mayor importación de bienes de capital, debida a una disminución de los precios relativos, provoca una expulsión de capital humano.

El gráfico muestra también una situación en que el capital extranjero incorpora mayor contenido tecnológico, dando por resultado un desplazamiento de la curva en el primer cuadrante hacia el origen. Esto implica que el mismo nivel de producción se puede alcanzar usando menos máquinas (importadas) que antes. Si se produce más que antes —esto es, si se incorpora maquinaria importada más allá de la necesaria para fabricar el nivel inicial de producto— el desplazamiento de mano de obra calificada desde la planta será aun mayor. La curva T se desplazará hasta T', indicando que la misma magnitud de expulsión de recursos humanos se puede obtener con una menor importación de máquinas. Si el producto aumenta respecto a la producción inicial, la “destrucción” de capital humano local será aun mayor.

En una economía abierta el ciclo de vida útil de las máquinas tiende a ser menor, la tasa de obsolescencia mayor y el reemplazo de los equipos más rápido que en una economía más cerrada al exterior, en la que importar maquinaria es más caro (por las tarifas de importación) y más difícil (por las restricciones paraarancelarias). Aparece aquí un fenómeno nuevo e importante: al no ser la producción de conocimientos tecnológicos parte de las ventajas comparativas locales, las firmas recurrirán crecientemente a la importación de conocimientos tecnológicos ‘incorporados’ en los nuevos equipos que se importan, en lugar de usar máquinas y servicios de ingeniería de origen local. La acumulación de capacidades tecnológicas locales se dificultará en tales circunstancias. El caso se agrava aun más cuando, mediante las privatizaciones de empresas estatales y por la gradual transición hacia sistemas integrados de producción internacional en el conjunto de empresas extranjeras, las tareas de ingeniería y las oficinas de proyectos tienden a ser transferidas a la casa matriz. En el nuevo patrón de especialización productiva que deriva de una fusión o una privatización, la empresa local tiende a concentrarse en tareas de menor valor agregado local, más cercanas a las etapas de en-

GRAFICO 5

Abaratamiento de los bienes de capital importados y obsolescencia del capital humano local



Fuente: Cimoli y Katz (2001).

sable y de procesamiento primario de los recursos naturales, que a los subprocesos con mayor contenido de valor agregado local (Cimoli y Katz, 2001).

Este fenómeno tiene también consecuencias para el balance comercial y los coeficientes de importación, como veremos más adelante (apartado d).

Por otra parte, así como existe evidencia fragmentaria de fuerzas destructivas de la capacidad tecnológica interna asociadas al proceso de reestructuración sectorial hasta aquí descrito, también hay evidencia de que el mencionado proceso conlleva la aparición de procesos creativos de capacidad tecnológica interna (por ejemplo, servicios a la producción, como los de envases y embalaje, desarrollo de programas de computación, transporte y distribución en tiempo real, comercialización internacional y otros) que suponen un tránsito gradual hacia un régimen tecnológico y competitivo más sofisticado y cercano al “estado del arte” internacional.

En resumen, la reestructuración sectorial está indisolublemente asociada a un proceso de destrucción creativa tanto del capital físico como del capital humano que se vincula a un dado régimen sectorial.

c) *Reestructuración institucional*

El proceso hasta aquí descrito tiene un claro correlato en el ámbito de lo institucional, donde también es dable hallar distintas formas de acercamiento parcial al modelo de organización productiva de países desarrollados. La ampliación de los derechos de propiedad en el campo de los recursos naturales (algunos países han consagrado esos derechos en su texto constitucional), la desregulación de múltiples mercados (los de capital y de trabajo, entre otros), la ampliación de los derechos de propiedad intelectual, el otorgamiento por ley de trato nacional al capital extranjero son todos fragmentos de un amplio mosaico de nuevas instituciones que describen la gradual armonización del cuadro institucional en los países de la región con el de los países desarrollados.

Los cambios en la agenda internacional en esta materia comenzaron a tomar forma a mediados del decenio de 1980 y estuvieron vinculados, por una parte, a la Ley de Comercio y Aranceles Aduaneros estadounidense de 1984 y, por otra, al inicio de las negociaciones multilaterales sobre derechos de propiedad intelectual en 1986, que se plasmaron finalmente en el acuerdo TRIPS (*Trade-related aspects of Intellectual Property Rights*) de la Ronda Uruguay del GATT, que se firmó en Marrakesh en 1994.¹³ Es justamente a partir

de estos años cuando se aceleró el proceso de convergencia institucional hacia el nuevo conjunto de disciplinas que hoy rigen el comercio internacional y que toman forma en los acuerdos TRIPS, TRIMS (*Trade-related Investment Measures*) y GATS (*General Agreement on Trade in Services*). En un estudio reciente, Sercovich afirma que la adhesión a la convergencia institucional es innegable. De los 109 países en desarrollo y economías en transición que han puesto en práctica reformas pro-competitivas desde los años ochenta, 75 lo hicieron a partir de 1989. Al mismo tiempo, 107 de los 134 miembros de la OMC son economías en desarrollo o en transición, en tanto que 28 —incluyendo China, la Federación Rusa y la provincia china de Taiwán— están negociando activamente su ingreso bajo cláusulas especiales. El acuerdo TRIMS establece que hasta el 2002 los países en desarrollo deberán abolir todo tipo de restricción a la inversión extranjera que afecte, entre otras cosas, a las importaciones, las exportaciones y los requisitos de contenido local (Sercovich, 1999).

En resumen, el proceso de reestructuración de los regímenes tecnológicos y competitivos sectoriales que estamos caracterizando involucra no sólo un complejo episodio de transformación de la morfología y comportamiento de cada sector productivo —por muertes y nacimientos de empresas, aumentos en el grado de concentración económica y otras vías— sino también cambios profundos en el marco institucional y regulatorio en que cada actividad funciona.

d) *Articulación con el exterior*

Las modificaciones al régimen global de incentivos prevalecientes en la sociedad generan cambios en los regímenes tecnológicos y competitivos sectoriales

¹³ El “Statement of Views of the European, Japanese and United States Business Communities” emitido en junio de 1988 como base preparatoria del GATT sobre derechos de propiedad intelectual afirma que: ‘La inadecuada e inefectiva protección de los derechos de propiedad intelectual ha introducido fuertes distorsiones en el comercio internacional... (Dichos) derechos constituyen la base de la competitividad internacional...’. La cita fue tomada de Roffe y Tesfachew (2001), y traducida por los autores del presente artículo. Gran parte de la explicación del cambio que experimentó la agenda internacional en esos años debe buscarse en el cabildeo político llevado a cabo en Washington por la industria farmacéutica estadounidense, que veía fuertemente deteriorada su competitividad internacional a raíz de la debilidad de la legislación sobre patentes en países como Argentina, Brasil o India. Véase al respecto Olson (1991), y sobre el tema farmacéutico en general y la erosión de las ventajas comparativas de los Estados Unidos por el menor ritmo de innovación de la industria en los años setenta, véase Katz (1974).

y también hacen que tales regímenes varíen radicalmente sus formas de articulación con el exterior.

Dados los cambios en los precios relativos que experimenta la economía con la apertura externa, el mayor grado de desintegración vertical que hoy tienen los procesos productivos y el papel cada vez mayor desempeñado por las grandes firmas transnacionales que operan en el marco de sistemas integrados de producción internacional (SIP) coordinados por sus respectivas casas matrices, cabría esperar que infinidad de insumos que antes se fabricaban localmente —o se subcontrataban a terceros— hoy se importen, y que para poder importarlos haya que exportar más. En otros términos, parecería razonable esperar que los nuevos regímenes tecnológicos y competitivos sectoriales den pie a un mayor vuelco hacia el exterior tanto en lo que hace a importaciones como a exportaciones. También resulta razonable suponer que habrá grandes diferencias en la forma en que cada industria reestructure su patrón de articulación con el exterior. Sabemos, por ejemplo, que los sectores de industria que hacen uso intensivo de conocimiento tecnológico e investigación —como el sector farmacéutico, el electrónico o la producción de bienes de capital— han encontrado más eficiente, al reducirse la protección arancelaria, volver a comprar insumos intermedios y principios activos a sus respectivas casas matrices, en lugar de seguir fabricándolos localmente. Sabemos también que para poder importar dichos insumos intermedios muchas firmas se han visto obligadas a exportar (o conminadas a hacerlo por la autoridad económica, como en el caso de la industria automotriz).

En otros términos, el cambio en el modelo de organización de la producción —desintegración vertical—, la inserción en SIP coordinados desde el exterior, la reducción arancelaria, la presión gubernamental o la contracción de la demanda interna han llevado a que los nuevos regímenes tecnológicos y competitivos sectoriales aparezcan como “naturalmente” más articulados que antes con el exterior. Esto trae consigo la posibilidad de que tales regímenes sean (o no) deficitarios en divisas, es decir, en su balance externo. Emerge aquí un importante nuevo tema de coordinación micro-macro: un balance global sumamente deficitario para el sector manufacturero en su conjunto corre el peligro de transformarse en un factor de potencial insustentabilidad para las reformas estructurales recientes, en la medida en que un déficit comercial elevado y crónico puede aparecer como una señal de que el tipo de cambio corriente no será sostenible en

el largo plazo. Es aquí donde emergen expectativas de insustentabilidad de la macroeconomía.

Los cuadros siguientes revelan que mucho de esto efectivamente está ocurriendo, pero también indican que las diferencias entre países no son menores.

La información muestra que la transición hacia regímenes sectoriales más abiertos al comercio, tanto por el lado de las importaciones como por el de las exportaciones, ha sido mucho más marcada en México que en el de los restantes países aquí examinados (cuadro 9). El papel del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la presión que supone operar de manera cada vez más integrada con la mayor economía del mundo —la que además sostuvo por casi toda la década un rápido ritmo expansivo—, seguramente explican el fuerte aumento de los coeficientes tanto de importación como de exportación en el caso de México, particularmente después de la devaluación de fines de 1994. Vemos también que, más allá del fuerte aumento de ambos índices, los nuevos regímenes sectoriales mexicanos se vuelcan más hacia la exportación que hacia la importación, lo que marca una diferencia importante con los casos de Argentina, Brasil o Colombia.

A esto se debió (cuadro 10) que México lograra un saldo comercial positivo en el sector manufacturero a partir de 1999. Por el contrario, y pese a que el Mercosur ha generado aumentos importantes de comercio intrarregional, el impacto sobre el grado de apertura externa de los nuevos regímenes competitivos sectoriales de Argentina, Brasil o Colombia ha sido significativamente menor que el observado en el caso mexicano, y más fuertemente volcado hacia la importación, lo que se ha traducido en balances deficitarios de comercio manufacturero. Como lo indica nuestro razonamiento anterior, dicho balance deficitario ha estado particularmente asociado a ramas industriales con uso intensivo de conocimientos tecnológicos, servicios de ingeniería y gastos en investigación y desarrollo, que son las que fabrican bienes de capital, productos electrónicos e insumos farmoquímicos. Como argumentamos antes, en todos esos casos los nuevos regímenes competitivos sectoriales han tendido a elevar mucho más que proporcionalmente su demanda de importaciones. Su competitividad revelada claramente ha caído tras la apertura de la economía.

Los datos muestran un claro empeoramiento del balance comercial a lo largo de los años noventa, salvo para México. En Brasil y Argentina se pasó de superávit a déficit, que se incrementó hasta 1997-1998.

CUADRO 9

América Latina (cinco países): Coeficientes de exportación e importación del sector manufacturero

	1970	1980	1990	1998	1999
Argentina					
Coeficiente de exportación	7.6	6.0	16.0	17.1	16.8
Coeficiente de importación	10.3	11.3	6.8	30.7	27.6
Brasil					
Coeficiente de exportación	7.3	9.1	7.7	10.2	13.6
Coeficiente de importación	8.4	7.1	4.8	13.0	15.3
México					
Coeficiente de exportación	3.4	2.9	9.5	42.0	51.7
Coeficiente de importación	9.7	15.1	17.8	45.2	49.4
Chile					
Coeficiente de exportación	3.2	10.2	13.2	15.8	17.5
Coeficiente de importación	21.0	30.1	34.3	44.0	35.8
Colombia					
Coeficiente de exportación	2.9	6.6	10.1	13.8	
Coeficiente de importación	22.9	22.4	24.0	42.4	

Fuente: Programa computacional PADI.

CUADRO 10

América Latina (cinco países): Balance comercial del sector manufacturero y de los sectores que hacen uso intensivo de tecnología

Países	Balance comercial				
	1970	1980	1990	1998	1999
Argentina					
Sectores con uso intensivo de tecnología	-519.89	-4 214.3	-649.82	-13 050.1	-10 357.00
<i>Total industria</i>	-382.4	-4 237.21	4 592.41	-13 107.8	-94 31.69
Brasil					
Sectores con uso intensivo de tecnología	-1 051.16	-2 136.85	-947.89	-15 855.5	-12 194.50
<i>Total industria</i>	-291.13	3 478.45	9 252.51	-10 918.3	-4 607.14
México					
Sectores con uso intensivo de tecnología	-1 201.92	-8 237.65	-6 800.07	5 894.14	22 143.48
<i>Total industria</i>	-1 404.33	-13 193.1	-11 912.3	-7 929.67	6 327.72
Chile					
Sectores con uso intensivo de tecnología	-437.74	-1 804.3	-3 272.27	-7 664.89	-5 188.14
<i>Total industria</i>	-643.29	-2 357.18	-3 439.62	-9 470.48	-5 790.67
Colombia					
Sectores con uso intensivo de tecnología	-419.61	-1 793.25	-2 205.66	-6 105.21	-3 876.11
<i>Total industria</i>	-677.89	-2 626.78	-2 810.82	-8 912.3	-5 403.23

Fuente: Programa computacional PADI.

A partir de allí volvemos a observar cierta mejora en las cuentas externas, pero más por caídas en la demanda de importaciones (Argentina, Chile y Colombia) y por cambios de precios relativos (devaluación) en Brasil, que por una rápida expansión de la corriente exportadora. En estos cuatro países, en 1999 las importaciones bajaron con respecto al año anterior (en valores nominales la caída fue de 19% en Argentina,

17% en Brasil, 25% en Chile y 28% en Colombia), en tanto que las exportaciones de Argentina, Brasil y Colombia también descendieron en valores nominales, mientras se incrementaban levemente las de Chile.

En México, la situación del balance comercial es diferente. Por primera vez en el período que estamos considerando (1970-1999), el balance de comercio mexicano fue positivo, lo que se debió esencialmente

CUADRO 11

América Latina (cinco países): Coeficientes de importación

Sectores ^a	Argentina					Brasil				México			
	1970	1980	1990	1998	1999	1970	1980	1990	1999	1970	1980	1990	1999
01	28.3	33.3	21.4	126.0	112.8	22.9	13.6	10.1	36.6	26.1	32.3	42.9	105.5
02	5.3	11.7	6.1	43.7	33.3	11.8	9.3	3.6	22.2	25.2	25.6	23.3	32.7
03	17.8	23.5	14.8	77.0	65.5	19.0	12.3	8.0	31.6	25.8	29.8	34.2	72.7
04	0.8	1.6	0.4	3.2	3.0	1.5	1.8	2.2	3.0	1.4	5.5	7.4	7.3
05	23.9	14.9	10.6	28.8	27.0	12.3	9.6	5.5	14.3	10.7	19.0	17.5	52.9
06	10.0	6.9	5.0	13.7	12.9	6.7	6.7	4.1	8.9	5.1	11.7	12.1	26.4
07	3.8	7.5	4.0	26.4	27.4	2.2	1.7	2.1	9.2	4.0	4.5	9.4	43.0
08	10.3	11.3	6.8	30.7	27.6	8.4	7.1	4.8	15.3	9.7	15.1	17.8	49.4

Sectores ^a	Chile					Colombia			
	1970	1980	1990	1998	1999	1970	1980	1990	1998
01	65.9	102.3	151.3	187.0	157.3	79.0	82.2	97.9	158.3
02	47.5	133.4	151.7	211.0	142.6	112.4	64.1	44.2	98.7
03	59.6	111.8	151.4	192.3	154.3	88.8	75.6	76.9	136.2
04	6.7	10.4	3.8	7.2	6.7	2.5	4.7	2.5	8.8
05	20.9	24.3	32.4	33.6	28.1	40.4	36.8	42.1	56.9
06	12.9	15.7	15.4	18.1	15.4	15.5	16.4	18.6	27.5
07	6.8	17.4	16.3	34.2	33.0	6.3	5.8	6.5	20.6
08	21.0	30.1	34.3	44.0	35.8	22.9	22.4	24.0	42.4

Fuente: Programa computacional PADI.

^a Los sectores correspondientes son:

- 01 Sectores con uso intensivo de ingeniería, excluidos los automóviles (CIIU 381, 382, 383, 385).
- 02 Automóviles (CIIU 384).
- 03 Total sectores con uso intensivo de ingeniería (01 + 02).
- 04 Alimentos, bebidas y tabaco (CIIU 311, 313, 314).
- 05 Otros sectores con uso intensivo de recursos naturales (CIIU 331, 341, 351, 354, 355, 362, 369, 371, 372).
- 06 Total sectores con uso intensivo de recursos naturales (04 + 05).
- 07 Sectores con uso intensivo de mano de obra (CIIU 321, 322, 323, 324, 332, 342, 352, 356, 361, 390).
- 08 Total industria manufacturera.

a que el fuerte aumento de las exportaciones superó el también fuerte incremento de las importaciones.

Un análisis más desagregado de los coeficientes de importación (cuadro 11) nos permite observar el impresionante incremento de los mismos en los años noventa, concentrado sobre todo en los sectores productores de bienes de capital y de bienes de consumo duradero (electrónica, bienes informáticos, electrodomésticos). La caída de la demanda interna a finales de la década redujo dichos coeficientes en 1999, y disminuyó por lo tanto el déficit del balance comercial en Argentina, Chile, Colombia y Brasil; por el contrario, en México el mejoramiento del saldo comercial respondió más bien a un incremento de la capacidad exportadora.

Este parece ser otro rasgo importante del nuevo modelo económico (con la excepción de México, que, como se dijo, pasó por un proceso diferente de cambio de su estructura productiva y de integración a otros circuitos comerciales): las fases de crecimiento de la demanda interna llevan a déficit cada vez mayores de la cuenta comercial (a veces de dudosa sostenibilidad) que llegan a reducirse (sin ser eliminados) sólo en períodos de recesión, por la incapacidad de la estructura productiva (que ha pasado por los procesos de reestructuración y “destrucción” de los años ochenta y noventa) para competir con las importaciones y generar flujos de exportaciones, salvo en unas pocas ramas vinculadas con el procesamiento de recursos naturales.

IV

Conclusiones

La transición desde un paradigma de desarrollo endo-dirigido, liderado por el Estado, hacia otro más abierto y desregulado —en el que la “mano invisible” desempeña un papel protagónico como guía de la asignación de recursos— ha hecho surgir en los diversos países de la región nuevos patrones de especialización productiva y de inserción en los mercados mundiales de bienes y servicios. Esto en el marco de un episodio de largo plazo de “destrucción creativa” de naturaleza schumpeteriana, en el cual un determinado modelo de organización de la producción y de comportamiento institucional y tecnológico fue desplazado gradualmente por otro, mediante la acción conjunta e interdependiente de fuerzas económicas, tecnológicas e institucionales.

En las páginas anteriores se ha mostrado cómo efectivamente se han ido consolidando grandes cambios en el patrón de especialización productiva y de inserción en las corrientes mundiales de comercio, conformándose dos grandes modelos dominantes en el conjunto de la región. Por un lado, el modelo de maquila, centrado en México y varios países más pequeños de América Central, y, por otro, el modelo basado en el procesamiento de recursos naturales que caracteriza a varias de las economías del Cono Sur de la región, en especial Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, y varios países andinos, como Colombia y Perú.

Está claro que, para entender este proceso de transformación, tenemos que dejar el ámbito estrictamente macroeconómico y descender al ámbito de lo mesoeconómico y lo microeconómico, ya que es allí donde se han materializado los cambios de años recientes en los modelos dominantes de organización productiva de los distintos países de la región. Ha cambiado la participación relativa de los diversos tipos de empresas —filiales locales de grandes grupos trasnacionales, conglomerados de capital nacional, pequeñas y medianas empresas de propiedad y gestión familiar— así como también las fuentes de crecimiento económico que subyacen cada actividad productiva. Asimismo, se han ido consolidando nuevos patrones de comportamiento microeconómico en los cuales los bienes de capital e insumos intermedios importados han ido desplazando tanto a la producción interna de ellos como a los esfuerzos tecnológicos locales asociados a su fa-

bricación. Así, se ha ido conformando un nuevo modelo de organización de la producción más articulado con el exterior que en el pasado.

Sin embargo, el crecimiento liderado por las exportaciones no parece ser tan automático como a veces suponemos en los debates contemporáneos. El análisis realizado ha puesto claramente en evidencia que el proceso de crecimiento y reestructuración del aparato productivo de los años noventa está planteando una serie de problemas bastante complejos que, de no ser resueltos, pueden comprometer seriamente las posibilidades de crecimiento de los países de la región.

En este sentido, cabe subrayar que de estos países no sólo son pocos los que lograron mejorar su competitividad internacional en el decenio de 1990, sino que también fueron pocas las actividades productivas en que lo hicieron. Predominaron entre éstas, por un lado, las industrias maquiladoras con uso intensivo de mano de obra no calificada y dirigidas básicamente al mercado estadounidense y, por otro, las industrias procesadoras de recursos naturales.

Esto se refleja también en el débil desempeño de la productividad laboral relativa en los países de la región, en comparación con la evolución de esa productividad en los Estados Unidos: aunque casi todos los primeros exhibieron un incremento importante de la productividad laboral absoluta del sector manufacturero en el decenio de 1990, sólo en muy pocos casos (esencialmente Argentina y Brasil) ese incremento superó el de la productividad estadounidense y, lo que es peor, en ningún caso se llegó a los niveles de productividad relativa de comienzos de los años setenta.

Estos aspectos de debilidad del nuevo modelo económico se reflejan claramente en los déficit del balance comercial (que se deben principalmente a los rubros relacionados con las ramas de mayor complejidad tecnológica). Tales déficit son crecientes, como hemos visto, a menos que la economía entre en una fase de recesión.

La complejidad de los problemas observados nos llevan a concluir que es mucho más lo que debe hacerse hoy en materia de política económica. Esto ya comienza a ser percibido por varios países de la región que en los últimos años han ido abandonando

gradualmente los cánones estrictos de la ortodoxia y están explorando una nueva agenda de acciones de política pública con el fin de mejorar su desempeño de largo plazo.

Creemos que, sobre la base del diagnóstico contenido en las páginas anteriores, es necesario plantear algunas preguntas de política económica sobre cuatro aspectos específicos: i) marcos regulatorios y protección al consumidor; ii) políticas de competencia; iii) medidas de fomento productivo y desarrollo tecnológico, y iv) sinergias y externalidades en ámbitos

locales. En cada uno de estos aspectos podemos identificar fallas de mercado, asimetrías de información, explotación de posiciones dominantes de mercado y otras deficiencias, lo que nos lleva a pensar en la conveniencia de adoptar medidas de reingeniería institucional y políticas de construcción de mercados y de ventajas comparativas dinámicas basadas en el conocimiento, que favorecerían una más eficiente (y equitativa) transición hacia economías más abiertas y competitivas. Cada uno de estos temas demandaría un extenso análisis que no es del caso efectuar en esta oportunidad.

Bibliografía

- Amstrong, M., S. Cowan y J. Vickers (1994): *Regulatory Reform, Economic Analysis and the British Experience*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Azpiazu, D. y J. Basualdo (1997): La internacionalización reconsiderada: el caso de Siderar, Buenos Aires, julio, mimeo.
- Brown, F. (2000): La industria automotriz mexicana: reestructuración reciente y perspectivas, Santiago de Chile, CEPAL, mimeo, marzo.
- Buitelaar, R., R. Padilla y R. Urrutia (1999), *Centroamérica, México y República Dominicana: maquila y transformación productiva*, Cuadernos de la CEPAL, N° 85, Santiago de Chile, CEPAL.
- Caballero, R. y H. Hammour (1996): On the timing and efficiency of creative destruction, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 111, N° 3, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Campos, R. y J.A. Nicolau (2000): Arranjo produtivo textil-vestuario do vale do Itajais, Nota técnica, Arranjos Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento, Rio de Janeiro, mimeo.
- Cassiolo, J. y H. Lastres (2000a): Local systems of innovation in Mercosur countries, *Industry and Innovation*, Vol. 7, N° 1. Reproducido en Arranjos Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento, Rio de Janeiro, mimeo.
- _____ (2000b): Novas políticas industriais descentralizadas em países seleccionados, en Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (IPEA), *Relatorio de Pesquisa*, Rio de Janeiro, (IE)/ Universidad Federal de Rio de Janeiro.
- CEPAL (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071, Santiago de Chile.
- Cimoli, M. y J. Katz (2001): Reformas estructurales, brechas tecnológicas y el pensamiento del Dr. Prebisch. Este documento fue presentado en el seminario internacional "La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI", evento conmemorativo del centenario del nacimiento de Raúl Prebisch (CEPAL, Santiago de Chile, 28 y 29 de agosto de 2001).
- Confederación Nacional de la Industria (1997): *Políticas estaduais de apoio a industria*, Rio Grande do Sul, Secretaria da Coordenação e Planejamento.
- David, P. (1994). Why are institutions the "carriers of history". Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions, *Structural Change and Economic Dynamic*, vol. 5, N° 2.
- Dussel, P. E. (2000a): *Polarizing Mexico: the impact of liberalization strategy*, Londres, Lynne Rienner.
- _____ (2000b): El programa de promoción sectorial (Prosec). Implicaciones para las importaciones temporales y el resto del aparato productivo mexicano, octubre, mimeo.
- Fernández Arias, E., R. Hausmann y E. Stein (2001), *Courting FDI: is competition bad?*, Santiago de Chile, enero, mimeo.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999): *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: Tres décadas de política económica en Chile*, Dolmen Ediciones, Santiago.
- Garrido, C. (2000): *Fusiones y adquisiciones transfronterizas en México durante los noventa*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- Gerber, J. (2000): Uncertainty and growth in the maquiladora industry, San Diego, San Diego State University, Departamento de Economía, mimeo.
- Goldstein, A. (2000): From national champion to global player: explaining the success of Embraer, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), mimeo.
- Gordon, R. (1999): *Has the new economy rendered the productivity slowdown obsolete?*, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), junio.
- Held, G. (1999): *Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 84, Santiago de Chile, CEPAL.
- Katz, J. (1974): *Oligopolio, firmas nacionales y empresas multinacionales. La industria farmacéutica argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- _____ (1996): *Apertura y desregulación en el mercado de medicamentos*, Buenos Aires, CEPAL/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo/Alianza Editorial.
- _____ (1997): *Aprendizaje y desarrollo de capacidades tecnológicas domésticas en la etapa de la sustitución de importaciones*, Buenos Aires, Pulso/Socma.
- _____ (1998): *Pulso*, Buenos Aires.
- _____ (2000): *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- Kulfas, M. (2000): El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones en la Argentina sobre el mapa de las grandes empresas. Factores determinantes y transformaciones en el universo de grandes empresas de capital local, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Miranda, J.C. (2000): Apertura comercial, reestructuración industrial e exportaciones brasileiras. Avaliação de potencial exportador das 500 maiores empresas industriais brasileiras, Proyecto CLA/99-1671, Rio de Janeiro, Universidad General de Rio de Janeiro, septiembre.
- Moguillansky, G., y R. Bielschowsky (2000): *Inversión y reformas económicas en América Latina*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/CEPAL.
- Mortimore, M., y W. Peres (2001): La competitividad internacional de América Latina y el Caribe. Las dinámicas microeconómicas y sectoriales, Santiago de Chile, CEPAL.

- Naim, M. y J.S. Tulchin (1999): *Competition policy, deregulation and modernization in Latin America*, Londres, Lynne Rienner.
- Nelson, Richard (1997): *How new is new growth theory?*, Nueva York, Challenge.
- Nelson, Roy (s/f): Intel site selection decision in Latin America, Glendale, Arizona, Thunderbird University, Department of International Studies.
- Ocampo, J.A., (2001): *Retomar la agenda del desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Olson, M. (1991): *Political influence and the development of US regulatory policy: the 1984 drug legislation*. CERP Discussion Paper 249, Stanford, California, Centro de Investigación sobre Políticas Económicas.
- Patel, S.J., P. Roffe y A. Yusuf (2001): *International Technology Transfer*, Londres, Kluwer Law International.
- Peres, W. y G. Stumpo (2000): Small and medium size industrial enterprises in Latin America and the Caribbean under the new economic model, *World Development*, vol. 28, N° 9, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, Ltd.
- Roffe, P., y T. Tesfachew (2001): The unfinished agenda, en S.J. Patel, P. Roffe y A. Yusuf. *International Technology Transfer*, Londres, Kluwer Law International.
- Projeto de Pesquisa Arranjos Produtivos Locais (2000): N°18, Rio de Janeiro, septiembre, mimeo.
- Rubens, J., N. Cano y A.L. Goncalves da Silva (2000): Arranjo Produtivo de Telecomunicacoes de Campinas, Nota técnica, N° 16, Rio de Janeiro, Projeto de Pesquisa Arranjos e Sistemas Produtivos Locais, septiembre, mimeo.
- Schmitz, H. (1995): Small shoemakers and Fordist giants: tale of a supercluster, *World Development*, vol. 23, N° 1, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, Ltd.
- Sercovich, F. (1999): *Competition and the World Economy*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar/ Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- Stallings, B. y W. Peres (2000): *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- Tavares de Araujo, J. (2000), Competition policy and EU-Mercosur trade negotiations, mimeo.
- Vargas, M.A. y R.M. Alievi (2000): Arranjo produtivo coureiro-calcadista do vale dos Sinos, Nota técnica N°19, Rio de Janeiro, Projeto de Pesquisa Arranjos e Sistema Produtivos Locais, septiembre, mimeo.
- Weller, J. (2000): *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- World Development* (2000): vol. 28, N° 9, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, Ltd.

Participación de *los pobres en los* frutos del crecimiento

Mario La Fuente

Consultor,

CEPAL

Mlafuente@eclac.cl

Pedro Sáinz

Ex Director,

*División de Estadística
y Proyecciones Económicas,*

CEPAL

Psainz@eclac.cl

La influencia del crecimiento económico sobre numerosos aspectos de la economía y de la sociedad constituye un tema muy frecuente en el trabajo de los economistas. Especialmente en la actualidad, cuando en la mayoría de los países de la región están en marcha profundas transformaciones económicas y sociales y al mismo tiempo se reconoce la existencia de grandes deficiencias distributivas y de vastos porcentajes de la población en situación de pobreza, se desea conocer la capacidad del crecimiento económico para afrontar tales problemas. En este artículo se trata el tema situándolo primero en un contexto conceptual y latinoamericano, y examinándolo luego a la luz de una abundante evidencia estadística. En particular, se somete a análisis y prueba latinoamericana la afirmación de un trabajo reciente de que “el crecimiento es bueno para los pobres”.

I

Introducción

En este artículo se busca examinar la evolución del ingreso de los grupos pobres en América Latina en los decenios de 1980 y 1990. El análisis de la evolución del ingreso de los hogares pobres admite una doble perspectiva. La primera es examinar la medida en que los hogares de más bajos ingresos superan niveles absolutos que constituyen límites para la indigencia y la pobreza. La segunda es examinar la participación de los hogares de menores ingresos en el ingreso total de los hogares. En lo fundamental, nos concentra-

remos aquí en la segunda perspectiva, pues la primera ha sido extensamente tratada en diversos números del *Panorama Social de América Latina*, que publica la CEPAL.

Esta segunda perspectiva se ha aplicado recientemente al examen de un vasto conjunto de países en el trabajo de Dollar y Kraay (2000). Aquí pasaremos revista a la situación de América Latina, para ver en qué medida las conclusiones de ese trabajo son aplicables a la región.

II

Crecimiento y pobreza: breve reflexión conceptual

Parece imprescindible efectuar una breve reflexión conceptual para situar el tema en el contexto más amplio que le es propio.

El estudio econométrico incluido en el trabajo de Dollar y Kraay establece relaciones directas entre crecimiento y participación en el ingreso total de los estratos pobres, privilegiando así el crecimiento como el factor determinante. Más aún, al establecer la relación para un período extenso de tiempo (más de 20 años) puede quedar la impresión de que el efecto examinado presenta una cierta homogeneidad en el tiempo.

La CEPAL siempre reconoció y destacó la importancia del crecimiento económico en el abordaje de los problemas sociales. En sus trabajos acuñó el término “insuficiencia dinámica” para representar la dificultad o imposibilidad de absorber productivamente la fuerza de trabajo con tasas bajas de crecimiento. No obstante, al mismo tiempo destacó también algunos aspectos complementarios e imprescindibles para el análisis. Así, por ejemplo, utilizó el término “estilos de desarrollo” para expresar las posibilidades de lograr tasas similares de crecimiento con transformaciones productivas de distinto cuño. Esto con el propósito de lograr mayor sustentabilidad en el tiempo, mayor dinamismo económico y, sobre todo, estructuras de con-

sumo diferenciadas y una mayor difusión social de los frutos del crecimiento económico.

También se ha destacado en otros documentos la existencia de grados de libertad en el contexto de una determinada modalidad de desarrollo para llevar adelante distintos tipos de política económica.¹ Otro ejemplo importante de la posibilidad de afectar la distribución del ingreso con una misma tasa de crecimiento está dado por la magnitud y el destino del gasto social.

Cabe destacar asimismo que en los años ochenta y noventa se llevaron a cabo en la región latinoamericana intensos procesos de reforma destinados a cambiar las modalidades de desarrollo vigente. Por lo tanto, analizar los cambios que en la difusión social del crecimiento puedan tener las nuevas modalidades de desarrollo es un tema de la mayor importancia, que por lo demás ha sido extensamente explorado en diversos números del *Panorama Social de América Latina*. Tal análisis supone examinar la relación entre crecimiento e ingreso de los pobres, separando períodos cuando sea pertinente. De hecho, el trabajo de Dollar y Kraay se inicia con citas de detractores y defensores de la

¹ Por ejemplo, véase Calcagno y Sáinz (1992).

nueva modalidad de desarrollo que se está implantando hoy en un número mayoritario de países latinoamericanos. Sus detractores atribuyen a la nueva modalidad efectos perjudiciales sobre los pobres, y es precisamente un objetivo central del trabajo mencionado demostrar que esto no es así. La variable fundamental elegida para demostrarlo es la proporción del crecimiento del ingreso que captan los deciles pobres.

Parece importante, por lo tanto, que antes de examinar el tema de la captación de ingreso por los deciles pobres, pasemos revista a aspectos que representan grados de libertad respecto al crecimiento en una modalidad de desarrollo. Así, por ejemplo, los hogares de bajos ingresos, enfrentados a situaciones difíciles en términos de ingreso, logran en ocasiones aumentar el número de ocupados y generar ingresos adicionales a través de la prestación de servicios que no son habituales en situaciones menos críticas. A la vez, el gobierno puede tener éxito en cambiar la estructura del gasto público para aumentar la proporción del gasto social y focalizarlo en los sectores más necesitados. Hay que tener en cuenta que si bien parte de ese gasto suele destinarse a educación y salud, con efectos en el mediano y largo plazo, una porción significativa de él tiene efectos más inmediatos. Es la que se dedica a aumentos de pensiones y jubilaciones para grupos pobres, a transferencias monetarias de subsistencia y a incrementar el empleo y los salarios de los servidores públicos menos calificados.

A la vez, la transformación económica en marcha puede gestar cambios en los precios relativos que inciden en la pobreza absoluta. Estos cambios no son independientes de distintos tipos de política que se

consideran aceptables dentro de la modalidad de desarrollo. Así, por ejemplo, las políticas de tipo de cambio han variado de un país a otro y de un período a otro, afectando en forma desigual la evolución de los precios relativos y particularmente los que afectan el consumo de los grupos de menores ingresos, como los alimentos. Además, suelen influir en forma desigual sobre la evolución productiva de los sectores y, por ende, sobre el nivel y estructura del empleo y sobre los salarios.

Ninguno de estos factores evoluciona linealmente con el ingreso. No obstante, dada una modalidad de desarrollo, no cabe duda de que un crecimiento económico más elevado tiene efectos positivos sobre el empleo, los ingresos y las posibilidades de expandir el gasto público.

El examen de la evolución del crecimiento económico y de algunos de los factores mencionados durante el decenio de 1990 muestra que en los distintos países se establecen relaciones diferentes entre crecimiento económico y reducción de la pobreza. Para ilustrar las diferencias entre países de esas relaciones, en lo que sigue se examinan las cifras para los tres países de América Latina que exhiben caídas superiores a 10 puntos porcentuales en el número de hogares en situación de pobreza: Brasil, Chile y Panamá (cuadro 1). Ante todo, llama la atención que los ritmos de crecimiento por habitante de estos tres países difieren considerablemente (entre 1% y 5%). Si bien es cierto que la caída de la pobreza en Chile fue más marcada que en Brasil y Panamá, los montos distan de ser proporcionales a las tasas de crecimiento. Por otra parte, se observan diferencias apreciables entre las políticas de

CUADRO 1

Brasil, Chile y Panamá: Indicadores de crecimiento y pobreza, 1991-1997

	Brasil		Chile		Panamá	
Reducción de pobreza total	De 41.4 a 29.9 11%		De 33.3 a 17.8 15%		De 36.2 a 24.2 12%	
Reducción de pobreza urbana	10%		16%		13%	
Reducción de pobreza rural	19%		11%		10%	
Crecimiento anual por habitante	90-99	0.95%	90-98	5.36%	91-99	2.40%
Participación de transferencias en ingreso de hogares pobres urbanos	1990	11.1%	1990	12.4%	1991	12.7%
	1996	15.1%	1996	12.6%	1997	17.5%
Participación de transferencias en ingreso de hogares pobres rurales	1990	8.6%	1990	12.8%	1991	19.7%
	1996	24.8%	1996	15.8%	1997	23.0%
Densidad ocupacional en torno a la línea de pobreza	1990	0.45	1990	0.31	1991	0.30
	1996	0.49	1996	0.34	1997	0.34

transferencias de los tres países, diferencias que se extienden tanto al medio rural como al urbano. En efecto, las transferencias aumentaron significativamente en Brasil, especialmente en el medio rural; se incrementaron también en Panamá, y cambiaron poco en Chile.

Otro factor que tiene un grado relativamente importante de independencia con relación a la tasa de crecimiento económico es el de los cambios demográficos y las migraciones. Es probable que dentro de un país una misma tasa de crecimiento, con un distinto origen geográfico, pueda generar distintos tipos de migraciones que afectan en forma dispar el ingreso de

distintos grupos sociales. En la medida en que la incidencia de la pobreza en el medio rural y en el urbano difieran significativamente, y si el medio urbano muestra capacidad de absorción productiva, las migraciones tienden a reducir el coeficiente nacional de incidencia de la pobreza, a igualdad de otras condiciones de los coeficientes urbano y rural. Es también cierto que situaciones extremas de recesión o de crisis política pueden dar origen a migraciones internacionales. En este último caso la relación entre crecimiento y pobreza adquiere características particulares que se acentuarían si en el mediano plazo los que emigran comienzan a enviar remesas.

III

Crecimiento económico e ingreso de los pobres en América Latina en los decenios de 1980 y 1990

Se ha destacado ya que sobre la pobreza influyen factores que dependen en distintos grados del crecimiento económico y que originan diferencias entre los efectos de una misma tasa de crecimiento económico sobre la pobreza, y se ha dicho también que el efecto de estos factores varía de un país a otro. Examinaremos ahora la evidencia empírica disponible en América Latina sobre la evolución del crecimiento económico y la del ingreso de los hogares pobres y, en particular, la información sobre el porcentaje del ingreso total de los hogares que captan los hogares pobres.

En este artículo se ha considerado lo sucedido en los decenios de 1980 y 1990 en un grupo de 17 países. Teniendo presente que los porcentajes de pobreza absoluta en la mayoría de estos países, sobre todo los de mayor tamaño económico y demográfico, fluctúan entre el 10% y el 40%, y que en los estudios de distribución del ingreso se examina generalmente el ingreso del 40% más pobre de la población; se presenta aquí el porcentaje del ingreso total de los hogares que capta el 10, 20, 30 y 40% de hogares de menores ingresos. Al mismo tiempo, y dado que en su naturaleza y evolución la pobreza urbana difiere mucho de la pobreza rural, ambas se examinan separadamente.

En América Latina, la evolución económica de los decenios de 1980 y de 1990 tuvo signos opuestos: rece-

sión en los años ochenta, y, para muchos países, recuperación y crecimiento en los noventa. En la mayoría de los países, estas variaciones del ingreso en uno y otro decenio se dieron en contextos macroeconómicos, institucionales y en definitiva estructurales que fueron sustancialmente diferentes. De allí la importancia de estudiar ambos períodos por separado. Por lo demás, hay una diferencia cualitativa entre preguntarse cuánto perjudicó a los pobres el decrecimiento económico, y estudiar la evolución del ingreso de los pobres cuando hay crecimiento positivo.

En el decenio de 1990 la mayoría de los países considerados exhibieron un crecimiento por habitante muy reducido. No obstante, se gestaron cambios a veces apreciables en las situaciones de pobreza, por lo que parece necesario tener en cuenta otros factores, además del crecimiento económico, para explicar mejor la distinta evolución de la pobreza en diferentes países latinoamericanos.

Los antecedentes sobre la participación en el ingreso total de los hogares del 10, 20, 30 y 40% de los hogares de menores ingresos se presentan en el cuadro 2. Para alrededor de la mitad de los 15 países estudiados se cuenta con antecedentes sobre los años ochenta y noventa, y para buena parte de ellos existen datos sobre la evolución del ingreso rural y urbano. En

CUADRO 2

América Latina (15 países): Distribución del ingreso per cápita de los hogares, 1980-1999^a
(Porcentajes)

País	Año	Participación en el ingreso del 10% más pobre		Participación en el ingreso del 20% más pobre		Participación en el ingreso del 30% más pobre		Participación en el ingreso del 40% más pobre	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
		(Porcentajes)							
Argentina	1980	2.71	-	6.60	-	11.39	-	17.23	-
(Gran Buenos Aires)	1990	2.29	-	6.15	-	10.31	-	14.88	-
	1999	2.31	-	6.02	-	10.45	-	15.85	-
(Zonas urbanas)	1994	2.19	-	5.17	-	-	-	-	-
	1999	2.42	-	6.09	-	10.26	-	15.35	-
Bolivia ^b	1989	0.72	-	3.43	-	7.37	-	12.05	-
(17 centros urbanos)	1992	1.52	-	4.51	-	8.53	-	13.29	-
(Urbano)	1997	1.55	0.85	4.64	2.87	8.60	6.02	13.64	9.77
	1999	1.64	0.50	5.09	1.69	9.53	3.82	15.22	6.86
Brasil	1979	1.30	1.86	3.91	5.79	7.52	10.76	11.79	16.59
	1990	1.14	1.88	3.29	5.16	6.33	9.04	10.27	14.51
	1999	1.13	1.52	3.45	4.54	6.58	8.50	10.57	13.74
Chile ^c	1987	1.57	2.69	4.35	6.86	8.05	11.95	12.60	17.67
	1990	1.72	1.75	4.69	4.93	8.64	8.95	13.41	13.80
	1998	1.68	2.44	4.63	6.38	8.52	11.17	13.31	16.88
Colombia	1991	2.01	0.98	5.57	3.73	10.33	7.64	15.99	12.25
	1999	1.20	0.91	4.00	3.89	7.66	8.20	12.35	13.98
Costa Rica	1981	2.25	2.17	6.71	5.95	12.11	10.71	18.82	17.18
	1990	1.60	1.18	5.71	5.17	11.02	10.77	17.82	17.59
	1999	1.71	1.32	5.55	4.70	10.32	9.57	16.15	15.78
Ecuador	1990	2.05	-	5.87	-	10.88	-	17.14	-
	1999	1.45	-	4.73	-	9.04	-	14.12	-
El Salvador	1995	2.13	1.27	6.20	4.89	11.37	10.32	17.34	16.97
	1997	2.13	2.87	6.12	7.06	11.21	12.69	17.81	19.38
Guatemala	1989	1.02	1.20	3.66	4.39	7.39	8.77	12.10	14.41
	1998	2.05	2.21	5.45	5.50	9.45	9.85	14.69	15.22
Honduras	1990	1.46	1.42	3.93	4.25	7.38	8.35	12.81	13.13
	1999	1.49	1.25	4.50	4.42	8.93	9.03	14.63	14.31
México ^d	1984	3.15	2.94	7.80	7.80	13.67	13.78	20.11	20.25
	1989	2.47	2.71	6.20	7.04	10.96	12.35	16.25	18.68
	1998	2.77	3.00	6.74	7.46	11.65	12.46	17.22	17.95
Panamá	1979	1.17	2.82	4.68	6.64	9.52	11.73	15.48	17.85
	1991	1.06	1.89	3.86	5.38	8.01	9.67	13.30	14.96
	1999	1.57	2.33	4.75	6.02	8.96	10.86	14.19	16.24
Paraguay (Asunción)	1986	2.39	-	6.35	-	11.25	-	17.39	-
	1990	2.59	-	7.05	-	12.48	-	18.94	-
	1999	2.92	-	7.03	-	11.93	-	18.64	-
Uruguay	1981	2.72	-	6.78	-	11.87	-	17.68	-
	1990	3.49	-	8.18	-	13.82	-	20.11	-
	1999	3.60	-	8.73	-	14.81	-	21.59	-
Venezuela ^e	1981	2.54	3.05	6.97	7.69	13.09	13.67	20.20	20.75
	1990	2.00	2.74	5.67	7.10	10.87	13.17	16.77	19.83
	1999	1.19	-	4.42	-	8.97	-	14.55	-

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

^a Calculado a partir de la distribución por deciles del ingreso per cápita de los hogares.

^b La encuesta de 1989 comprende las ocho capitales departamentales y El Alto. Esta encuesta incluye, además, ocho ciudades que representan en conjunto un 8.2% del total.

^c Cálculos basados en las encuestas de caracterización socioeconómica nacional (CASEN) de 1987, 1990, 1994, 1996 y 1998. Estimaciones consistentes con nuevas cifras de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares aportadas por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

^d Datos provenientes de las encuestas nacionales de ingresos y gastos de los hogares (ENIG).

^e A partir de 1997 el diseño muestral de la encuesta no permite el desglosamiento urbano-rural. Por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.

lo que sigue se examinarán estos resultados, analizando primero el contenido del cuadro y utilizando luego instrumentos econométricos.

Del cuadro se desprende que existe un contraste agudo entre el decenio de 1980 y el de 1990 y que hay diferencias significativas entre el medio rural y el urbano. En efecto, en todos los países para los que hay antecedentes sobre la evolución de la distribución del ingreso urbano en los años ochenta (entre 1980 y 1990), con la sola excepción de Uruguay y de Asunción en el Paraguay, los hogares de las agrupaciones de deciles aquí estudiados, y que —como se indicó— contienen el grueso de la población pobre, perdieron participación en el ingreso total de los hogares, en muchos casos de manera significativa. En efecto, en muchos casos lo perdido hasta el segundo o tercer decil alcanza o supera el 1% del ingreso total y en algunos casos particulares la pérdida hasta el tercer o cuarto decil bordea o supera los tres puntos porcentuales. Más aun, en estos países la tendencia se cumple no sólo para el grupo de hogares bajo la línea de pobreza, sino que sin excepción para todos los hogares agrupados en el 10, 20, 30 y 40% de los hogares con menores ingresos.

Cabe recordar que América Latina se caracteriza por su mala distribución del ingreso, de manera que lo percibido por estos conjuntos de hogares de bajo ingreso es sumamente poco. Así, en el sector urbano el decil de menores ingresos capta entre un 1% y 2.5% del total de ingresos en la gran mayoría de los países. El 40% de hogares más pobres capta a la vez entre un 10 y un 20%. Esto pone en un adecuado contexto lo que significa perder, por ejemplo, tres puntos porcentuales en un período recesivo, como le ocurrió en algunos países al 30 y 40% de hogares de menores ingresos. También sirve para calibrar si se puede considerar un éxito para los pobres que se mantenga su participación en el total del ingreso de los hogares.

En el medio urbano, los años noventa trajeron una recuperación parcial de lo perdido en los ochenta en Brasil, Guatemala, México y Panamá, en tanto que en Ecuador y Venezuela la situación continuó deteriorándose. En Argentina hubo estancamiento o pequeñas pérdidas para los hogares bajo el 20% más pobre, pero una recuperación parcial en el 30 y 40% de menores ingresos. En Costa Rica empeoró la situación de la mayoría de los hogares bajo el 40%. De este modo, se verifica que en estos países hubo una marcada asimetría entre las pérdidas de los años ochenta y la recuperación, cuando la hubo, en los noventa. Esto estaría mostrando que, en muchos casos, a fines de los años

noventa los pobres captaban porcentajes del ingreso total menores que los de comienzos de los ochenta.

Para Chile sólo se dispone de antecedentes sobre el decenio de 1990, en el que hubo un estancamiento de la participación, en un contexto de acelerado crecimiento del PIB por habitante, con lo que la elasticidad fue muy cercana a 1.

Al analizar el medio rural es preciso recordar que su ingreso evoluciona en forma menos asociada al crecimiento global de la economía que el del medio urbano, y también que en el ámbito rural las migraciones internas e internacionales pueden haber tenido efectos diferentes. Para evitar posibles distorsiones, los porcentajes de participación que se utilizan se han calculado con relación al ingreso total de los hogares del área rural.

De los pocos países que disponen de antecedentes sobre el medio rural en los años ochenta, perdieron participación Brasil, México, Panamá y Venezuela y mostró estancamiento Costa Rica. Esto pese a que el ingreso por habitante del total de los hogares rurales no se redujo en Panamá y se estancó en Brasil. Si se extiende al análisis más allá de los hogares con ingreso por habitante cercano a la línea de pobreza se comprueba que la caída afectó en los cuatro primeros países a todos los deciles, con excepción del primero en Brasil, cuya participación se estancó. En Costa Rica, donde los hogares bajo el tercer decil mantuvieron su participación, se produjo una caída en la participación de aquellos bajo el segundo decil y un incremento en la participación del cuarto.

Las cifras de la distribución del ingreso rural en los años noventa muestran que la participación continuó cayendo en todos los deciles en Brasil, en la mayoría de los deciles en Costa Rica, se recuperó en los tres primeros deciles en México y en todos los deciles en Panamá, todo ello con crecimiento del ingreso medio de los hogares rurales. Entre los países para los cuales sólo se dispone de cifras para los años noventa, la participación mejoró significativamente en todos los deciles en el caso de Chile, Guatemala y Honduras y del segundo al cuarto decil en el caso de Colombia.

A partir de estas mismas cifras se llevó a cabo un amplio examen de carácter econométrico que cubrió los decenios de 1980 y 1990 y los medios rural y urbano. En lo fundamental se prepararon dos tipos de regresiones. La primera, estudiando la relación entre el monto de los ingresos per cápita del 10, 20, 30 y 40% de los hogares de menores ingresos, tanto urbanos como rurales, y el valor del respectivo ingreso per cápita del total de los hogares, valorados ambos en

todos los países en términos de las respectivas líneas de pobreza.² La segunda, examinando la tasa de variación anual del ingreso medio per cápita de los hogares ubicados en el 10, 20, 30 y 40% de menores ingresos, en función de la tasa de crecimiento anual del ingreso medio por habitante del total de los hogares. Ambas tasas se dedujeron de las observaciones consecutivas de cada país. En los dos casos las regresiones se estimaron para los medios rural y urbano.

Los casos contemplados son los que se incluyen en el cuadro 2, agregando los años intermedios disponibles. Como es evidente, el número de observaciones es bastante mayor para el primer tipo de relaciones que para el segundo.

La especificación utilizada para el primer tipo de relación fue del tipo

$$\text{LOG } \text{ING}_i = a + b \text{ LOG } \text{ING} + \varepsilon \quad [1]$$

$$\text{TING}_i = c + d \text{ TING} + \varepsilon \quad [2]$$

en que:

ING_i = ingreso per cápita de los hogares i en que $i = 10, 20, 30$ y 40% .

ING = ingreso per cápita del total de los hogares.

TING_i = tasa de crecimiento anual del ingreso per cápita de los hogares i en que $i = 10, 20, 30$ y 40% .

TING = tasa de crecimiento anual del ingreso per cápita del total de los hogares.

Las ecuaciones [1] y [2] se estiman por separado para los sectores urbano y rural.

Estas relaciones permiten analizar el tema central planteado en el trabajo de Dollar y Kraay, a saber, los cambios en la participación del ingreso de los pobres en el ingreso total de los hogares ante variaciones de éste. Como es fácil apreciar, el primer tipo de relaciones, al poner juntos países y años distintos, debiera recoger tanto el efecto de las diferencias de ingreso entre países como el de la evolución en el tiempo dentro de un país. Este hecho hace más difícil la interpretación de los resultados.

En numerosos estudios, y en los de la CEPAL en particular, se ha demostrado reiteradamente que no existe ninguna relación sencilla, ni menos lineal, entre

el nivel de ingreso y una mejor o peor distribución del ingreso. El segundo tipo de relaciones (que utiliza tasas) es más sólido en términos conceptuales, pues todas las observaciones se refieren a ritmos de crecimiento en un país y se miden en una dimensión homogénea que no incorpora la diferencia de ingresos entre países.

Cabe destacar que, a diferencia de lo que hicieron Dollar y Kraay (2000), aquí no fue necesario estimar datos a partir de supuestos, por disponerse de ellos en los bancos de datos de la CEPAL. Entre las encuestas de hogares disponibles fue posible seleccionar para 17 países aquellas que midieron el ingreso en los años ochenta y noventa. El ingreso fue editado en todos los casos, utilizando información adicional, especialmente de cuentas nacionales. Asimismo, fue posible presentar separadamente los medios rural y urbano y referir las participaciones de grupos de hogares a los ingresos totales de los hogares urbanos y rurales correspondientes, sin necesidad de referirlos al ingreso total de la economía.

Las ecuaciones del tipo 1 se estimaron para el decenio de 1980 y el de 1990, y para ambos en conjunto. Por la naturaleza de cada observación, no se sabe si el punto correspondiente a esa observación se refiere a un período de crecimiento o de decrecimiento. Al separar los años ochenta y noventa se sabe que en los primeros abundan los períodos de recesión y que pasa lo contrario en los segundos. Dada la menor cantidad de observaciones y el hecho de que al trabajar con tasas está explícito el crecimiento y decrecimiento en cada observación, las regresiones para las ecuaciones del tipo 2 se hicieron sólo para el conjunto de los dos decenios.

Los resultados de las regresiones para las ecuaciones de tipo 1 fueron en general buenos o aceptables; para las ecuaciones de tipo 2 fueron de menor calidad respecto del medio urbano, y de mala calidad respecto del medio rural.

En el cuadro 3 se presentan los valores del coeficiente b , que representa una estimación de la elasticidad del ingreso de los distintos grupos de hogares considerados con respecto al ingreso total, tanto para el decenio de 1980 como para el de 1990. Asimismo, para poder comparar estos resultados con los de otros estudios en que se incluyen simultáneamente los datos de todos los años disponibles, se incluyeron estimaciones para el conjunto de los dos decenios.

Todas las estimaciones de los coeficientes b resultaron estadísticamente significativas a nivel de 1%. Cuando se examinan los resultados acerca del medio

² Los datos de cada año están expresados a precios corrientes, de modo que la participación no está afectada por las líneas de pobreza. No obstante, al poner juntos los datos de distintos años las líneas de pobreza actúan como deflatores.

CUADRO 3

**América Latina (17 países):
Elasticidades-ingreso total
del ingreso de los hogares pobres^a**
(Coeficiente *b*)

	1980-1989		1990-1999		1980-1999	
	b	t	b	t	b	t
Medio urbano						
INGU 10/INGU	1.42	5.03	1.03	10.00	1.10	10.02
INGU 20/INGU	1.27	6.06	0.98	11.31	1.03	12.75
INGU 30/INGU	1.26	7.20	0.96	13.93	1.01	15.37
INGU 40/INGU	1.21	7.64	0.95	15.31	1.00	16.86
Medio rural						
INGR 10/INGR	1.36	5.65	1.31	7.49	1.34	8.45
INGR 20/INGR	1.21	8.59	1.28	9.38	1.28	10.61
INGR 30/INGR	1.07	6.70	1.18	9.74	1.19	11.30
INGR 40/INGR	1.15	9.67	1.17	11.46	1.17	13.16

^a INGU: ingreso urbano. INGR: ingreso rural.

urbano para el conjunto de los años ochenta y noventa las elasticidades (que combinan efectos intertemporales y entre países) para el 10, 20, 30 y 40% de los hogares de menores ingresos oscilan entre 1.00 y 1.10. Es de destacar que el valor estimado para el 20% de menores ingresos (1.03) se aproxima a la elasticidad obtenida por Dollar y Kraay (2000).

No obstante, cuando en el caso latinoamericano se examinan separadamente los decenios de 1980 y 1990, se verifica que las elasticidades del período de decrecimiento del ingreso (años ochenta) oscilan entre 1.20 y 1.42, con lo que se puede concluir que el decrecimiento económico, en la medida en que la regresión incluye tanto las variaciones entre países como aquellas ocurridas dentro de cada país, resultó extremadamente desfavorable para los pobres. Al examinar lo sucedido en los años noventa, las respectivas elasticidades oscilan entre 0.95 y 1.03, con lo que el crecimiento económico mantuvo, en términos generales, las participaciones registradas después de la pérdida del decenio de 1980.

Este tratamiento separado de los años ochenta y noventa permite llegar a una conclusión contraria a la que se deduce al considerarlos juntos. En efecto, del examen de los dos decenios en su conjunto se podría deducir que el crecimiento es neutral para la participación en el ingreso de los grupos pobres. El examen por separado, en cambio, confirma lo señalado en los estudios de la CEPAL, es decir, que existe una marcada asimetría entre los períodos recesivos y de crecimiento. En los primeros la distribución empeora para los pobres y en los segundos muestra rigidez.

En todo caso, hay que ser cuidadoso al sacar conclusiones con estas elasticidades, pues como ya se dijo el combinar cortes temporales y entre países, pueden llevar a conclusiones que no sean aplicables a país alguno en particular. Por lo demás, este resultado no se condice con el examen por países efectuado previamente.

Parece más interesante estudiar el segundo tipo de relaciones, en las cuales —como ya se dijo— no está presente el problema de los distintos niveles de ingreso de los países. No obstante, el examen de los resultados de estas estimaciones presenta problemas econométricos, pues sólo el coeficiente *d* (angular) es estadísticamente significativo. Dicho coeficiente angular pone en evidencia que la relación entre las tasas de crecimiento para el medio urbano es siempre significativamente menor que 1. Como puede apreciarse en el cuadro 4, los valores para *d* de las distintas agrupaciones de hogares oscilan entre 0.76 y 0.86. Vale decir, que la tasa de crecimiento del ingreso de los hogares de menores ingresos es en todos los casos, para los decenios de 1980 y 1990 en su conjunto, entre un 15 y un 25% menor que la del ingreso total de los hogares urbanos.

Este resultado es contrario a lo sostenido por Dollar y Kraay (2000), y pone en evidencia que en el medio urbano el crecimiento del ingreso per cápita de los deciles de menores ingresos fue significativamente menor al logrado por el ingreso per cápita del total de los hogares. Este resultado no debiera sorprender a los analistas de la distribución del ingreso latinoamericano en los años ochenta y noventa.

Para los países que disponen de cifras sobre los años ochenta y noventa (Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela) se han calculado las tasas anuales de crecimiento del ingreso per cápita del total de los hogares urbanos y aquellas del 10, 20, 30 y 40% de hogares de menores ingresos (cuadro 5).

Los resultados muestran que en Argentina el ingreso total sufrió un virtual estancamiento y los ingresos de los distintos grupos oscilaron entre -1.5% y -2%. En

CUADRO 4

América Latina (17 países): Tasa de crecimiento del ingreso de los hogares pobres urbanos en relación con la tasa de crecimiento del ingreso total, 1980-1999
(Coeficiente *d*)

TINGU10/TINGU	0.805
TINGU20/TINGU	0.763
TINGU30/TINGU	0.855
TINGU40/TINGU	0.830

CUADRO 5

América Latina (siete países): Ingreso per cápita de los hogares, 1980-1999
(Tasas de crecimiento en porcentajes)

		Total	10% más pobre	20% más pobre	30% más pobre	40% más pobre
Argentina	1980-1999	0.02	-2.04	-1.83	-1.65	-1.50
Brasil	1979-1999	1.27	0.34	0.34	0.45	0.48
Costa Rica	1981-1999	0.88	-0.20	0.10	0.03	0.05
México	1984-1998	1.04	0.06	-0.17	-0.26	-0.35
Panamá	1979-1999	1.87	2.97	2.15	1.84	1.69
Uruguay	1981-1999	0.78	1.29	1.64	1.22	1.19
Venezuela	1981-1999	-2.54	-6.21	-4.88	-4.41	-4.13

Venezuela, donde se produjeron caídas del ingreso total de -2.5% anual, los grupos tuvieron caídas de -4 a -6%. En el caso de Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay, con crecimientos del ingreso total que van desde 0.8% anual en Uruguay a 1.9% en Panamá, se verifica que prácticamente para todos los gru-

pos de hogares de menores ingresos el crecimiento fue más bajo, salvo en Uruguay y en el 10 y 20% de menores ingresos de Panamá. Por lo tanto, la evidencia de largo plazo (más de 14 años en los casos examinados) se inscribe perfectamente en los resultados de la regresión.

IV

Interpretación de resultados econométricos

El análisis presentado en páginas anteriores permite hacer una reflexión en torno al uso de la econometría en el examen de este tema. En el documento de Dollar y Kraay se somete reiterativamente a prueba la hipótesis de que no es posible descartar el valor 1 para la elasticidad-ingreso de lo que captan los deciles más pobres y para el valor del coeficiente que relaciona las tasas de crecimiento del ingreso de los deciles más pobres con el ingreso total. Esto supone afirmar que a partir de los antecedentes contenidos en la muestra con que se trabaja no es posible descartar con suficiente grado de confianza el que el valor 1 sea uno de los posibles en la población a la que está referida la muestra.

Cabe preguntarse qué necesidad tiene un analista latinoamericano que trabaja con los antecedentes con que se ha preparado esta regresión (y donde el sentido de la población total frente a la muestra no está para nada claro) de someter a prueba la hipótesis 1. En efecto, con los antecedentes disponibles no cabe duda de que en la gran mayoría de los países latinoamericanos, tanto en el decenio de 1980 como en el conjunto de los decenios de 1980 y 1990, a los deciles pobres les fue peor en términos de ingreso que al total de los hogares. Se podría argumentar que en algunos casos la recuperación de los años noventa se inscribió en una

evolución con rigidez en la distribución del ingreso que le podía dar sentido a la hipótesis del coeficiente 1. No obstante, para varios países que pasaron por crisis en el decenio de 1990 esta hipótesis tampoco parece tener mucho sentido. Además, nada indica que ella tenga alguna interpretación sustantiva aplicable al conjunto de los años ochenta y noventa.

Si se somete a prueba la hipótesis de un determinado valor del coeficiente d , los resultados obtenidos con base en los datos disponibles llevarían a admitir —con un coeficiente de confianza de un 95%— como valores aceptables (no rechazables), esto es como probable valor “cierto” del parámetro poblacional, a los comprendidos en los siguientes intervalos para las cuatro ecuaciones urbanas que hemos estudiado:

Ecuación 10% más pobre	0.40	a	1.22
Ecuación 20% más pobre	0.51	a	1.01
Ecuación 30% más pobre	0.64	a	1.08
Ecuación 40% más pobre	0.63	a	1.03

Por lo tanto, un analista que, utilizando así la econometría, quisiera probar que 0.75 es un valor factible del parámetro poblacional respectivo, podría aceptar la hipótesis en el mismo plano que el valor 1.

V

Conclusiones

América Latina decreció en términos de PIB por habitante en los años ochenta y creció lentamente en los noventa. De allí que la pregunta pertinente acerca de los ochenta es si el decrecimiento perjudicó el ingreso de los pobres más, igual, o menos que el ingreso del resto de los estratos. En la gran mayoría de los países los perjudicó más. En los años noventa la leve recuperación del crecimiento les permitió a los estratos pobres recuperar sólo una parte de lo perdido, y el país con mayor crecimiento mostró rigidez en la distribución, con lo que los estratos pobres mantuvieron su participación. Se verifica así la asimetría latinoamericana entre crisis y auge: concentración del ingreso en la primera y rigidez en el segundo. A la vez, llama la atención el escaso porcentaje del ingreso que captan

los grupos pobres, con lo que es dudoso que mantener su participación en el ingreso sea “bueno” para ellos, salvo que se resignen a esa situación. Por último, se demuestra que en los decenios de 1980 y 1990, para la mayoría de los países sobre los cuales se dispone de información, y que cubren el grueso de la población, los ingresos del 10, 20, 30 y 40% de los hogares de menores ingresos del medio urbano crecieron significativamente menos que el ingreso total de los hogares. Respecto al conjunto de países para los que hay información, ya sea del decenio de 1980 o del de 1990, un estudio econométrico muestra que la relación entre las tasas de crecimiento del ingreso de los hogares de los deciles urbanos mencionados y el ingreso total de los hogares oscila entre 0.76 y 0.85.

Bibliografía

Calcagno, A., y P. Sáinz (1992): En busca de otra modalidad de desarrollo, *Revista de la CEPAL*, N° 48, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre.

Dollar, D., y A. Kraay (2000): *Growth is good for the poor*, Banco Mundial, Washington, D.C., marzo.

Seducidos y abandonados: *el aislamiento social* de los pobres urbanos

Rubén Kaztman

*Director del Programa
de Investigación
sobre Integración, Pobreza
y Exclusión Social,
Universidad Católica
de Uruguay
kaztman@adinet.com.uy*

Este artículo examina los efectos que han tenido algunas transformaciones recientes en la estructura social de aquellos países latinoamericanos de temprano desarrollo, sobre el aislamiento social de los pobres urbanos. Esas transformaciones se refieren principalmente a los mercados de trabajo y a ciertas estructuras de oportunidades que son fuente de formación de recursos humanos y de capital social. Se argumenta aquí que, como resultado de esas transformaciones, se debilitan los vínculos de los pobres urbanos con el mercado de trabajo y se estrechan los ámbitos de sociabilidad informal con personas de otras clases sociales, lo que conduciría a su progresivo aislamiento. Se analiza asimismo la reducción de oportunidades para acumular capital social individual, capital social colectivo y capital cívico, y se examinan las características particulares que asumen los procesos de segregación residencial en las grandes ciudades de los países considerados.

I

Introducción

La mayoría de las políticas públicas que se llevan a cabo en los países de la región para elevar el bienestar de los pobres urbanos han descuidado los problemas de su integración en la sociedad, operando como si el solo mejoramiento de sus condiciones de vida los habilitara para establecer (o restablecer) vínculos significativos con el resto de su comunidad. Sólo en los últimos años, y a medida que se comprobaba la agudización de los problemas de segmentación social que acompañan el despliegue de los nuevos modelos de crecimiento, el discurso de académicos y de encargados de políticas sociales comenzó a reflejar una preocupación por los problemas de aislamiento social de los pobres urbanos y por los mecanismos que nutren y sostienen esas situaciones, más allá de la consideración de sus apremios económicos y de sus carencias específicas. En efecto, la incorporación en el léxico especializado de las nociones de exclusión, desafiliación, desvalidación, fragmentación y otras semejantes revela la inquietud por la creciente proporción de población que, además de estar precaria e inestablemente ligada al mercado de trabajo, se ve progresivamente aislada de las corrientes predominantes (*mainstream*)¹ en la sociedad. Este fenómeno, cualquiera sea el término que se le aplique, implica vínculos frágiles —y en último extremo inexistentes— entre los pobres urbanos y las personas e instituciones que orientan su desempeño por las normas y valores dominantes en la sociedad en un determinado momento histórico.

Una virtud de estos enfoques es la incorporación de la estructura social como elemento explícito del

marco conceptual con que se interpretan los fenómenos de pobreza. La localización de los pobres dentro de esa estructura varía no sólo según la profundidad de las brechas que los separan de otras categorías sociales en el mercado de trabajo, sino también según el grado de segmentación en cuanto a la calidad de los servicios de todo tipo y el grado de segregación residencial. Estas consideraciones permiten ampliar el campo de comprensión de los fenómenos de pobreza más allá de los esquemas que la conciben como producto de las vicisitudes de la economía, o como resultado del portafolio de recursos de los hogares y de su capacidad de movilizarlos de manera eficiente; al mismo tiempo, abren expectativas acerca de la posibilidad de formular políticas que atiendan dichos fenómenos en forma más integral que en el pasado.

En las notas que siguen presentaré algunas hipótesis sobre la naturaleza y los factores determinantes del aislamiento social de los pobres urbanos, con la esperanza de que los resultados de su puesta a prueba contribuyan a mejorar la eficacia de los programas contra la pobreza. De más está decir que, dado que todavía son muy escasas las investigaciones sobre estas materias en los países de la región, la mayoría de dichas hipótesis se encuentran en estado embrionario.²

Entre los factores que más poderosamente inciden en los cambios que experimenta la pobreza urbana en los países de la región se encuentran las transformaciones que ocurren en los mercados de trabajo. Bajo el impulso de procesos de desindustrialización, achicamiento del Estado y acelerada incorporación de innovaciones tecnológicas en algunas áreas de actividad, se reduce la proporción de ocupaciones protegidas y estables, aumentan las disparidades de ingreso entre trabajadores de alta y de baja calificación, y se intensifican los problemas de desempleo y subempleo, que afectan en particular a estos últimos.³ A menos que

□Este artículo es una versión revisada de un documento presentado en el IV Foro Internacional organizado por el Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP) en Asunción, el 23 y 24 de noviembre de 2000. La sección ha sido extractada de Kaztman (2001); estudio financiado por SIEMPRO/UNESCO en el marco del Observatorio Social. El autor agradece a Raúl Bissio y Eduardo de León por sus excelentes comentarios y sugerencias a versiones previas de este artículo.

¹ La expresión “corrientes predominantes” (*mainstream*) se refiere al sector de la sociedad cuyas aspiraciones de integración y movilidad social se canalizan a través de vías institucionales, y cuyos comportamientos y expectativas se ajustan a las normas y valores predominantes. La palabra “predominante” suele denotar no sólo el poder y el prestigio de este sector y, por ende, su capacidad de difundir normas, valores y modelos de comportamiento, sino también su peso numérico dentro de la sociedad.

² Algunos resultados de estudios realizados en Argentina y Uruguay se encuentran en Kaztman (1997), Kaztman (coord., 1999) y Kaztman y otros (1998).

³ Por supuesto, estas relaciones no deben interpretarse de manera mecánica, habida cuenta de que los Estados muestran distintas disposiciones y capacidades —que en general suelen traducir valores colectivos enraizados en las matrices institucionales de cada país— para amortiguar los impactos de las transformaciones económicas sobre la pobreza y la desigualdad. Pese a ello, no se puede desco-

existan políticas específicamente diseñadas para prevenir que ello suceda, la ampliación de las diferencias de ingreso entre segmentos de la población urbana alargará las distancias sociales entre los pobres y los no pobres.

La conversión de las disparidades de ingreso en disparidades sociales tiene ciertamente muchas explicaciones. Quizás la más simple es aquella que sostiene que, conforme los hogares favorecidos se alejan de la mediana de ingresos de la población, aumenta su propensión a adquirir en el mercado servicios de mejor calidad que los colectivos. Cuando esta conducta se extiende a prestaciones básicas como el transporte, la educación, la seguridad pública, la salud y los servicios de esparcimiento, se producen al menos tres cambios importantes en la estructura social, los cuales alimentan a su vez los mecanismos de aislamiento social de los pobres urbanos. En primer lugar, se reducen los ámbitos de sociabilidad informal entre las clases a que da lugar el uso de los mismos servicios. Segundo, también se encoge el dominio de problemas comunes que los hogares enfrentan en su realidad cotidiana. Tercero, los servicios públicos pierden el importante sostén que se derivaba del interés de los estratos medios (donde se concentran los que tienen “voz”) por mantener la calidad de las prestaciones que utilizaban, activando de ese modo un círculo vicioso de diferencias crecientes de calidad entre los servicios públicos y los privados, lo cual tiende a deteriorar aun más la posición de los pobres con respecto al resto de la sociedad.

Las disparidades de ingresos y las diferencias en cuanto a protecciones y estabilidad laboral también se manifiestan en la localización de las clases en el territorio urbano. De hecho, y como discutiré más adelante, una de las expresiones más notorias de la reducción de los ámbitos de interacción informales entre distintos estratos socioeconómicos es la progresiva polarización en la composición social de los vecindarios.

El resultado de estos procesos es un creciente aislamiento social de los pobres urbanos con respecto a las corrientes principales de la sociedad. Dicho aislamiento se convierte en un obstáculo importante para acumular los activos que se necesitan para dejar de ser pobre, lo que hace que la pobreza urbana socialmente aislada se constituya en el caso paradigmático de la exclusión social.

En lo que sigue examinaré algunos de los procesos más importantes que se aúnan en la actualidad para producir los tres cambios en la estructura social antes mencionados. Me refiero al aumento de la proporción de la población económicamente activa que muestra un vínculo precario e inestable con el mundo del trabajo; a la progresiva reducción de los espacios públicos que posibilitan el establecimiento de contactos informales entre las clases en condiciones de igualdad, y a la creciente concentración de los pobres en espacios urbanos segregados. El primer proceso guarda relación con el aumento de la precariedad e inestabilidad como rasgo de los mercados laborales; el segundo, con la segmentación de los servicios —principalmente de la educación—, y el tercero, con la segregación residencial. En el recuadro 1 se resumen las principales hipótesis de trabajo concernientes a cada uno de estos campos.

Para simplificar la presentación, el recuadro 1 no hace referencia a otros servicios básicos, pero ciertamente la salud, el transporte, la seguridad pública y los lugares de recreación y esparcimiento colectivo, entre otros, delimitan espacios de interacción con mecanismos específicos de integración y de segmentación. Con sus matices particulares, el funcionamiento de cada uno de ellos va configurando el escenario de estructuras de oportunidades donde se nutre el portafolio de activos de los pobres urbanos, contribuyendo de ese modo a definir su localización en la estructura social de la ciudad.

En lo que sigue comentaré con más detalle la naturaleza, los factores determinantes y las consecuencias de las segmentaciones en el ámbito laboral, educativo y residencial.⁴

nocer que la evidencia acumulada en los países desarrollados tiende a mostrar que las diferencias de regímenes de bienestar, si bien atenúan los impactos de la globalización sobre los hogares con menos activos sociales, no bastan para modificar la dirección de las tendencias. Como señala Esping-Andersen (1999), la preservación de distribuciones más equitativas del ingreso suele hacerse a costa de altas tasas de desempleo, y allí donde éstas son bajas, aumentan las inequidades. De tales constataciones surge la sospecha de que la tensión entre equidad y pleno empleo puede ser un fenómeno inherente al despliegue del nuevo estilo de crecimiento económico.

⁴ En diferentes partes del texto utilizo los términos “diferenciación”, “segmentación” y “segregación”, por lo que conviene aclarar el significado que asigno a cada uno de ellos. El primer término simplemente designa diferencias en los atributos de dos o más categorías sociales. El segundo agrega al anterior una referencia a la existencia de barreras para el paso de una categoría a otra. El tercero agrega a los dos anteriores una referencia a la voluntad de los miembros de una u otra categoría de mantener o elevar las barreras que las separan entre sí.

Recuadro 1

POSIBLE INCIDENCIA DE SEGMENTACIONES EN ÁREAS DE LA ESTRUCTURA SOCIAL SOBRE LA FORMACIÓN DE ACTIVOS QUE PODRÍAN AMORTIGUAR LAS TENDENCIAS AL AISLAMIENTO DE LOS POBRES URBANOS

Segmentaciones	Capital social individual	Capital social colectivo	Capital ciudadano
En el área laboral.	Reduce la probabilidad de contar con redes de información y contactos que facilitan la búsqueda de empleo.	La separación de los lugares de trabajo que reclutan a los que tienen "voz" reduce la fortaleza de las instituciones laborales y de las reivindicaciones que pueden articular los pobres urbanos.	El trabajo deja de operar como el vínculo central de pertenencia a la sociedad. Se afecta la adquisición de derecho ciudadano. Se debilitan los sentimientos de ciudadanía al no compartir problemas y destinos con las corrientes predominantes de trabajadores.
En el área educativa.	Se debilitan i) la formación de reciprocidad y solidaridad; ii) la posibilidad de que los que tienen más conozcan los méritos de los que tienen menos y construyan lealtades con ellos; iii) la posibilidad de incorporar hábitos y actitudes de clase media con respecto a la movilidad, por medio de la educación.	Se reduce la participación de los padres de estudiantes de clase media en la educación pública y se atenúa su influjo sobre el mantenimiento de la calidad de estos servicios.	Los estudiantes pobres ven reducidas sus oportunidades de experimentar la pertenencia a una comunidad con iguales derechos y obligaciones, problemas similares y recompensas por méritos con sus pares de otras clases.
En las áreas residenciales.	Menor información y contactos. Menor eficiencia normativa. Menor exposición a modelos de rol.	Riesgo de declinación de las instituciones vecinales por déficit de liderazgos.	Debilitamiento de los sentimientos de ciudadanía al no compartir problemas vecinales con otras clases, y riesgo de formación de subculturas marginales.

II

La segmentación laboral

Para los efectos del análisis que se desarrolla enseguida, conviene comenzar recordando las observaciones sintetizadas en el recuadro 1 sobre ciertos aspectos del portafolio de activos de los pobres urbanos que podrían verse afectados por las transformaciones en el mercado laboral y que tienen incidencia en su grado de aislamiento o de integración en la sociedad:

i) Dimensión de capital social individual: el establecimiento donde se trabaja es un lugar privilegiado para la construcción de redes de amistad, a través de las cuales fluyen recursos en forma de contactos, información y facilidades de acceso a determinados servicios.

ii) Dimensión de ciudadanía en sus aspectos subjetivo y objetivo: es también un ámbito privilegiado

para la generación de elementos subjetivos de ciudadanía, en el cual se comparten problemas, se consolidan identidades, se afianzan autoestimas y se construye un destino común. Pero también lo es para la adquisición de derechos objetivos de ciudadanía, por medio de conquistas laborales tales como la ampliación y el mejoramiento de las prestaciones sociales usualmente asociadas al rol de trabajador asalariado.

iii) Dimensión de capital social colectivo: la participación estable en un mismo establecimiento de trabajadores con distinto grado de calificación aumenta las oportunidades que tienen las categorías de trabajadores menos calificados de acceder a instituciones eficientes en la defensa de sus intereses laborales y en la preservación de derechos ya adquiridos.

Una de las características nodales de la presente reestructuración económica radica en que los umbrales de calificación para participar en el mercado formal se elevan al ritmo cada vez más acelerado de las innovaciones tecnológicas y de los requerimientos de productividad y competitividad a nivel mundial. Esta situación suele implicar una drástica devaluación de los créditos asociados a las habilidades y competencias que los trabajadores lograron adquirir en los lugares de trabajo y, por ende, una reducción igualmente drástica de sus posibilidades de participar en el mercado formal y en los ámbitos laborales donde se acumula el tipo de activos antes mencionados. Paralelamente se producen intensos procesos de desindustrialización y de achicamiento del Estado, con la consecuente reducción de la proporción de puestos de trabajo estables y protegidos, y el consiguiente aumento de los servicios, particularmente de los personales y los de consumo. Ahora bien, como en los servicios prevalece una distribución del ingreso y de las calificaciones más polarizada que en la industria, la transferencia masiva de mano de obra de un sector a otro se vincula a un incremento de la desigualdad en los ingresos y en las condiciones de trabajo.⁵ Por otra parte, muchas de las actividades de servicios personales y de consumo pueden verse como extensiones de las tareas domésticas,

por lo cual ofrecen márgenes muy estrechos para aumentar la productividad. Como argumenta Esping-Andersen (1999), citando a Baumol (1967), estas dos características exponen a estas actividades a una “enfermedad de costos” (*cost disease*) que las hace intrínsecamente precarias e inestables.

Para apreciar cuán importantes son estos procesos para los trabajadores latinoamericanos basta tener presente dos hechos. El primero es que la actual tendencia a la mayor precariedad del empleo se da en sociedades en las que ya se ha pasado del predominio de interacciones reguladas por una “solidaridad mecánica” al predominio de una “solidaridad orgánica” (Durkheim, 1964). Esto quiere decir que con la mayor división del trabajo, y bajo el impulso de la necesidad de interdependencia que generan los procesos de diferenciación y especialización, el eje de la integración en la sociedad se fue trasladando desde las instituciones primordiales (familia y comunidad, principalmente) al mundo laboral, lo que permitió abrigar la esperanza de que, al igual que en las naciones de industrialización temprana, el trabajo se constituiría en la vía privilegiada para la integración en la sociedad y la formación de identidades y sentimientos de autoestima.

Sin embargo, esa promesa parece ir perdiendo actualidad para la masa creciente de población que, en el nuevo contexto económico global, no logra establecer con el mercado de trabajo vínculos suficientemente estables y protegidos como para servir de plataforma a procesos de integración social. Para estos grupos, el trabajo deja de constituir la principal actividad sobre la que se apoya la estructuración racional de la vida cotidiana. Se debilita el rol del trabajo como articulador de identidades, como generador de solidaridades en la comunidad laboral y en las instituciones que de allí derivan y, en la medida en que la reducción de las formas estables de participación en el mercado y el debilitamiento de sus organizaciones cierran fuentes importantes de construcción de derechos, pierde también relevancia como promotor de ciudadanía.

El segundo hecho vinculado a las consecuencias de la mayor precariedad e inestabilidad laborales sobre las condiciones de vida de los pobres urbanos tiene que ver con el tipo de régimen de bienestar predominante en la región.⁶ Aun cuando en ninguno de los países de América Latina las prestaciones sociales han

⁵ Existe un amplísimo debate sobre los efectos de la desindustrialización en la desigualdad (véase, entre otros, Sassen, 1999; Mollenkopf y Castells, 1991; Hamnett, 1998; Musterd y Ostendorf, eds., 1998). Uno de los ejes de ese debate es la falta de consideración de procesos que pueden estar incidiendo en el aumento de la desigualdad de ingresos y que tienen que ver, entre otras cosas, con cambios en los sistemas impositivos, en los beneficios sociales, en el desempleo, en la composición de los hogares o en la estructura de edad de la población. En el centro de estos cuestionamientos se encuentra el análisis de la acción del Estado.

⁶ Por régimen de bienestar entiendo el conjunto más o menos articulado de protecciones ante riesgos sociales que brindan las instituciones del Estado, del mercado, de las familias y de la comunidad (Esping-Andersen, 1999).

alcanzado un nivel de cobertura, calidad y articulación que amerite incorporarlas a la categoría de “regímenes de bienestar” en el sentido que les da Esping-Andersen (1990 y 1999), los embrionarios regímenes que se establecieron en la región siguieron moldes que se acercan más al modelo “conservador” de Europa continental, con énfasis en la asignación de derechos por medio del trabajo, que al modelo “socialdemocrático” de los países nórdicos, que apunta a derechos universales de ciudadanía, o al modelo liberal de los países anglosajones, con su foco en la provisión de redes de seguridad para los pobres y marginales. En este sentido, la institucionalidad regional que tiene que ver con la socialización de los riesgos está escasamente preparada para proteger a la población que tiene vínculos precarios e inestables con el mercado de trabajo.

Ciertamente, el Estado desempeña un papel medular en la determinación de los efectos de la reestructuración económica sobre la segmentación laboral. Un salario social garantizado reduce la compulsión de los individuos a aceptar trabajos poco atractivos, como son los de baja calificación en los servicios. Los programas públicos de empleo permiten absorber temporal-

mente a los trabajadores desplazados por la tecnología en labores relacionadas con el funcionamiento de distintos servicios. Los cambios en el sistema impositivo pueden activar fuentes potenciales de trabajo. En general, el Estado puede dosificar e ir equilibrando la cobertura y el volumen de los recursos que transfiere a las categorías sociales más afectadas por las reformas económicas, dándole un tono más o menos progresivo a su acción y reflejando una mayor o menor voluntad de amortiguar los efectos concentradores de aquéllas. La consideración de estos factores ayuda a comprender las diferencias que se dan entre países desarrollados con distintos regímenes de bienestar, en lo referente a los cambios en la distribución del ingreso y en el peso de las actividades informales. Hay que tener presente, sin embargo, que aun los estudios que subrayan las diferencias entre los regímenes reconocen que, bajo las presiones derivadas tanto de la ampliación de las fronteras de competitividad como de los cambios en las estructuras demográficas, se observan indicios de repliegue de la cobertura de seguridad social incluso en aquellos países que se habían distinguido por sus avances en este campo.⁷

III

La segmentación educativa

La creciente centralidad del conocimiento como instrumento para el progreso de las naciones reafirma el papel que se asignó tradicionalmente a la educación como vía principal de movilidad social y ámbito privilegiado para la integración social de las nuevas generaciones. Ese papel ha sido reiteradamente destacado en los pronunciamientos de las cumbres presidenciales de los últimos años, donde los máximos responsables de las políticas públicas han reconocido que la equidad en los primeros años de vida debe formar parte del núcleo valorativo de los modelos que orientan el desarrollo en América Latina, y que la concentración de los recursos de los sistemas educativos en los niños de hogares con bajos niveles socioculturales es uno de los medios más eficientes para quebrar los mecanismos de reproducción de la pobreza y de la segmentación social.

Resulta paradójico, sin embargo, que junto con enunciar estos principios, muchas sociedades de la región estén experimentando un proceso históricamente

inédito de estratificación de los circuitos educativos.⁸ Parece evidente que el sistema educativo mal puede estar habilitado para contribuir a levantar la hipoteca social de pobreza y desigualdad, y para contrapesar la creciente segmentación laboral, si la misma institución está segmentada. Ciertamente, éste es uno de los principales nudos del dilema social contemporáneo en muchos países latinoamericanos.

⁷ Para el caso de Francia, véase White, 1998; para el de Alemania, Friedrichs, 1998; para el de Bélgica, Kestellot, 1998, y para el de Suecia, Borgegard, Anderson y Hjort, 1998.

⁸ Tanto es así, que en algunos países de la región la conciencia de que existen tales circuitos hace que muchos padres vivan una etapa de gran ansiedad cuando intentan que sus niños de tres o cuatro años entren en determinado jardín infantil (donde hasta se les toma examen de ingreso), porque esa incorporación los habilitará posteriormente para continuar en un circuito educativo de escuelas y colegios con cuerpos docentes y equipamiento pedagógico de alta calidad, que a su vez les abrirán las puertas de las mejores universidades.

Para entender mejor la importancia de la composición social de los lugares de enseñanza para la integración de las nuevas generaciones basta considerar el hecho de que aparte de los períodos de conscripción obligatoria en las fuerzas armadas (en los escasos países donde esta obligación está vigente y su aplicación es efectivamente universal), son muy pocas las instituciones de paso obligado para los ciudadanos que brindan a personas de distinto origen social la oportunidad de interactuar por tiempo prolongado sobre bases distintas al contrato de trabajo o al intercambio comercial de bienes y servicios. Sin duda, el sistema educativo es el principal —y muchas veces el único— ámbito institucional que tiene la potencialidad de actuar como un crisol integrador, según sea su capacidad para generar contextos en que niños y adolescentes pobres tengan la posibilidad de mantener una relación cotidiana con sus pares de otros estratos y desarrollar con ellos códigos comunes y vínculos de solidaridad y afecto bajo condiciones de igualdad.

Si los ricos van a colegios de ricos, si la clase media va a colegios de clase media y los pobres a colegios de pobres, parece claro que el sistema educativo poco puede hacer para promover la integración social y evitar la marginalidad, pese a sus esfuerzos por mejorar las oportunidades educativas de los que tienen menos recursos.⁹ Por ello es importante destacar no sólo la contribución que el sistema educativo hace a la equidad por medio de una mayor igualdad en las oportunidades de acceso, sino también su contribución a la integración de la sociedad, al crear las condiciones que facilitan la interacción entre desiguales en condiciones de igualdad.

Avanzando ahora sobre la síntesis presentada en el recuadro 1, cabe afirmar que el sistema educativo puede hacer una importante contribución a la equidad en la distribución de activos de capital social, al facilitar la construcción de redes de estudiantes de composición social heterogénea. Para los estudiantes pobres, esas redes son depósitos de reciprocidades, confianzas y lealtades que pueden ser activadas en el momento de su incorporación al mercado de trabajo, gracias a la movilización de los “créditos” acumulados con sus pares más influyentes a lo largo de una historia común, y gracias al conocimiento directo que éstos tienen de sus méritos (Flap y Graaf, 1986). Creer que únicamente los méritos van a ayudar a la movilidad social es una ficción que sólo se cumple en situaciones extraordinarias. Son los contactos sociales lo que potencia el aprovechamiento del capital humano y, dado que generan una razonable certidumbre respecto al logro de empleos adecuados, lo que alimenta también la motivación para seguir invirtiendo en el desarrollo de ese capital.

De manera similar, y habida cuenta del impacto que suele tener la deserción del sistema de educación pública de sectores de clases medias que tienen “voz”, toda iniciativa que impida el avance de la segmentación educativa hace, por una parte, una contribución indirecta al capital social colectivo de los estudiantes pobres, al frenar o contrarrestar el deterioro de la calidad de dicho sistema con respecto al privado. Y, por otra, ayuda al desarrollo temprano de sentimientos de ciudadanía entre los estudiantes pobres, que se nutren así de su participación, en condiciones de igualdad, en una comunidad educativa de la que forman parte sus pares de hogares más aventajados, de la que emergen identidades compartidas y metas comunes, actitudes positivas de reconocimiento del otro como sujeto de derechos, así como sentimientos de obligación moral que se extienden a compañeros de distinto origen social, religioso, étnico o nacional. En otras palabras, la contribución de la experiencia estudiantil a la formación ciudadana será más rica allí donde haya mayor semejanza entre la composición social de la comunidad escolar de cada establecimiento y la de la comunidad nacional. En cambio, conforme aumenta la segmentación entre los establecimientos educativos, aumenta también la probabilidad de que los miembros de un estrato social sólo se encuentren en una relación cara a cara con miembros de otros estratos sociales en el mercado de trabajo, donde las relaciones ya estarán enmarcadas en los patrones jerárquicos propios de la organización del mundo laboral.

⁹ Cuando se examinan estos problemas, debe tenerse en cuenta que la distinción entre establecimientos pagados y no pagados, privados y públicos, no agota las formas que toma la segmentación educativa. Tanto la calidad de estos servicios como la homogeneidad en la composición social del público que atienden pueden y suelen acompañar a los procesos de segregación residencial, lo que hace que la asistencia a la escuela pública de los que más tienen no sea garantía de que el sistema educativo esté cumpliendo su función de integración social. Algunos arreglos político-administrativos tienen el mismo efecto, como en el caso de los condados de los Estados Unidos, en los que la autonomía de financiamiento de las municipalidades parece neutralizar totalmente el propósito integrador (Massey, 1996), pues en la medida en que los que no pertenecen a una comunidad próspera no pueden utilizar sus servicios públicos, los resultados en términos de segregación de la sociedad pueden ser similares a los de la privatización de esos servicios.

IV

La segregación residencial

La segregación residencial refiere al proceso por el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición social homogénea. Entre los factores más importantes que se invocan como antecedentes de estos procesos están el grado de urbanización y la urbanización de la pobreza, el grado de concentración de la distribución del ingreso, las características de la estructura de distancias sociales propias de cada sociedad y la homogeneidad o heterogeneidad de la composición étnica, religiosa o por origen nacional de la población de las ciudades.

Numerosos analistas de la situación imperante en los Estados Unidos, pero también en grandes centros urbanos europeos, han llamado la atención sobre la concentración de los pobres en determinados barrios de las ciudades. En esos barrios se concentra una densidad de privación material sin precedentes, que contrasta fuertemente con la concentración espacial igualmente inédita de hogares ricos en otros barrios. A juicio de estos analistas, debido al peso relativo de la población afectada, así como a la gravedad de las consecuencias que ello tiene sobre sus oportunidades de integrarse en la sociedad y sobre la salud del tejido social, las formas de segregación residencial que afectan a los pobres urbanos demandan una atención preferencial de los encargados de las políticas sociales (Massey, 1996; Wilson, 1987, y Wilson, ed., 1993).

Aun cuando aluden a una gama claramente insuficiente de factores determinantes, los intentos de dar cuenta de la segregación residencial, básicamente en términos de la urbanización de la pobreza y del aumento de la densidad urbana (Massey, 1996), resultan útiles para subrayar la importancia y la singularidad histórica de la concentración de los pobres en las ciudades como condición necesaria para la activación de los mecanismos que eventualmente pueden conducir a su aislamiento social. Una contribución adicional es la de proveer una explicación sencilla para la formación de subculturas que se apartan de las corrientes predominantes en la sociedad. De acuerdo con la teoría de Fischer (1975), la subcultura emerge en forma natural de la concentración espacial de categorías de población que comparten características similares, y el simple hecho de la mayor accesibilidad intragrupal favorece-

ría la formación de patrones normativos que reflejan esos rasgos comunes.¹⁰

1. Una tipología de barrios populares urbanos

Ahora bien, se puede argumentar que los estratos populares de las grandes ciudades siempre se han aglutinado en vecindarios que se diferenciaban del resto por el nivel socioeconómico medio de sus habitantes, así como por una constelación de rasgos singulares propios de los patrones de interacción que se dan dentro del barrio y entre éste y el resto de la ciudad, constelación que, abusando ciertamente del término en muchos casos, podría estar indicando la presencia de una subcultura. Si esto es así, cabe preguntarse qué es lo que hace que el aislamiento social, a diferencia de otras experiencias de concentración espacial de estratos populares urbanos, se plantee actualmente como una característica central de las nuevas experiencias de segregación residencial de los pobres urbanos.

Para el solo efecto de facilitar la búsqueda de respuestas a este interrogante, en el recuadro 2 se presenta una tipología de barrios populares urbanos gruesamente caracterizados. Los casilleros fueron ordenados según un hipotético grado de apertura a la movilidad individual o colectiva prevaleciente en el período histórico en que se consolidan esos barrios. Como se infiere fácilmente de su lectura, en el recuadro se parte del supuesto de que el conocimiento de las transformaciones que experimentan las estructuras de oportunidades más importantes para los trabajadores no calificados y semicalificados es un antecedente esencial para comprender las distintas variedades de barrios pobres urbanos.

Sin embargo, antes de pasar al examen de cada una de las celdillas del recuadro 2, debo advertir al lector sobre sus limitaciones en al menos dos aspectos importantes. En primer lugar, el esquema nace de re-

¹⁰ En el caso de los guetos urbanos, tal como sostiene Crane (1989) en su estudio sobre la deserción escolar y la maternidad adolescente en Chicago, es probable que se sobrepasen los umbrales de densidad de la pobreza a partir de los cuales las pautas que se van consolidando alrededor de los correlatos conductuales de experiencias prolongadas de carencias críticas comienzan a operar como el marco dominante que orienta la acción.

Recuadro 2
TIPOLOGÍA DE BARRIOS POPULARES URBANOS SEGÚN OPORTUNIDADES DE MOVILIDAD PREDOMINANTES
DURANTE EL PROCESO DE SU FORMACIÓN

		Individual	
COLECTIVA	Favorable	Desfavorable	
Favorable	Barrios populares heterogéneos (3)	Barrios obreros tradicionales (2)	
Desfavorable	Barrios de migrantes recientes (1)	Guetos urbanos (4)	

flexiones acerca de la historia de las transformaciones urbanas en los países del Cono Sur. Como tal, es probable que sea útil también para interpretar la realidad de la morfología social urbana de las grandes ciudades de otros países de la región con características similares a las que sirvieron de base para su construcción. En cambio, su aplicabilidad es dudosa en aquellas sociedades latinoamericanas marcadas por heterogeneidades culturales que se basan en fuertes diferencias étnicas. En estos casos, la legitimidad de las pretensiones de superioridad social de las clases medias y altas no parece abiertamente cuestionada, y las distancias sociales muestran una solidez tal que no se ven afectadas por la proximidad o por la interacción cotidiana entre personas de distintas clases (el ejemplo arquetípico sería el de las castas de la India). En estos países, el problema de la segmentación en los espacios de interacción que controlan los distintos órdenes institucionales resulta secundario ante el desafío central que enfrentan los pobres urbanos, a saber, el de alcanzar los umbrales de acceso a la ciudadanía plena y legitimar sus pretensiones de integrarse en la sociedad en condiciones de igualdad.

Una segunda limitación del esquema es que tampoco considera los barrios formados mayoritaria o totalmente por minorías étnicas, religiosas, o por hogares que tienen un mismo origen territorial. Lo que distingue a tales barrios es el carácter voluntario de la decisión de instalarse en ellos. Los motivos pueden ser diversos: para restablecer redes, mantener costumbres, normas, valores e identidades culturales comunes; para defenderse de ataques de otros grupos sociales; para sentar las bases de proyectos empresariales en los cuales el capital social comunitario es un recurso muy

valioso; para organizar, en condiciones más favorables, acciones colectivas tendientes a mejorar la infraestructura común o tendientes, incluso, a perseguir objetivos políticos de más largo plazo. Es interesante notar que en estos casos la segregación residencial puede ser un recurso instrumental deliberadamente buscado (Boal, 1998, p. 97), o una precondition para la formación de una comunidad, o un resultado de ello (Castles, 1998).

a) *Barrios de migrantes recientes (celdilla 1)*

Después de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento de este tipo de vecindarios en muchas ciudades de la región estuvo estrechamente ligado al ritmo de las transferencias masivas de población de origen rural, que en su mayoría se estableció en la periferia de los grandes centros urbanos.

Hay varios aspectos de la situación imperante en estos barrios que los diferencian de la situación de los pobres en los actuales guetos urbanos de la región. En primer lugar, muchos de los migrantes eligieron voluntariamente residir en la periferia de las ciudades, procurando la cercanía de familiares o de conocidos de igual o similar origen migratorio. Segundo, la mayoría de estas personas fueron atraídas por las posibilidades de movilidad social que ofrecía la ciudad. La conquista de una ciudadanía urbana representaba, entre otras cosas, acceso a servicios y a prestaciones sociales inexistentes en el lugar de origen. Tercero, el momento histórico en que se produjeron las migraciones permitió que germinaran expectativas de progreso sostenido. En efecto, la ampliación del aparato del Estado —paralela a la expansión de los servicios públicos— y la activación económica que acompañó el proceso de sustitución de exportaciones en las dos

décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial generaron una capacidad de absorción de empleo que alcanzó a los trabajadores no calificados. Además, al comparar su situación presente con la de sus orígenes, muchos de los migrantes encontraban que sus esfuerzos estaban bien recompensados, lo que fue decantando un clima de optimismo y confianza en el progreso. Los propios actores, así como la mayoría de los analistas de estos procesos, percibían básicamente el paso por los cordones urbanos como una etapa intermedia en el proceso de asimilación a las ciudades.¹¹

b) *Barrios obreros tradicionales (celdilla 2)*

Esta categoría se refiere a barrios en los cuales una importante porción de los residentes comparten experiencias de trabajo en los mismos establecimientos, como industrias, minas o empresas vinculadas al transporte. En muchas ciudades de América Latina se formaron barrios con esa configuración alrededor de astilleros, frigoríficos, talleres de ferrocarriles o establecimientos fabriles correspondientes a distintos sectores industriales. La característica distintiva de estas instancias era una conciencia de clase relativamente robusta, donde la sociabilidad del vecindario tendía a reforzar el microcosmos social que surgía alrededor del trabajo.¹²

¹¹ Sin duda esta rápida caracterización no hace justicia a la variedad de situaciones asociadas a los asentamientos urbanos de migrantes rurales en los distintos países de la región. A fines de la década de 1960 hubo un extenso y rico debate al respecto, en que participaron, entre otros, Roger Vekemans, José Nun, Fernando Henrique Cardoso, Aníbal Quijano y Gino Germani. Un buen resumen de la polémica suscitada desde distintas perspectivas en torno a la naturaleza de esos fenómenos se encuentra en un número totalmente dedicado a la marginalidad urbana de la *Revista latinoamericana de sociología* (1969). Es interesante observar que esta situación no es muy diferente de la que surge de los análisis de los procesos de traslado masivo de población rural a las ciudades de los Estados Unidos en los años veinte; también se mencionan tendencias similares en los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial (véase Esping-Andersen, 1999). Algunos estudios ya argumentaban que los problemas sociales que afectaban a quienes se instalaban en los barrios más pobres de la ciudad obedecían a circunstancias temporarias que se irían desvaneciendo en el camino al progreso (Park y Burgess, 1925). Sin embargo, incluso la situación de los guetos urbanos altamente segregados en los años cincuenta en los Estados Unidos difiere radicalmente de las situaciones actuales, en el sentido de que la gran mayoría de aquellos trabajadores no calificados tenían empleo, y ello constituía una experiencia central en su vida. La segregación residencial actual, en cambio, se presenta en medio de una fuerte declinación de las oportunidades ocupacionales y de las remuneraciones relativas de los trabajadores no calificados (véase Wilson, 1996a, p. 54).

¹² Un estudio realizado en Chile alrededor de 1960 permite examinar algunas de las formas en que las características del mundo laboral y de la comunidad de residencia se refuerzan mutuamente. La población estudiada en este caso fueron los mineros de la industria carbonífera de Lota, una zona aislada y económicamente deprimida, y los obreros de la industria del acero de Huachipato (Di Tella y otros, 1966).

A esa robustez contribuían varios factores. En primer lugar, la estabilidad de la inserción en un mismo ámbito de trabajo y el tamaño de los establecimientos.¹³ Segundo, la vigencia de utopías portadoras de imágenes que resaltaban la importancia del papel del trabajador en la construcción de una nueva sociedad, más rica, más equitativa y más integrada. Tercero, la acumulación de conquistas laborales gracias al esfuerzo colectivo y los avances paralelos en la adquisición de derechos ciudadanos. Cuarto, la importancia y fortaleza de las instituciones de los trabajadores, y, quinto, la esperanza de un progreso impulsado por la dinámica industrial. Bajo estas circunstancias, las actitudes y valores que emergían de la comunidad laboral tuvieron gran incidencia en la formación de los patrones que regulaban las relaciones entre los vecinos de barrios obreros. Y a su vez, la sociabilidad entre los vecinos y la participación en las instituciones vecinales realimentaban esas actitudes y valores.

c) *Barrios populares heterogéneos (celdilla 3)*

En esta celdilla entran aquellos vecindarios que se constituyeron en contextos urbanos que favorecían la movilidad individual y colectiva. Este fenómeno tuvo vigencia sólo en algunas de las grandes ciudades de América Latina, y su peso relativo estuvo en relación directa con la antigüedad y profundidad de los procesos de industrialización y urbanización. En ellos convivían, entre otros, obreros industriales estables, otros que habían alcanzado la independencia mediante el establecimiento de talleres o pequeños comercios, trabajadores de servicios personales diversos, empleados de oficina o maestros, todos los cuales mantenían contactos informales cotidianos, donde unos y otros eran reconocidos fundamentalmente como buenos o malos vecinos, como personas decentes o no decentes, y donde importaban poco otras distinciones vinculadas a la condición socioeconómica de cada hogar. Aunque muchos de estos hogares bordeaban las fronteras de la pobreza, en conjunto reunían suficiente capacidad de consumo como para estimular el establecimiento de múltiples microempresas —y la residencia en el barrio de sus dueños— que brindaban una amplia gama de servicios, tales como comercios de todo tipo, peluquerías, cines, bares o talleres de reparación.

¹³ Lipset, Trow y Coleman (1962), en su investigación sobre la International Typographical Union, encontraron que había una relación entre el tamaño del establecimiento y el vigor de los lazos de amistad que se establecen, lazos que comprometen a su vez un rango amplio de valores, actitudes y actividades fuera del contexto donde se originó la interacción.

d) *Guetos urbanos (celdilla 4)*

La celdilla 4 es principalmente el resultado de procesos de segregación residencial, que en América Latina han operado fundamentalmente a partir de los años ochenta, en un contexto que muestra importantes diferencias con los procesos que caracterizaron la constitución de barrios formados por los nuevos obreros (migrantes internos) y los viejos obreros de las ciudades. Lo que prima en ese contexto son experiencias de desindustrialización y de achicamiento del Estado —es decir, el debilitamiento de dos de las fuentes más importantes de empleo urbano no precario—, de acelerado estrechamiento de las oportunidades laborales para trabajadores no calificados o semicalificados, y de rápida elevación de los umbrales de calificación requeridos para incorporarse en el mercado laboral. En vez de la atracción de la ciudad, opera la expulsión hacia la periferia. En lugar de estímulos nacidos de nuevas oportunidades de trabajo, crece la proporción de la población activa con pocas esperanzas de inserción estable en la estructura productiva. A diferencia de los migrantes rurales que comparaban favorablemente su situación presente con la que habían dejado, muchos de los actuales pobres urbanos ya han incorporado expectativas de ciudadanía plena en lo que concierne a derechos sociales, civiles y políticos, entre ellas aspiraciones legítimas de participar en los estilos de vida predominantes en la ciudad. En vez de expectativas de movilidad ascendente, prima entonces el reconocimiento de una movilidad descendente inevitable o de la imposibilidad de progresar. Los efectos negativos de todos estos procesos sobre el bienestar de los pobres urbanos y sus posibilidades de integración social se ven agravados por la combinación perversa de dos fenómenos: el eje de la formación de identidades se desplaza desde el mundo del trabajo al mundo del consumo, al tiempo que se amplía la brecha entre la participación material y la participación simbólica de estos estratos.

La concentración espacial históricamente inédita de personas con aspiraciones propias de la vida urbana, con graves privaciones materiales y escasas esperanzas de alcanzar logros significativos merced al empleo, suscita fuertes sentimientos de privación relativa. Bajo estas circunstancias, los nuevos guetos urbanos favorecen la germinación de los elementos más disruptivos de la pobreza. Los hogares que cuentan con recursos para alejarse de esos vecindarios lo hacen, lo que va dejando en el lugar una población residual, que vive en condiciones cada vez más precarias y se halla crecientemente distanciada de las per-

sonas que reúnen los rasgos mínimos para tener éxito en la sociedad contemporánea.

La concentración espacial de personas que comparten estas características refuerza la precariedad del grupo por varias vías. En primer lugar, la interacción con los vecinos está limitada a personas cuyas habilidades, hábitos y estilos de vida no promueven resultados exitosos de acuerdo con los criterios predominantes en la sociedad. Segundo, las redes vecinales son ineficaces para la obtención de empleo o de información sobre empleo y oportunidades de capacitación. Tercero, la misma inestabilidad laboral genera dificultades para el mantenimiento de instituciones vecinales básicas y de niveles adecuados de organización y control social informal. Cuarto, los niños y jóvenes carecen de contactos con modelos de rol exitosos dentro de las corrientes principales de la sociedad, así como de oportunidades de exposición a esos modelos. Por último, las situaciones de desempleo persistente aumentan la predisposición a explorar fuentes ilegítimas de ingreso. Aun cuando en abstracto la comunidad local rechace esos comportamientos, en los hechos, la experiencia compartida de las penurias que impone la supervivencia cotidiana en esas condiciones da origen, por efecto de una mayor comprensión de sus causas, a una mayor tolerancia hacia esas desviaciones. La sedimentación progresiva de estas respuestas adaptativas va alejando la normatividad y los códigos imperantes en estos barrios de aquellos que predominan en el resto de la ciudad, acentuando de ese modo su aislamiento social.

2. Auges, decadencias y transformaciones

Es muy probable que una mirada atenta a la composición social de los vecindarios pueda descubrir en todo momento la coexistencia de barrios cuya composición los acerca a uno u otro de los tipos señalados, configurando un escenario en que se proyecta espacialmente la heterogeneidad de la pobreza. Lo que cambia es el peso relativo de cada una de estas categorías, por cuanto su crecimiento corresponde a distintas combinaciones de modalidades de desarrollo, grados de urbanización y tipos de regímenes de bienestar. De hecho, cada vecindario cambia su composición con mayor o menor velocidad, pero de manera continua, como resultado de hogares que se van y de otros que llegan, de unidades económicas que desaparecen y de nuevos emprendimientos que se establecen en la zona, de modo que, en cada período, la fotografía de cualquier barrio con cierta antigüedad revelaría residuos de distintas

etapas de su formación, huellas de distintos modos de ordenar y ocupar el territorio, de los tipos de familia que prevalecieron, de actividades económicas que ya no operan o agonizan, así como de sucesivas configuraciones de estructuras sociales que dominaron la sociabilidad de su tiempo y le dieron su tono.

En suma, de la discusión anterior se desprenden al menos tres hipótesis de trabajo, cuya puesta a prueba podría permitir avances interesantes en la comprensión de los procesos de segregación residencial y su vinculación con el aislamiento social. La primera hipótesis plantea que la heterogeneidad de la pobreza se proyecta en el espacio urbano, lo que supondría una tendencia entre los hogares pobres a agruparse según calidades similares de sus portafolios de activos. La

segunda, que subyace como supuesto a todo lo largo del análisis anterior, afirma que el nuevo escenario económico y social crea condiciones que favorecen el crecimiento de vecindarios que se acercan mucho, por sus características, a los rasgos típicos del gueto urbano, esto es, vecindarios donde permanecen los que no tienen recursos para instalarse en otra parte, se van los que pueden, y se suman los que son expulsados de otras áreas de la ciudad. La tercera sostiene que los hogares de este último tipo de vecindario muestran los niveles más altos de aislamiento social, esto es, los vínculos más débiles con el mercado, con los distintos servicios del Estado y con los segmentos de población urbana que orientan su comportamiento por los patrones normativos y valorativos dominantes.

V

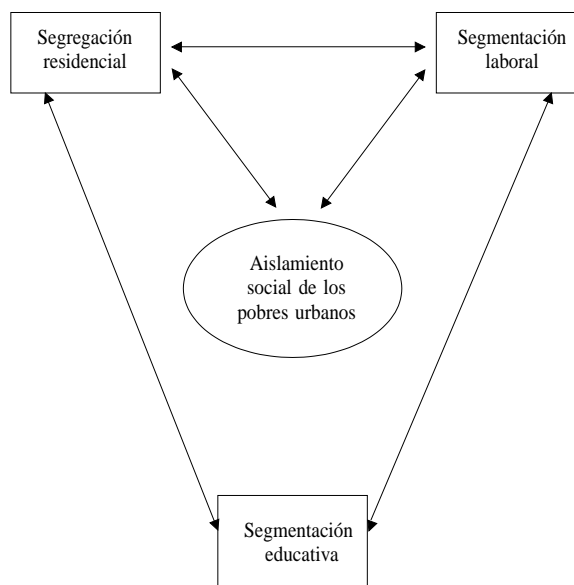
Las segmentaciones y el aislamiento social

Aun cuando la afirmación deba ponerse a prueba en cada caso específico, es muy probable que, tal como se presenta en el gráfico 1, los tres tipos de segmentación recién examinados se potencien mutuamente en sus efectos en cuanto al aislamiento progresivo de los pobres urbanos. Así, el aumento de las disparidades en los ingresos y en las condiciones de trabajo que resulta del funcionamiento actual de la economía tendería a manifestarse en segmentaciones de los servicios y polarizaciones en la distribución de las clases en el espacio urbano, mientras que las formaciones subculturales que suelen acompañar la consolidación de la segregación residencial de los pobres reforzarían a su vez los procesos de diferenciación de ingresos y de segmentación de los servicios. A medida que se profundizaran las disparidades entre barrios socialmente homogéneos, éstas se irían manifestando en diferencias de calidad en la infraestructura de servicios, educación, salud, transporte, seguridad pública y espacios de esparcimiento y recreación, todo lo cual aumentaría el aislamiento social de los pobres urbanos y reduciría sus posibilidades de insertarse en forma estable y no precaria en el mercado de trabajo.

Pese a esta hipotética interdependencia entre los grados de segmentación en uno y otro de los ámbitos potenciales de interacción antes discutidos, el examen separado de cada uno de ellos tiene al menos dos virtudes. La primera es justamente plantear estas supues-

GRAFICO 1

El aislamiento social de los pobres urbanos y las segmentaciones sociales



Activos afectados
 – Capital social individual
 – Capital social colectivo
 – Capital ciudadano

tas interdependencias como hipótesis, incentivando de ese modo la identificación de los mecanismos que in-

tervienen en la propagación de los efectos segmentadores de un ámbito a otro. La segunda es la de desplegar la batería de instrumentos de que dispondría el Estado para enfrentar los problemas de integración de los pobres urbanos, lo que le permitiría contar con una gama de alternativas para bloquear esos mecanismos de transmisión, de modo de reducir, frenar o contrarrestar las segmentaciones en los restantes ámbitos.

En efecto, dependiendo del carácter de las matrices socioculturales nacionales y de las concepciones de ciudadanía que guían las acciones de los Estados, el aumento de la segmentación y de la precariedad del mercado laboral puede coexistir con políticas que amortigüen su impacto sobre los diferenciales de ingreso o eviten la manifestación territorial de esas disparidades en términos de segregación residencial. El Estado también puede incentivar o desincentivar la universalidad en el uso de servicios básicos como el transporte, la seguridad pública, la salud y la educación, haciendo

mayores o menores esfuerzos por mantener su calidad y dejando más o menos librada al juego de la oferta y la demanda la posibilidad de adquirir esos servicios en el mercado, opciones que tienen obvias implicaciones sobre la probabilidad de deserción de las clases medias y altas del ámbito público. Esta parece ser la postura asumida por algunos regímenes socialdemócratas de bienestar. En el caso de Suecia, por ejemplo, algunos autores afirman que si bien la creciente polarización social y económica entre vecindarios, que empezó a manifestarse desde comienzos de los años noventa, debilitó los espacios de interacción entre las clases, sus efectos sobre el aislamiento social de los pobres parecen haber sido adecuadamente contrarrestados por un Estado de bienestar que, aunque aquejado por problemas financieros, sigue manteniendo una cobertura generalizada de servicios que brindan protección y seguridad y que abarcan a todas las clases sociales (véase Borgestad, Anderson y Hjort, 1998).

VI

Algunos mecanismos que retroalimentan el aislamiento social de los pobres

1. La independencia creciente de los efectos de las subculturas marginales sobre el comportamiento de los pobres urbanos aislados

Cualesquiera que sean sus causas, una vez que se instalan concentraciones de pobres involuntariamente aislados de las corrientes principales de la sociedad, se crean condiciones fértiles para la emergencia y perpetuación de subculturas marginales, toda vez que las reacciones que despiertan en el resto de la sociedad las conductas orientadas y reguladas por esas subculturas alimentan y profundizan el aislamiento social de los pobres urbanos.

Los ejemplos de la operación de estos círculos viciosos de reproducción ampliada del aislamiento social son muchos, y la mayoría de ellos se activa una vez que la opinión pública estigmatiza esos barrios como el espacio donde se congregan las “clases peligrosas”. Basta mencionar tres de los ejemplos más conocidos: i) sus habitantes, especialmente los jóvenes, suelen ser víctimas de la llamada “discriminación estadística”, en virtud de la cual la sola consideración de su

lugar de residencia es suficiente para que algunos empleadores rechacen sus postulaciones de trabajo; ii) los hogares que pueden hacerlo desertan a otros barrios, lo que priva al vecindario de posibles modelos de rol, de personas que tienen “voz” y que habrían podido oficiar de transmisores de los patrones normativos de la sociedad global y de contactos e informaciones útiles para la obtención de empleos, el acceso a servicios o ambas cosas a la vez; y iii) las personas evitan entrar en esos barrios, lo que hace que se reduzca la frecuencia con que algunos nuevos residentes entran en contacto con amistades y familiares que viven en otras zonas de la ciudad (véase al respecto Zaffaroni, 1999).

Las subculturas marginales están constituidas por una amplia gama de patrones conductuales y normativos que van sedimentando alrededor del reconocimiento de las adversidades que comparte una población con graves carencias materiales y condiciones precarias de vida, de las barreras a la movilidad social y de la necesidad de encontrar bases comunes para construir o reconstituir autoestimas seriamente dañadas por la experiencia de exclusión. Como comenté anteriormente, la

falta de empleos formales y estables hace que el mundo del trabajo pierda, paulatina pero inexorablemente, su papel como referente central para la organización de la vida cotidiana, para la provisión de disciplinas y regularidades y para la articulación de expectativas y el escalonamiento de metas, al tiempo que el progresivo aislamiento tiende a hacer cada vez más difusas las señales (cuando las hay) que desde la sociedad global indican caminos accesibles a personas de baja calificación para alcanzar condiciones dignas de vida. Todo ello va aumentando la permeabilidad de los pobres urbanos aislados a otras propuestas normativas que surgen en el entorno inmediato, algunas de las cuales incorporan orientaciones que no rechazan transitar por caminos ilegales para alcanzar las esquivas metas del consumo, mientras que el aislamiento social inhibe la eficacia de eventuales iniciativas que podrían contrarrestar esas predisposiciones mediante la invocación de las normas y valores modales de la sociedad.

Profundizando un poco más en las consecuencias de estos procesos, se puede argumentar que el aislamiento contribuye a agotar el portafolio de activos de los pobres, en la medida en que afecta su capacidad de acumulación de capital social. Hay por lo menos tres razones para ello. En primer lugar, el aislamiento reduce las oportunidades de movilizar en beneficio propio la voluntad de personas que están en condiciones de suministrar trabajo o información y contactos sobre empleos, sobre oportunidades de capacitación y sobre estrategias para un mejor aprovechamiento de los servicios existentes, mientras que los recursos que circulan por las redes internas de los vecindarios segregados tienden a ser superfluos y poco eficaces. En segundo lugar, se reduce la exposición a modelos de rol, esto es, a individuos que por haber alcanzado buenos niveles de vida gracias a su dedicación, talento o disciplina, pueden constituir ejemplos positivos de asociación entre esfuerzos y logros, debilitando de ese modo el atractivo de los canales legítimos de movilidad social como vías para satisfacer las aspiraciones de consumo de los pobres. En tercer lugar, se restringen las ocasiones que permiten compartir con otras clases el tipo de experiencias cotidianas que alimentan y preservan la creencia en un destino colectivo común, experiencias sobre las cuales descansan los sentimientos de ciudadanía. La idea de ser portador de los mismos derechos y de gozar de los beneficios del principio universal de igualdad y libertad para la vida social puede verse como una ficción cuando el distanciamiento con respecto a las corrientes predominantes de la sociedad se vive todos los días.

Las subculturas marginales entre los pobres urbanos deben ser consideradas, entonces, como algo distinto de lo que Lewis ha llamado “la cultura de la pobreza”, cuyo contenido se podría sintetizar en términos de un legado de valores y normas cuyo conocimiento ayuda a comprender la permanencia de la pobreza. Más bien, el acento en este caso está puesto en las subculturas marginales como reacción a condicionantes estructurales que provienen del funcionamiento del mercado, del Estado y de la sociedad, esto es, como uno de los resultados de la progresiva sedimentación de respuestas adaptativas frente a un cúmulo de factores negativos que confluyen en un medio precario y segregado.

Desde el punto de vista de quienes están interesados en construir salidas para estas situaciones, la pregunta más importante se plantea en torno a la capacidad de dichas subculturas para seguir influyendo en el comportamiento de los jóvenes una vez desaparecidas las principales causas que las originaron. Esto es, en qué medida un incremento significativo del tiro de la chimenea económica permitirá incorporar al mercado a jóvenes con muy baja calificación y que en la actualidad se encuentran encapsulados dentro de una subcultura que no cree en la asociación entre esfuerzos y logros a través del trabajo.

William J. Wilson es optimista con respecto a esta situación en los Estados Unidos, y sostiene que un cambio en las oportunidades laborales podría anular el efecto del medio social inmediato. Sin embargo, no se debe subestimar la hipoteca que representan las cadenas estructurales que transmiten los efectos de una generación a la siguiente y que parecerían ir reduciendo el portafolio de activos con que los pobres que viven en barrios segregados podrían enfrentar el desafío de aprovechar eventuales nuevas oportunidades ocupacionales.

En una revisión exhaustiva de la literatura estadounidense sobre los efectos de los vecindarios sobre una serie de comportamientos considerados de riesgo, Jencks y Mayer (1990) encontraron abundante evidencia acerca de los efectos de contextos barriales segregados y homogéneamente pobres sobre el rendimiento educativo, sobre las conductas adictivas y delictuosas y sobre la maternidad adolescente. Por otra parte, en un estudio realizado recientemente en Montevideo, el autor del presente documento puso a prueba el efecto de la composición social del vecindario sobre el rendimiento educativo, la maternidad adolescente y también sobre el éxito de los jóvenes en el mercado de trabajo, medido por sus ingresos horarios. Los resul-

tados de ese estudio tienden a corroborar la importancia del grado de homogeneidad en la composición social del vecindario como factor determinante de la emergencia de comportamientos de riesgo y de logros en el mundo del trabajo. El componente de riesgo de los comportamientos analizados radica justamente en su capacidad para operar como barreras para la acumulación de los activos que son requeridos para aprovechar las oportunidades que se presentan en el mercado, en la sociedad y en el Estado (Kaztman, coord., 1999).

2. La deserción de los espacios públicos por las clases medias globalizadas

Las sociedades pueden distinguirse según el tipo de reglas distributivas cristalizadas en sus estructuras básicas (mercado, régimen de propiedad, Estado y otras). Esas reglas, que determinan profundamente las condiciones de vida de la población, se traducen en actitudes individuales de mayor o menor tolerancia a la desigualdad. Esas formas institucionales, así como sus correlatos en contenidos mentales, constituyen elementos nodales de la matriz sociocultural que caracteriza a cada sociedad.

La noción de tolerancia a la desigualdad ayuda a comprender la estabilidad de algunos indicadores de equidad o inequidad.¹⁴ Se trata de estructuras subterráneas que, ante incrementos en los indicadores de desigualdad que sobrepasan lo tolerable, se activan para impulsar acciones solidarias que tienden a restablecer el equilibrio. Estas acciones pueden comprender desde apoyos electorales o iniciativas orientadas a proteger a los más débiles y mantener la calidad de los servicios de cobertura universal hasta la disposición a pagar impuestos para apuntalar medidas redistributivas.¹⁵

La aversión a la desigualdad descansa en la capacidad de empatía de los más aventajados con respecto a los que tienen menos y en sentimientos de obligación moral hacia ellos. Estos contenidos mentales pierden vigencia si no se renuevan periódicamente por medio de contactos informales entre personas de distinta condición socioeconómica. Los sentimientos serán más fuertes cuanto más intensa y más frecuente sea la interacción. El espacio de estos encuentros es el ámbito público (el transporte, las plazas, las escuelas y hospitales, las canchas de fútbol, los bares, las playas, los espectáculos masivos, las calles y otros). Tanto la segregación residencial como la segmentación de los servicios reducen esos espacios, debilitando de esa manera la base estructural que sustenta la capacidad de empatía y los sentimientos de obligación moral, lo cual afecta a su vez los niveles de intolerancia a la desigualdad y resta eficacia a los mecanismos homeostáticos.¹⁶

Los niveles altos de intolerancia a la desigualdad también operan como mecanismos de autocontrol en el consumo de las clases medias y altas, especialmente de aquellos consumos que establecen distancias irritantes y fácilmente visibles con las otras clases. Esos controles entran en conflicto con las expectativas que despierta la exposición —inevitable en los procesos de globalización— a los estilos de vida de sus pares de los países desarrollados. En la medida en que los recursos requeridos para satisfacer las nuevas aspiraciones de consumo compiten con aquellos que exige la satisfacción de las demandas de los pobres, el distanciamiento entre los patrones de consumo de las clases irá acompañado de una pérdida de interés de las clases acomodadas por la situación y el destino de las menos aventajadas.¹⁷

Los mecanismos de solidaridad social suelen resistir el aislamiento de un pequeño sector de la sociedad que, por su riqueza, siempre ha recurrido a

¹⁴ En un estudio que compara datos sobre distribución del ingreso en distintos países y diferentes períodos se sostiene que la desigualdad del ingreso es relativamente estable en los países y en el tiempo, en marcado contraste con el comportamiento de las tasas de crecimiento del producto interno bruto, que sí cambian con rapidez y se caracterizan por ser muy poco persistentes (Li, Squire y Zou, 1998).

¹⁵ Como argumenta Barry, la disposición a pagar impuestos altos, al mismo tiempo que permite elevar la calidad de las prestaciones colectivas, reduce los recursos disponibles de los grupos de mayores ingresos para invertir en la adquisición privada de los servicios, todo lo cual desalienta su deserción de los espacios públicos (Barry, 1998, p. 23). Ciertamente, la contribución de las clases medias y altas al mantenimiento de los espacios públicos que posibilitan la interacción entre las clases no descansa solamente en su grado de aversión a la desigualdad. También interviene el temor a los efectos negativos que suelen acompañar el deterioro de la calidad de

vida de las mayorías y de los servicios públicos a los que acuden. Tales efectos son la inestabilidad política, el descenso de la legitimidad de las instituciones —y la consecuente dificultad de las élites para movilizar la voluntad colectiva en apoyo a proyectos de cambio— y, cada vez más, las consecuencias de la inseguridad pública sobre la calidad de las condiciones de vida.

¹⁶ Se entiende por mecanismos homeostáticos un conjunto de fenómenos de autorregulación conducentes al mantenimiento de una relativa constancia en las propiedades y composición del medio interno de un organismo.

¹⁷ Los países pequeños y de gran homogeneidad cultural crean ámbitos de cercanía que tienden a inhibir el distanciamiento de las élites, toda vez que la comunidad tiene en tal caso una mayor capacidad para sancionar a los que se apartan demasiado de los hábitos y estilos de vida de las mayorías.

alternativas privadas de provisión de servicios. En cambio, las rupturas en el tejido social comenzarán a ha-

cerse visibles allí donde una masa importante de las clases medias deserte de los servicios públicos.

VII

Consideraciones finales

“Seducidos y abandonados”, la metáfora contenida en el título de este documento, pretende destacar una de las peculiaridades de la composición de la actual pobreza urbana en muchos países de la región: la creciente proporción de hogares que habiendo incorporado expectativas en cuanto a la conquista de una ciudadanía plena por medio del trabajo, y habiendo desarrollado aspiraciones de consumo propias de la sociedad de su tiempo, ven progresivamente debilitados sus vínculos con las fuentes de los recursos que hacen posible alcanzar esas metas. Han sido seducidos por una sociedad moderna en que sólo pueden participar simbólicamente, no pudiendo superar por sus propios medios los obstáculos para alcanzar una participación material equivalente.

El enfoque con que se plantea el examen de la naturaleza y los factores determinantes de estos fenómenos, que puede ser llamado “estructural”, se diferencia de otros modos de analizar la pobreza urbana por su énfasis en la localización de estas categorías en la estructura social de las ciudades, esto es, en la existencia y calidad de los vínculos que se establecen con las estructuras de oportunidades que controlan el Estado, el mercado y otros órdenes institucionales de la sociedad. Desde esta perspectiva importa conocer el funcionamiento de los ámbitos de interacción que pueden operar como fuente de los activos que se requieren para la integración social en cada etapa histórica, de las relaciones que se establecen entre esos ámbitos, pero también del comportamiento de otros actores sociales y, en particular, de las lógicas que subyacen las decisiones de las clases medias en cuanto a promover los servicios y espacios públicos o a desertar de ellos (la “voz” y la “salida” de Hirschman).

He hecho particular hincapié en la discusión de los problemas de segregación residencial, en parte por entender que se trata de una dimensión que ha sido descuidada en la agenda social y, en parte también, por considerar que los barrios con alta densidad de hogares con privaciones materiales y aspiraciones frustradas son campo fértil para la aparición de comporta-

mientos de riesgo y subculturas marginales, cuya cristalización agrega obstáculos —muchas veces difíciles de superar o cuya superación supone un enorme costo para toda la sociedad— a la acumulación de activos y refuerza, de ese modo, las tendencias al aislamiento social de los pobres urbanos.

Dado el estado embrionario del enfoque, las principales sugerencias en esta etapa son de orden más bien teórico. Esto es, a partir del reconocimiento de que el estudio de los problemas de segregación residencial y de la segmentación de los servicios constituye una vía promisoría para avanzar en la comprensión de las barreras a la equidad social, se pueden señalar diversas áreas que requieren más reflexión, así como la necesidad de poner a prueba algunas de las hipótesis postuladas a lo largo del documento. Sin embargo, a partir de lo que se ha adelantado hasta ahora, es posible sugerir un conjunto de orientaciones generales para mejorar las políticas públicas encaminadas a atacar las bases de la producción y reproducción de la pobreza urbana.

En primer lugar, se puede afirmar que cualquiera que sea la forma que adquiera la segregación residencial en las ciudades, sus consecuencias sobre el aislamiento de los pobres urbanos parecen ser lo suficientemente importantes como para que los encargados de las políticas de ordenamiento territorial no dejen librado el proceso a fuerzas del mercado orientadas esencialmente por una lógica inmobiliaria, caso en el cual las desigualdades de ingreso en las ciudades tenderán a fragmentar el espacio urbano en vecindarios que concentrarán clases homogéneas y en el cual, a la vez, la polarización espacial de las clases actuará como un cemento de las desigualdades que impedirá un posterior repliegue hacia situaciones más equitativas.

A este respecto, y para identificar las mejores prácticas, conviene examinar en detalle las acciones llevadas a cabo en países que han dado prioridad a estos problemas en su agenda social, especialmente en aquellos regímenes de bienestar socialdemócratas que se han caracterizado por la eficacia de sus políticas de

integración social. En Suecia, por ejemplo, aun cuando se advierte un aumento de los índices de concentración del ingreso, los efectos que ello ha tenido sobre la segregación residencial se han visto morigerados por políticas del gobierno tendientes a mezclar tipos diferentes de hogares en edificios integrados. Consecuencias similares tienen las iniciativas de igualar el alquiler de las casas del mismo nivel pero ubicadas en vecindarios diferentes (Borgegard, Anderson y Hjort, 1998). En general, las políticas de desmercantilización de las viviendas por medio del control de los subsidios a los alquileres, o de facilitación del acceso a la propiedad de los sectores de menores recursos, así como las iniciativas dirigidas a una mayor integración habitacional, pueden considerarse legítimamente como parte integral de las políticas de bienestar (Murie, 1998). Debe tenerse presente que el Estado también puede replegarse en esta área o, como en los casos de Chile o Sudáfrica, aplicar políticas deliberadamente diseñadas para promover la segregación residencial (Christopher, 1998; Portes, 1989).

Las presiones tendientes a reducir el déficit fiscal y equilibrar las finanzas públicas, asociadas a la ampliación de las fronteras de la competitividad, también constriñen las alternativas abiertas al Estado para frenar o contrarrestar los procesos de segregación residencial. La búsqueda de un equilibrio financiero y el consecuente apremio por maximizar el uso de los recursos públicos inclinan al Estado a concentrar sus esfuerzos de construcción de viviendas populares en terrenos urbanos o periféricos de bajo valor, o a legalizar la ocupación de tierras en que los pobres, en busca de soluciones propias para los problemas de vivienda, establecen asentamientos y presionan posteriormente para su regularización.

La lentitud con que se va procesando el decaimiento de los espacios pluriclasistas de sociabilidad informal en las ciudades hace que sus consecuencias sobre la integración social pasen muchas veces inadvertidas para las mayorías ciudadanas. Por ende, sus efectos son usualmente subestimados como factor de integración, como fuentes de renovación de las reservas de altruismo, solidaridad y de actitudes de aversión a la desigualdad. Al respecto, como dice Caldeira (1996), al igual que la noción de ciudadanía, la idea de una ciudad abierta a todos, aun cuando nunca ocurre en toda su extensión, opera como un ideal legitimador de las demandas de incorporación de los grupos excluidos.

Por otra parte, el objetivo de fortalecer la integración social en las ciudades mediante la promoción de

los espacios públicos pluriclasistas puede parecer alejado de las posibilidades de las políticas estatales, en parte porque los recursos para ello suelen competir con los requeridos por otras prioridades de la agenda social de alivio de la pobreza. Ciertamente, esa percepción se ajusta a la realidad de muchas de las grandes ciudades de la región, donde la segregación residencial, la segmentación de los servicios y la deserción de las clases medias de los lugares públicos de sociabilidad informal pluriclasista están tan avanzadas que las posibilidades de frenar o de contrarrestar estos procesos en el corto o mediano plazo pueden parecer irreales. Con todo, estas circunstancias no deberían disuadir la acción sino estimularla, puesto que la alternativa es una agudización progresiva de la exclusión, con consecuencias imprevisibles para el orden social y la convivencia civilizada. De hecho, esas consecuencias irrumpen tarde o temprano, a veces en forma violenta, anómica e inesperada, a través de los correlatos socialmente disruptivos de una pobreza marginada por la concentración de privaciones y por su progresivo aislamiento de las pautas modales de la sociedad. La respuesta de las clases medias es apartarse de los lugares y servicios públicos ocupados por las "clases peligrosas", cuyos comportamientos, cultivados en el aislamiento y la precariedad generalizada, aparecen a las otras clases como exóticos y desviados. La deserción de las clases medias no hace más que acentuar el decaimiento de los espacios públicos, estrechando de ese modo el campo de experiencias que estimulan la capacidad de empatía con los sectores menos favorecidos y los sentimientos de obligación moral hacia ellos, y elevando, por ende, el umbral de tolerancia a la desigualdad. La experiencia acumulada sobre las consecuencias de descuidar estos problemas en las grandes ciudades puede resultar particularmente útil para el diseño de medidas preventivas en las ciudades de tamaño intermedio.

Como se señala en el texto, las políticas de utilización de los lugares públicos, las de prevención de la segmentación de los servicios básicos, así como las acciones que tienen que ver con el ordenamiento urbano, marcan la multiplicidad de caminos por los cuales es posible promover la sociabilidad pluriclasista y contrarrestar las poderosas tendencias a la privacidad y al aislamiento entre las clases. En muchos de esos ámbitos, más que políticas específicas, lo que se requiere es la incorporación de un matiz que debe estar siempre presente en cada uno de los programas sectoriales, en virtud del cual se da preferencia a todas aquellas iniciativas que conduzcan a una mayor frecuencia y calidad en la interacción entre desiguales.

Hay un gran número de experiencias exitosas que pueden constituir una base de información muy valiosa para los países que se dispongan a enfrentar estos problemas. Son muchas las iniciativas de integración social en las ciudades de América del Norte y Europa que, o bien como acciones específicamente diseñadas para ese fin, o bien como matices presentes en la elaboración de políticas sectoriales, afectan

las medidas de ordenamiento urbano, la selección de beneficiarios de conjuntos habitacionales subsidiados, la defensa de la calidad de los servicios públicos y la promoción de espacios que estimulen los contactos informales entre las clases. Su examen minucioso permitirá seleccionar aquellas que mejor se ajusten a los recursos y a las características singulares de cada sociedad.

Bibliografía

- Barry, B. (1998): *Social Exclusion, Social Isolation and Distribution of Income*, Case paper, N° 12, Londres, London School of Economics.
- Baumol, W. (1967): Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban city, *American Economic Review*, vol. 57, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Boal, F.W. (1998): Exclusion and Inclusion: Segregation and deprivation in Belfast, S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*, Londres, Routledge.
- Borgegard, L.E., E. Anderson y S. Hjort (1998): The divided city? Socioeconomic change in Stockholm metropolitan area, 1970-94, S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*, Londres, Routledge.
- Caldeira, T. (1996): Fortified enclaves: The new urban segregation, *Public Culture*, vol. 8, N° 2, Estados Unidos.
- Castles, S. (1998): The process of integration of migrant communities, *Population Distribution and Migration. Proceedings of the United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution and Migration*, Nueva York.
- Crane, J. (1989): Effects of neighborhoods on dropping out of school and teenage childbearing, C. Jencks y P. Peterson (eds.), *The urban underclass*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Christopher, A. (1998): Desegregation and disintegration in South African metropolises, S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*, Londres, Routledge.
- Di Tella, T. y otros (1966): *Huachipato et Lota: étude sur la conscience ouvrière dans deux entreprises chiliennes*, París, Centre National de la Recherche Scientifique.
- Durkheim, E. (1964): *The Division of Labor in Society*, Nueva York, The Free Press.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- _____ (1999): *Social Foundations of Post Industrial Economies*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Fischer, C.S. (1975): Toward a subcultural theory of urbanism, *American Journal of Sociology*, vol. 80, N° 6, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Flap, H. D. y N. D. Graaf (1986): Social capital and attained occupational status, *The Netherland Journal of Sociology*, N° 22, Amsterdam, Países Bajos.
- Friedrichs, J. (1998): Social inequality, segregation and urban conflict: The case of Hamburg, S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*, Londres, Routledge.
- Granovetter, M. (1985): Economic action and social structure: The problem of embeddedness, *American Journal of Sociology*, vol. 91, N° 3, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Hamnett, C. (1998): Social polarization, economic restructuring and welfare state regimes, S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*, Londres, Routledge.
- Hirschman, A. (1970): *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Jencks, C. (1993): *Rethinking Social Policy: Race, Poverty and the Underclass*, Nueva York, First Harper Perennial Edition.
- Jencks, C. y S. Mayer (1990): The social consequences of growing up in a poor neighborhood, L. Lynn y M. McGeary (eds.), *Inner City Poverty in the United States*, Washington, D.C., National Academy Press.
- Kaztman, R. (1997): Marginalidad e integración social en Uruguay, *Revista de la CEPAL*, N° 62, LC/G.1969-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kaztman, R. (coord.) (1999): *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Kaztman, R. y otros (1998): Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay, Documento de trabajo, N° 107, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Kaztman, R. (2001): El aislamiento social de los pobres urbanos: reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias, Buenos Aires, SIEMPRO/UNESCO.
- Kestellot, C. (1998): The geography of deprivation in Brussels and local development strategies, S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*, Londres, Routledge.
- Li, H., L. Squire y H. F. Zou (1998): Explaining international and intertemporal variations in income inequality, *The Economic Journal*, vol. 108, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Lipset, S. M., M. Trow y J. Coleman (1962): *Union Democracy*, Nueva York, Anchor Books, Doubleday and Co., Inc.
- Massey, D. (1996): The age of extremes: Concentrated affluence and poverty in the twenty-first century, *Demography*, vol. 33, N° 4, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin, Center for Demography and Ecology.
- Mollenkopf, J. y M. Castells (1991): *Dual City: Restructuring New York*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Murie, A. (1998): Segregation, exclusion and housing in the divided city, S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*, Londres, Routledge.
- Musterd, S. y W. Ostendorf (eds.) (1998): *Urban Segregation and the Welfare State*, Londres, Routledge.
- Park, R. y E. Burgess (1925): *The City*, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- Portes, A. (1989): Latin American urbanization in the years of the crisis, *Latin American Research Review*, vol. XXIV, N° 3, New Mexico, University of New Mexico.
- Revista latinoamericana de sociología* (1969): vol. 5, N° 2, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Rodríguez, J. (2000): Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?, Santia-

- go de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).
- Sabatini, F. (1999): *Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile*, serie Azul, N° 29, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos.
- Sarlo, B. (1994): *Escenas de la vida posmoderna: intelectuales, arte y videocultura en la Argentina*, Buenos Aires, Ariel.
- Sassen, S. (1999): *La ciudad global*, Buenos Aires, Eudeba.
- Tilly, C. (2000): *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Torre, J. C. y E. Pastoriza (1997): *Mar del Plata, un sueño de los argentinos*, mimeo.
- White, P. (1998): Ideologies, social exclusion and spatial segregation in Paris, S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*, Londres, Routledge.
- Wilson, W. (1987): *The Truly Disadvantaged: The Inner City, The Underclass and Urban Policy*, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- _____ (1996a): *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*, Nueva York, Knopf.
- _____ (1996b): The age of extremes: Concentrated affluence and poverty in the twenty-first century, *Demography*, vol. 33, N° 4, Madison, Wisconsin, Universidad de Wisconsin, Center for Demography and Ecology, noviembre.
- Wilson, W. (ed.) (1993): *The Ghetto Underclass: Social Science Perspectives*, Newbury Park, California, Sage Publications.
- Zaffaroni, C. (1999): Los recursos de las familias urbanas de bajos ingresos para enfrentar situaciones críticas, R. Kaztman (coord.), *Activos y estructura de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El empleo en *América Latina,* base fundamental *de la política social*

Barbara Stallings

Directora

División de Desarrollo

Económico,

CEPAL

bstallings@eclac.cl

Jürgen Weller

Oficial de Asuntos

Económicos

División de Desarrollo

Económico,

CEPAL

jweller@eclac.cl

Este artículo analiza las tendencias del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe durante el decenio de 1990 y plantea que el empleo debe ser la base de una estrategia de política social para la región. Comienza con un análisis de las expectativas de desempeño del mercado laboral generadas por el proceso de reforma en la región. Luego ofrece una visión general de lo sucedido efectivamente en materia de tasas de participación, generación de empleo, desempleo y salarios. También sugiere algunas razones por las cuales la realidad fue inferior a la esperada. Enseguida examina una nueva hipótesis sobre los diferentes desempeños de los mercados de trabajo en los países del norte y en los del sur. Por último, sobre la base de datos que sostienen la hipótesis, formula recomendaciones de política sobre medidas específicas para unos y otros, y señala políticas aplicables a la región en su conjunto.

I

Introducción

Para ser eficaces, los programas de política social deben partir de una estrategia generadora de empleo, vínculo fundamental entre el desarrollo económico y el desarrollo social. En lo económico, la fuerza de trabajo es uno de los principales factores de producción, y su importancia va en aumento, pues el capital humano es elemento clave para el crecimiento de la economía y de la productividad. Desde el punto de vista social, el empleo es la principal fuente de ingreso de la mayoría de los hogares latinoamericanos. A menos que haya un número suficiente de puestos de trabajo que proporcionen el mínimo necesario para mantener al trabajador y a sus familiares, las políticas sociales se verán agobiadas por la exigencia de satisfacer las necesidades básicas de la población. No podrán así cumplir la función que les corresponde, como complemento del mercado de trabajo, de mejorar el grado de preparación de los trabajadores actuales y potenciales y de suministrar una red de seguridad para quienes no están en condiciones de trabajar. Este es el principio fundamental en que se basa el análisis que ofrecemos en el presente artículo.

Nuestro estudio centra la atención en el decenio de 1990, cuando la mayoría de los países había adoptado el nuevo modelo económico basado en el mercado. Las reformas en que se basó este modelo despertaron grandes expectativas de generación de empleo, con su efecto positivo consiguiente sobre la equidad. En la sección II se pasa revista a estas expectativas y se analizan las razones por las cuales han sido desalentadores los resultados obtenidos hasta ahora. La sección III traza la evolución de los mercados de trabajo de la región a la luz de una serie de indicadores, a saber, las tasas de participación, la generación de

empleo total y por sectores, la creación de puestos de trabajo según el tamaño de la empresa y los resultados de todos estos factores para las tasas de desempleo. Además, ofrece información acerca de los salarios y de la brecha salarial entre los trabajadores calificados y los no calificados, que son vínculos importantes entre el comportamiento del mercado de trabajo y la distribución del ingreso. El análisis confirma que en los años noventa se plantearon graves problemas en el frente laboral por el escaso dinamismo de la generación de empleo y el incremento del desempleo. Aunque subieron los salarios medios, creció también la diferencia de las remuneraciones entre los trabajadores calificados y los no calificados.

La sección IV examina una hipótesis, planteada últimamente, de que habría una diferencia sustancial entre la generación de empleo en los países del norte y en los países del sur de la región. Concretamente, postula que la demanda de mano de obra en la industria manufacturera de México y Centroamérica sería mayor que en los países del sur, donde han predominado las industrias de uso intensivo de capital que se dedican a la elaboración de recursos naturales. La información disponible avala esta hipótesis. El empleo, particularmente el empleo industrial, se elevó más rápidamente en los países del norte, en parte por el dinamismo de la producción. A ello hay que agregar, sin embargo, que fueron superiores las elasticidades del empleo en México y Centroamérica.

A partir del análisis anterior, la sección V presenta una serie de recomendaciones de política para mejorar el panorama del empleo al iniciar el nuevo decenio. Se analiza además la relación entre el empleo y otras políticas sociales y las sinergias entre ellos.

II

Las reformas y el empleo: las expectativas y la realidad

En los últimos diez a quince años, la política económica aplicada en América Latina y el Caribe experimentó la mayor transformación que haya registrado

desde la Segunda Guerra Mundial. Aplicando una serie de reformas estructurales, un número creciente de países dejaron de ser economías cerradas, dominadas

por el Estado, y se convirtieron en economías orientadas al mercado y abiertas al resto del mundo. Las reformas comprenden los procesos de liberalización de las importaciones, la liberalización financiera interna e internacional y las privatizaciones, además de la reforma laboral, aunque en esta materia la mayoría de los cambios han sido de hecho y no de derecho.¹

Fueron muy grandes las expectativas cifradas en el resultado de las reformas, basadas más que nada en estudios que datan de fines de los años setenta y comienzos de los ochenta.² Estos prestaban especial atención al aumento de las tasas de crecimiento mediante la reorientación de la estructura productiva desde el mercado interno (la denominada industrialización basada en la sustitución de importaciones, o modelo ISI) a la producción para el mercado externo. Se suponía que este vuelco se traduciría en una mayor eficiencia a nivel microeconómico, un mejor aprovechamiento de las economías de escala y una moderación de los ciclos de estancamiento y progreso (*stop-go*) derivados de la escasez de divisas.

Estos estudios también sostenían que al eliminar las distorsiones provocadas por el modelo de sustitución de importaciones se generaría más empleo, en especial para los trabajadores no calificados. Entre los mecanismos que supuestamente relacionaban las reformas con el incremento del empleo citaban principalmente la distribución más eficiente de los recursos, que al facilitar un crecimiento más dinámico generaría más puestos de trabajo. Y esto sucedería aunque la elasticidad del empleo se mantuviera invariable. Además se suponía que la elasticidad del empleo sería más favorable por efecto de los cambios en el patrón de la inversión y en la estructura productiva. Como las ventajas comparativas de América Latina descansaban en la mano de obra no calificada, se pronosticaba que al eliminar el supuesto sesgo en favor del capital la inversión en general y, específicamente, las tecnologías seleccionadas, se volverían más intensivas en su uso

de la mano de obra. El mayor énfasis en las exportaciones también generaría más puestos de trabajo pues se pensaba que la intensidad del uso de mano de obra en la producción para la exportación era superior a la que correspondía a los productos que competían con las importaciones. Esta conclusión coincidía con el análisis sectorial, según el cual la nueva estrategia comercial favorecería de manera especial la actividad agropecuaria y la industria liviana. Por último, se insistía en que reduciendo el elevado costo de la contratación de trabajadores, se crearían más puestos de trabajo.

Además de los beneficios para el empleo, se esperaba que su expansión ayudaría a mejorar la distribución manifiestamente inequitativa del ingreso, característica de América Latina.³ El vínculo más obvio sería la generación de nuevos puestos de trabajo de baja calificación. En la medida en que muchos de estos nuevos empleos se crearían en zonas rurales, ayudarían a mitigar la pobreza en sus focos principales. Asimismo, se preveía que la mayor demanda de mano de obra no calificada influiría positivamente en los salarios relativos de las personas que ya tenían trabajo. En otras palabras, se reducirían las diferencias de salario entre los trabajadores calificados y los no calificados, con lo cual mejoraría la distribución del ingreso. Además, lo más probable es que disminuyera la diferencia entre las utilidades y los salarios; algunas indicaciones señalaban que la protección había elevado las primeras a expensas de los segundos. Por último, al perder importancia el papel del Estado en la producción, se liberarían recursos que podrían destinarse a gastos sociales para favorecer a los grupos más pobres.

Ha aparecido en los últimos tiempos una segunda serie de estudios que examina si se han cumplido las expectativas cifradas en las reformas. En ellas se advierte un grado sorprendente de consenso; en general, concluyen que el crecimiento de los años noventa

¹ La situación en que se encuentran las reformas laborales ha sido objeto de alguna controversia. El BID (1997) sostiene que las reformas han sido escasas. En cambio, para Weller (2000a, cap. 7), ha habido cambios importantes, aunque a menudo no se han incorporado en la legislación.

² Entre los primeros estudios en favor de las reformas estructurales figuran los llevados a cabo por Anne Krueger (Krueger, 1978; Krueger y otros (eds.), 1981, y Krueger (ed.), 1982 y 1983) para la National Bureau of Economic Research. El hecho de que esta autora se desempeñara como Economista Jefe del Banco Mundial a comienzos de los años ochenta hacía pesar sus opiniones más allá de los círculos académicos.

³ Aunque no hay duda de que los proponentes de las reformas creían que éstas favorecerían el empleo, no hay tanto acuerdo en cuanto a que se propusieran explícitamente lograr el mejoramiento de la distribución del ingreso. Balassa y otros (1986, pp. 93 a 94) lo hicieron claramente, así como Krueger (ed. 1983, pp. 186-187). Williamson excluyó expresamente el mejoramiento de la distribución del ingreso de las medidas del Consenso de Washington señalando que el Washington de los años de Reagan y Bush no tenía interés en el tema (Williamson, 1990, pp. 413-414, y 1993, p. 1329). Posiblemente la mejor manera de resumirlo sea la conclusión de Bulmer-Thomas de que el nuevo modelo económico "no fue adoptado principalmente" para reducir la pobreza y mejorar la distribución (Bulmer-Thomas, ed. 1997, p. 310).

fue bastante modesto, aunque, evidentemente, superó al de la “década perdida” de los ochenta. Además, la mayoría de los estudios empíricos llega a la conclusión de que las reformas tuvieron un impacto negativo en la generación de empleo y quizá en la equidad. Los datos indican que, en el decenio de 1990, la tasa de crecimiento del empleo fue inferior a la de la segunda mitad de los años ochenta; el desempleo creció; proliferó el empleo en el sector informal; y el alza de los salarios reales favoreció más que nada a los trabajadores calificados. Hay menor acuerdo sobre el impacto de las reformas en la equidad, sosteniendo algunos que influyeron negativamente en la distribución del ingreso y otros que no hay relación entre ellos. Ninguno de los estudios encuentra que se hayan logrado los efectos positivos previstos.⁴

III

La evolución del mercado del trabajo en la región

En los años noventa, la evolución del mercado del trabajo de América Latina se vio afectada por las reformas y por las tendencias de largo plazo de las economías. Para ampliar el diagnóstico de la sección anterior se examinarán primero las variables de la oferta laboral, según se reflejan en las tasas de participación, y luego la variación de la demanda de mano de obra manifestada en la generación de empleo total y sectorial y en la creación de puestos de trabajo según el tamaño de la empresa. La evolución del desempleo sería el resultado de las presiones de la oferta y la demanda. Los datos relativos a los salarios centran la atención en las tendencias globales y en la brecha salarial entre los trabajadores calificados y los no calificados.

Varias razones explican esta discrepancia entre las expectativas y la realidad, particularmente en materia de empleo. Ante todo, el hecho de que las tasas de crecimiento de los años noventa fueran inferiores a lo previsto significa que las tasas de crecimiento del empleo también se redujeron. Por su parte, las modalidades de la inversión y el crecimiento por sectores muestran que los sectores y empresas menos dinámicos fueron los de uso intensivo de mano de obra, lo que redujo aun más las posibilidades de crecimiento del empleo. En muchos casos las tasas de participación se elevaron, lo que hizo aun más difícil combatir el desempleo. Por último, la hipótesis de que las ventajas comparativas de América Latina radicaban en la mano de obra no calificada resultó equivocada en el conjunto, aunque podría haber sido válida para parte de la región.

Los especialistas concuerdan en que las tendencias de largo plazo del empleo están determinadas por la evolución de la oferta de mano de obra. Las variaciones que experimenta la población económicamente activa (PEA) se explican por los cambios en el tamaño de la población en edad de trabajar (PET) y la medida en que esa población resuelve participar en el mercado de trabajo (la tasa global de participación, o TGP). En América Latina, las últimas dos variables evolucionaron de manera diferente en el período de la posguerra. Por una parte, a medida que avanzó la transición demográfica, disminuyó la tasa anual de crecimiento de la población en edad de trabajar, lo que aflojó la presión sobre el mercado de trabajo. Por la otra, sigue aumentando el grado de participación de la fuerza de trabajo, lo que obedece a la vez a procesos de largo plazo y a fluctuaciones transitorias, sobre todo la mayor participación de las mujeres. Al mismo tiempo, la urbanización, el desarrollo del sistema educativo y el aumento de la cobertura de los sistemas previsionales tendieron a reducir las tasas de participación, ya que las personas se incorporaron más tardíamente a la fuerza de trabajo y se retiraron antes. Desde los años setenta, la tendencia a la disminución de la población en edad de trabajar tuvo un impacto más fuerte que la

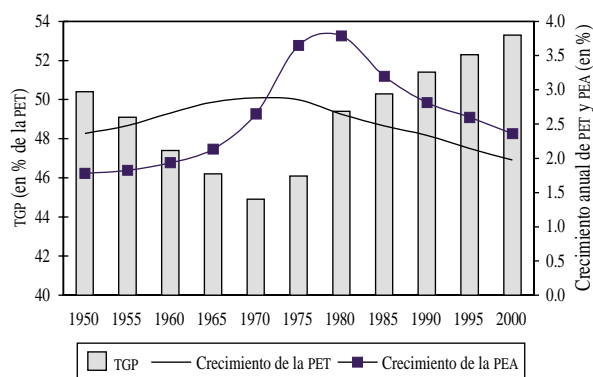
⁴ Hemos participado en un gran proyecto multianual para evaluar los efectos de las reformas. Al respecto, véase Stallings y Peres (2000), Weller (2000a) y Morley (2000). Otras fuentes importantes son Edwards (1995), Bulmer-Thomas (ed. 1997), BID (1996), Lora y Barrera (1997), Fernández Arias y Montiel (1997), Londoño y Székely (1997), Burki y Perry (1997) y Berry (ed. 1998). Algunas fuentes que tratan especialmente el tema del empleo son Tardanico y Menjívar (eds. 1997), Funkhouser y Pérez Sáinz (1998), Lora y Olivera (1998), Weeks (1999), y varios números de la publicación anual de la OIT *Panorama laboral de América Latina y el Caribe*. Una reseña de esta bibliografía se encuentra en Tuman (2000).

segunda reducción de las tasas de participación, que en los años noventa, en la región en su conjunto, se elevó en 0.2 puntos porcentuales al año, siguiendo la tendencia que había registrado el decenio anterior. El gráfico 1 combina los efectos de los cambios demográficos y de la participación con el fin de mostrar su impacto en el crecimiento de la población económicamente activa, que se redujo de 2.9% por año en los años ochenta a 2.5% en los años noventa.⁵

La fuerte correlación entre la oferta laboral y la generación de empleo total entorpece el análisis de la demanda de mano de obra y su posible vinculación con los cambios provocados por las reformas. Para minimizar ese problema, centramos la atención en la evolución entre los asalariados, categoría que guarda una relación más estrecha con la demanda laboral. El cuadro 1 muestra las diferencias entre el empleo total y los asalariados, así como las variaciones en el tiempo; indica el crecimiento económico por decenio en el período de posguerra, la generación de empleo total y asalariado y las elasticidades pertinentes. Dejando de lado los años ochenta, que fueron claramente atípicos,⁶ en los años noventa las elasticidades no fueron muy diferentes de las registradas entre 1950 y 1980. En la medida en que se sintieron en los años noventa los efectos de las reformas, cabe deducir que, a este nivel de agregación, no afectaron –ni positiva ni negativamente– la relación cuantitativa entre el crecimiento del

GRAFICO 1

Variaciones de la oferta de trabajo, 1950-2000^a



Fuente: Weller (2000, p. 45).

^a Basadas en el promedio ponderado de 20 países de América Latina.

PIB y la generación de empleo. Lo que el cuadro destaca respecto del decenio pasado es más bien que las tasas de crecimiento fueron más bajas e incidieron en el menor dinamismo de la generación de empleo, especialmente en el caso de los asalariados.

Como se aprecia en el cuadro 2, las tendencias del empleo a nivel sectorial registraba grandes diferencias en el decenio pasado. Algunas corresponden a procesos

CUADRO 1

Empleo: Crecimiento y elasticidades, 1950-1999^a (Promedio anual ponderado)

Período	Crecimiento del PIB	Crecimiento del empleo	Elasticidad empleo-producto	Crecimiento del empleo asalariado	Elasticidad empleo asalariado-producto
1950-59	5.1	1.9	0.4	2.5	0.5
1960-69	5.7	2.3	0.4	2.7	0.5
1970-79	5.6	3.8	0.7	4.7	0.8
1980-89	1.2	2.9	2.6	2.4	2.0
1990-99	3.2	2.2	0.7	2.0	0.6
1950-99	4.2	2.6	0.6	2.9	0.7

Fuente: Weller (2000b).

^a De los años cincuenta a los setenta, el crecimiento del empleo corresponde al incremento de la fuerza de trabajo. De los cincuenta a los ochenta, las cifras incluyen 20 países; en los noventa, incluyen 17.

⁵ La compleja interacción de factores relacionados con la oferta y la demanda se traduce en fluctuaciones de corto plazo en torno a la tendencia de largo plazo. Por ejemplo, el aumento del desempleo tiende a elevar la tasa de incremento de la tasa global de participación, ya que los hogares tratan de compensar la pérdida de ingreso con el trabajo de un mayor número de sus miembros. Sin embargo, con el tiempo, la persistencia de un desempleo elevado puede hacer

que las personas que pierden la esperanza de encontrar empleo se retiren del mercado de trabajo y, de esta manera, se reduce la tasa de participación.

⁶ Las elasticidades especialmente elevadas del decenio de 1980 se debieron al incremento de la oferta de mano de obra en condiciones de crecimiento muy poco dinámicas, pese a lo cual la población económicamente activa aumentó más lentamente que en los años setenta.

CUADRO 2

Crecimiento del empleo por sectores, 1990-1999^a
(Porcentajes)

Sector	Crecimiento del empleo	Contribución al total
Agricultura	-0.4	-4.3
Industria manufacturera	1.2	8.3
Construcción	2.8	8.0
Comercio, restaurantes y hoteles	4.0	32.7
Electricidad, gas y agua, transporte, almacenamiento y comunicaciones	4.4	10.9
Servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a empresas	6.0	12.3
Servicios sociales, comunales y personales	2.7	34.8
Otros	-2.3	-2.7
<i>Total</i>	<i>2.2</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Cálculos de los autores, sobre la base de estadísticas oficiales de los países.

^a Promedio ponderado de 17 países.

de larga data. Así, en los años noventa se aceleró la tendencia de largo plazo a la caída del empleo en la agricultura y su incremento en los servicios. Asimismo, parece haber llegado a su fin la fuerte expansión del empleo en el sector manufacturero, que se detuvo a comienzos de los años ochenta para reanudarse a fines de la década. Al mismo tiempo, las reformas fortalecieron muchas de estas tendencias.

Entre 1990 y 1999, el empleo en la agricultura decreció en promedio en 0.4% anual, pues la demanda laboral de las actividades más dinámicas, por lo general la agricultura de exportación, no fue suficiente para compensar la pérdida de empleo en los sectores menos dinámicos, sobre todo la agricultura campesina. Las reformas contribuyeron de varias maneras a este proceso. La baja de los aranceles estimuló la competencia, al mismo tiempo que se eliminaban los créditos subvencionados. En la medida en que bajaban los precios de la maquinaria agrícola, los empleadores sustituían la mano de obra por equipo.

En los años noventa, el empleo en el sector manufacturero aumentó en América Latina en su conjunto a una tasa anual de sólo 1.2%. Los datos correspondientes al empleo en las empresas medianas y grandes revelan que operaron simultáneamente dos procesos a nivel subsectorial. Por una parte, los subsectores de uso intensivo de mano de obra perdieron participación en comparación con los de uso más intensivo de capital. En los años noventa, las actividades manufactureras de

uso intensivo de mano de obra, como los textiles, el vestuario, los productos de cuero y calzado, siguieron perdiendo terreno, mientras que la producción de productos basados en la elaboración de recursos naturales, que requiere un elevado insumo de capital por unidad de producto, mantuvo la participación que había logrado en los años setenta y ochenta. Por otra parte, en los diversos subsectores la incorporación de tecnologías nuevas se tradujo en despidos o en la generación de menor número de puestos de trabajo, incluso en los sectores en que la producción aumentó fuertemente, como el automotriz.

El mayor dinamismo se dio en los servicios, que representaron alrededor del 90% de la generación neta de puestos de trabajo (cuadro 2, segunda columna). Este sector es muy heterogéneo, pero *grosso modo* se distinguen en él dos grupos de actividades. El primero —comercio, restaurantes y hoteles, junto con los servicios sociales, comunales y personales— representaba 67% del total de los puestos de trabajo generados en la región. El segundo —servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a las empresas— creció aun más rápidamente, igual que los servicios básicos (electricidad, gas y agua, así como transporte, almacenamiento y comunicaciones). Sin embargo, por su baja participación en el empleo total este sector sólo aportó 23% de los empleos nuevos.

Las reformas económicas cumplieron una función importante en el crecimiento del empleo en el sector de servicios, así como en la polarización que en él se produjo. Pese a que en la mayoría de los países la privatización de los servicios de electricidad y telecomunicaciones se tradujo en gran número de despidos, hubo también un proceso de modernización y expansión, lo que explica que hayan generado empleo. La apertura comercial causó la expansión de los servicios relacionados con los procesos de exportación e importación, mientras que la liberalización financiera creó nuevos servicios financieros y generó empleo. Finalmente, las presiones que se ejercieron para reducir los costos fomentaron el sistema de contratación externa de servicios que hasta entonces eran realizados por las propias empresas manufactureras, lo que explica una parte del vigoroso desarrollo de los servicios a las empresas. Sin embargo, también aumentó el número de empleos de baja calificación en el sector de servicios, que fue la principal fuente de trabajo de las personas que no pudieron encontrar colocación en otros sectores.

Las diferencias no sólo se dieron entre sectores, sino, también, y muy especialmente, en la generación

CUADRO 3

Crecimiento del empleo urbano, según tamaño de la empresa, 1990-1998^a
(Porcentajes)

Sector	Tasa anual de crecimiento del empleo	Contribución al crecimiento	
		Total	Formal/informal
<i>Total</i>	2.9	100.0	
Sector informal	3.9	61.0	100.0
Trabajadores por cuenta propia	3.6	29.0	48.0
Servicio doméstico	5.2	11.0	18.0
Microempresas ^b	3.8	21.0	34.0
Sector formal	2.1	3.9	100.0
Sector público	0.7		
Empresas privadas	2.6	39.0	100.0
Empresas pequeñas ^c	3.6	9.5	25.0
Empresas medianas ^d	2.2	12.7	32.0
Empresas grandes ^e	2.4	16.8	43.0

Fuente: OIT (1999a, p. 47).

^a Promedio ponderado de 12 países.

^b Menos de 6 trabajadores.

^c 6 a 20 trabajadores.

^d 21 a 100 trabajadores.

^e Más de 100 trabajadores.

de empleo según el tamaño de las empresas. De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el aumento del número de asalariados del sector privado en los años noventa se dio principalmente en las microempresas (unidades con menos de seis trabajadores) y las empresas pequeñas (seis a veinte trabajadores). Entre 1990 y 1998, el empleo en estos dos grupos aumentó en 3.7%, frente al 2.3% de las empresas medianas y grandes y sólo 0.7% del sector público (cuadro 3).

El concepto de sector informal de la OIT —ampliamente difundido en los estudios relativos al empleo— agrupa en él a las microempresas y a las categorías de trabajo no asalariado (con la excepción de los patrones).⁷ Aunque la definición se basa en el nivel de productividad de las empresas, en la práctica se mide por una variable vicaria que agrupa a las microempresas, los trabajadores por cuenta propia, el servicio doméstico y los trabajadores familiares no remunerados. Como lo indica el cuadro 3, usando esta definición, alrededor de un 60% de los puestos de trabajo generados en la región corresponden al sector informal. Este concepto de sector informal supone que este tipo de empleo es de baja calidad, por sus condiciones de trabajo deficientes, sus remuneraciones y productividad

bajas y su falta de equidad legal y social. Desde luego, esto no es totalmente cierto, ya que entre los trabajadores independientes y en algunas microempresas hay buenos puestos de trabajo. Sin embargo, el concepto se sigue utilizando por falta de información sobre las características de estas ocupaciones y en el supuesto de que, en la práctica, la mayoría de ellas son efectivamente precarias.

Más precaria aun es la situación de los desempleados, cuyo número aumentó en América Latina, pese a que el crecimiento del PIB fue superior en los años noventa que en los ochenta. En el período 1980-1990, el desempleo alcanzó un promedio de 6.6% y entre 1991 y 2000 subió a 7.2%.⁸ El cuadro 4 indica que la caída generalizada de la tasa de crecimiento del PIB registrada en América del Sur a fines de los años noventa elevó el desempleo a cifras históricas para la subregión y superó los niveles alcanzados durante la crisis de la deuda, a comienzos de los años ochenta. El aumento del desempleo fue muy marcado en Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela, que durante 1999 llegaron a registrar tasas de dos dígitos.

El otro término de la ecuación del mercado laboral son las remuneraciones. Durante el decenio de 1990, los salarios reales medios del sector formal de

⁷ Véase en Mezzera (1990) un análisis del sector informal, visto por la OIT.

⁸ Las cifras representan el promedio ponderado de 17 países. Si se considera el promedio simple, el incremento fue de 8.3 a 8.6%.

CUADRO 4

Tasas de desempleo, 1980-2000
(Porcentajes)

	1980-90	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^a
América Latina	6.6	5.7	6.1	6.2	6.3	7.2	7.7	7.3	7.9	8.7	8.4
Argentina ^b	5.5	6.5	7.0	9.6	11.5	17.5	17.2	14.9	12.9	14.3	15.1
Bolivia ^b	7.8	5.8	5.4	5.8	3.1	3.6	3.8	4.4	6.1	8.0	7.6
Brasil ^b	5.3	4.8	5.8	5.4	5.1	4.6	5.4	5.7	7.6	7.6	7.1
Chile ^c	11.9	8.2	6.7	6.5	7.8	7.4	6.4	6.1	6.4	9.8	9.2
Colombia ^{b d}	11.2	10.2	10.2	8.6	8.9	8.8	11.2	12.4	15.3	19.4	20.2
Costa Rica ^b	6.8	6.0	4.3	4.0	4.3	5.7	6.6	5.9	5.4	6.2	5.3
El Salvador ^b	9.3	7.9	8.2	8.1	7.0	7.0	7.5	7.5	7.6	6.9	6.7
Guatemala ^c	8.0	4.2	1.6	2.6	3.5	3.9	5.2	5.1	3.8	...	...
Honduras ^b	9.7	7.4	6.0	7.0	4.0	5.6	6.5	5.8	5.2	5.3	...
México ^b	4.3	2.7	2.8	3.4	3.7	6.2	5.5	3.7	3.2	2.5	2.2
Nicaragua ^c	5.3	11.5	14.4	17.8	17.1	16.9	16.0	14.3	13.2	10.7	9.8
Panamá ^{b d}	14.5	19.3	17.5	15.6	16.0	16.6	16.9	15.5	15.2	14.0	15.2
Paraguay ^b	5.6	5.1	5.3	5.1	4.4	5.3	8.2	7.1	6.6	9.4	8.6
Perú ^b	7.4	5.9	9.4	9.9	8.8	8.2	8.0	9.2	8.5	9.2	8.5
República Dominicana ^{c d}	...	19.6	20.3	19.9	16.0	15.8	16.5	15.9	14.3	13.8	13.9
Uruguay ^b	8.9	8.9	9.0	8.3	9.2	10.3	11.9	11.5	10.1	11.3	13.6
Venezuela ^c	9.3	9.5	7.8	6.6	8.7	10.3	11.8	11.4	11.3	14.9	13.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de fuentes oficiales de los países.

^a Cifras preliminares.

^b Zonas urbanas.

^c Total nacional.

^d Incluye el desempleo encubierto.

América Latina en su conjunto mejoraron, o al menos lograron mantenerse. En Argentina, México, Nicaragua, Perú y Venezuela, en cambio, los salarios fueron más bajos en 2000 que en 1980 (cuadro 5). En muchos países, los salarios reales estuvieron bastante inestables y en algunos casos —Bolivia, Colombia y Costa Rica— disminuyeron a comienzos de los años noventa para luego volver a subir. En México y Perú se produjo la tendencia opuesta, con un incremento inicial seguido de bajas que en México fueron claramente el resultado de la crisis financiera de 1994 y 1995. Chile fue el único país que registró aumentos sostenidos durante todo el decenio.

De ser cierta la teoría, debería haber una relación de compensación entre los salarios y el volumen de empleo generado, lo que en los años noventa no parece haberse dado. Es decir, el alza de los salarios fue bastante general, pero el comportamiento del empleo y del desempleo varió apreciablemente de un país a otro.⁹ Ello podría explicarse por el hecho de que los mercados laborales de la región no están en equilibrio, pero para poder analizar adecuadamente el fenómeno

habría que tener mejor información que la disponible actualmente. Los datos sectoriales son particularmente importantes, ya que los mercados laborales de América Latina suelen estar muy segmentados tanto por sectores como por otras características.

Además del salario medio, es importante examinar lo que ocurrió con las distintas categorías de trabajadores. Los estudios indican que la brecha salarial es un vínculo clave entre el mercado de trabajo y la distribución del ingreso.¹⁰ Se trata de estudiar la divergencia, si la hubiere, en las tendencias de los salarios de los trabajadores calificados y los de baja calificación. Esto puede hacerse de diversas maneras, siendo la más común el grado de instrucción. En el cuadro 6 se comparan dos versiones de una brecha salarial basada en el nivel educativo en ocho países durante el decenio de 1990: la primera es la diferencia entre las remuneraciones de los profesionales universitarios y las del nivel medio de la muestra, y la segunda la diferencia entre las remuneraciones de los graduados universitarios y las de los que tienen siete a nueve años de estudios (equivalentes a la enseñanza básica completa o quizá un poco más, según la estructura educativa de cada país). En la

⁹ El análisis econométrico que figura en Weller (2000a, caps. 4 y 5) da una correlación negativa entre la generación de empleo y los salarios reales, pero el coeficiente no es significativo.

¹⁰ Bulmer-Thomas (ed., 1997). CEPAL (1997), BID (1998) y Morley (2000).

CUADRO 5

Salario real promedio del sector formal, 1980-2000
(1990 = 100)

	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^a
Argentina ^b	128.8	99.1	100.4	101.7	100.4	101.1	100.0	99.9	99.3	99.0	100.1	101.6
Bolivia ^c	57.6	87.6	82.1	85.5	91.2	98.5	100.0	100.5	106.6	110.1	117.0	118.0
Brasil ^d	94.6	104.4	88.9	87.0	95.5	96.3	100.0	107.9	110.7	110.8	105.9	104.8
Chile ^e	77.2	80.9	84.9	88.7	91.8	96.1	100.0	104.1	106.6	109.5	112.1	113.7
Colombia ^f	80.7	94.9	92.4	93.5	97.9	98.8	100.0	101.5	104.2	102.8	105.9	110.0
Costa Rica ^g	104.0	89.8	85.6	89.2	98.3	102.0	100.0	97.9	98.7	104.3	109.2	110.1
Ecuador ^h	88.3	65.4	68.4	74.2	83.5	90.9	100.0	105.4	103.0	98.9	90.7	86.4
Guatemala ^g	88.7	77.1	72.1	82.9	88.8	89.3	100.0	109.7	112.7	116.8	123.5	128.2
México ^b	113.1	88.1	93.8	100.7	109.7	114.9	100.0	90.1	89.1	91.5	92.4	98.0
Nicaragua ⁱ	390.8	81.8	84.5	100.5	93.3	98.2	100.0	97.9	97.7	104.9	109.6	111.3
Paraguay ^j	89.5	87.7	91.8	90.9	91.7	93.0	100.0	103.1	102.6	100.7	98.6	99.9
Perú ^k	265.0	85.7	98.7	95.2	94.4	109.2	100.0	95.2	94.5	92.7	90.7	91.8
Uruguay	99.5	91.7	95.2	97.3	102.0	102.9	100.0	100.6	100.8	102.7	104.3	102.9
Venezuela ^l	302.4	138.1	130.1	136.5	124.4	104.8	100.0	76.7	96.3	101.5	96.8	90.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales para los países.

^a Cifras preliminares.

^b Industria manufacturera.

^c Sector privado de La Paz. La cifra que figura en la columna correspondiente a 1980 se refiere a 1985.

^d Trabajadores abarcados por la legislación social y laboral en seis zonas metropolitanas; promedio de 1980 para Rio de Janeiro y São Paulo.

^e Hasta abril de 1993, trabajadores asalariados no agrícolas. A partir de mayo de 1993 se utiliza el índice general de los salarios por hora.

^f Trabajadores del sector manufacturero.

^g Promedio del salario declarado de los trabajadores abarcados por el sistema de previsión social.

^h Empresas no agrícolas que ocupan 10 ó más empleados. La cifra que figura en la columna correspondiente a 1980 se refiere a 1985.

ⁱ Salario promedio. No incluye remuneraciones en especie u otras prestaciones.

^j Asunción.

^k Trabajadores del sector privado en Lima.

^l Trabajadores no manuales y manuales; segundo semestre de cada año. La cifra que figura en la columna correspondiente a 1980 se refiere a 1982.

CUADRO 6

Diferencias de salario según grado de instrucción, decenio de 1990^a
(Porcentajes)

País (período)	Graduados universitarios comp. con remuneración media		Graduados universitarios comp. con 7-9 años instrucción	
	Año inicial ^b	Año final ^b	Año inicial ^b	Año final ^b
Argentina (1991-97)	164.3	169.6	218.3	227.9
Bolivia (1989-96)	235.0	292.9	251.8	506.4
Brasil (1992-97)	380.2	383.5	553.2	553.3
Chile (1990-96)	231.6	247.9	366.1	448.6
Colombia (1988-95)	222.2	261.6	276.7	327.2
Costa Rica (1990-96)	285.0	273.2	323.1	316.7
México (1991-97)	182.1	232.1	160.1	302.2
Perú (1991-97)	220.7	275.0	321.0	403.1
Mediana	226.9	267.4	298.9	365.2

Fuente: Weller (2000a, p. 167).

^a Coeficiente del salario promedio de los grupos especificados.

^b Año inicial y final del período indicado para cada país.

mayoría de los casos, el segundo método dio por resultado una diferencia mayor. La ampliación de la brecha fue pronunciada en la mayoría de los casos, aunque pequeña en Argentina e insignificante en Brasil; sólo en Costa Rica la brecha se achicó.

Otra manera de estudiar las diferencias salariales es comparar los resultados relativos a obreros y empleados. Se dispone de datos sobre varios países, incluso Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú. Casi todos los casos muestran una pauta igual a la obtenida en las comparaciones según el grado de instrucción: los empleados recibieron mayores reajustes de remuneración que los obreros, nuevamente con excepción de Costa Rica.¹¹ Por último, hay una diferencia entre las remuneraciones de los trabajadores de las empresas grandes y de las pequeñas: estas últimas se han elevado más lentamente que las primeras (Weller, 2000a, p. 181) No obstante que es más difícil interpretarla, esta tercera diferencia podría incluir también algunos elementos propios de una diferencia en el grado de calificación.

La ampliación de la brecha salarial entre los distintos grados de calificación contradice lo previsto por los que propusieron las reformas. Un análisis teórico apuntaría a que el fenómeno obedecería principalmente a que los precios relativos tienden a favorecer el capital, de menor costo, antes que a la mano de obra, más cara. Esta variación de los precios relativos haría sustituir la mano de obra por capital y, en consecuencia, se registraría una relación capital-trabajo más alta. Sin embargo, de acuerdo con los datos recopilados por Morley respecto de nueve países, las tendencias de

los precios relativos no siguieron una trayectoria de acuerdo con esta relación. En los años noventa, la relación se elevó en Brasil, Costa Rica, Chile, y México, bajó en Argentina, Bolivia y Perú y se mantuvo casi invariable en Colombia y Jamaica (Morley, 2000, pp. 99-102).

Si los precios relativos no explican la ampliación de la brecha salarial, la causa quizá radicaría en la reestructuración de las empresas. Por ejemplo, si ocurriera una mayor externalización de los servicios, se podría estimular el empleo de más trabajadores calificados dentro de la propia empresa, mientras que las ocupaciones menos especializadas, como los servicios de cafetería y conexos, los de limpieza y los de seguridad, se contratarían externamente. Esto podría explicar el aumento de la brecha salarial entre las empresas pequeñas y grandes que se produjo en los años noventa.¹² Otro factor explicativo es la expansión de las actividades terciarias, que en promedio hacen uso más intensivo de mano de obra calificada, y la reducción del peso de los sectores primario y secundario, que usan mano de obra menos calificada. Más importantes aun fueron los procesos internos de mejoramiento del sector de servicios, especialmente de los servicios sociales y comunales, así como de los servicios financieros y a las empresas. Por último, es posible que hayan influido también en algunos países el poder decreciente de los sindicatos, ya que los trabajadores menos calificados fueron quedando excluidos de ellos, así como las políticas relativas al salario mínimo, que a menudo han hecho que éste vaya a la zaga del salario promedio.

IV

Divergencias entre los países del norte y los del sur

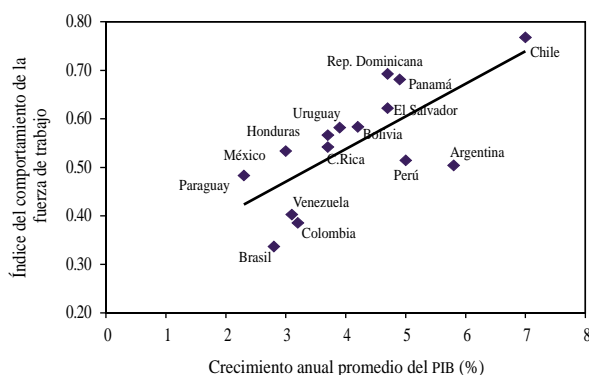
Aunque en general las tendencias del empleo en América Latina y el Caribe en el decenio de 1990 plantean graves problemas, en los cuadros de la sección anterior se aprecian claras diferencias entre los países. En cierta medida esas diferencias corresponden a los resultados económicos obtenidos por cada país, ya que

los que registraron tasas de crecimiento más elevadas por lo general fueron los mismos que tuvieron un mejor desempeño en el mercado laboral. El gráfico 2 muestra la relación entre las tasas de crecimiento del PIB y un índice del desempeño del mercado de trabajo para 15 países de América Latina en el período

¹¹ García-Huidobro (1999), Ramírez y Núñez (1999), Montiel (1999), López (1999), y Saavedra y Díaz (1999).

¹² Naturalmente, también se contratan externamente trabajos especializados.

GRAFICO 2

Crecimiento económico y comportamiento del mercado de trabajo, 1990-1998

Fuente: Elaboración de los autores.

1990-1998.¹³ Por lo general, los países que crecieron más vigorosamente tuvieron mejores resultados en materia de empleo, desempleo y salarios.

Chile fue el país que registró la más alta tasa de crecimiento económico, lo que influyó positivamente en las cuatro variables laborales: fue así el país que tuvo una mejor evolución en el mercado del trabajo. En cambio, el peor resultado correspondió a Brasil, cuya tasa anual de crecimiento fue la penúltima del grupo. En ese país, el empleo se contrajo fuertemente, lo que se tradujo en un desempleo creciente, pese a que disminuyó la oferta de mano de obra. Argentina fue una excepción, ya que su elevada tasa de crecimiento económico no significó un mejoramiento de la situación laboral. No obstante que el empleo asalariado aumentó, la tasa global de empleo se redujo —particularmente tras la crisis financiera mexicana— y, potenciadas por el incremento de la oferta de mano de obra, a fines de los años noventa las tasas de desempleo se elevaron muy por encima de las registradas al comienzo del decenio.

Además, se ha sugerido la influencia de otro fenómeno. Para la CEPAL, en la región estaría apareciendo una diferencia estructural: la situación de los países del norte (México, Centroamérica y quizá el Caribe) está vinculada con la economía de los Estados

Unidos gracias a la fabricación de productos industriales tradicionales (especialmente textiles) y artículos de mayor contenido tecnológico (artículos electrónicos y automóviles). En los países más pequeños del norte, estos vínculos se han fortalecido por efecto de las industrias maquiladoras, mientras que en México las relaciones de producción son más variadas. En América del Sur, en cambio, la principal fuente de estímulo económico proviene de la elaboración de productos basados en recursos naturales que se exportan a Europa y otros mercados. Entre ellos cabe mencionar el acero, los productos petroquímicos, la celulosa y papel y los alimentos elaborados. Otros productos industriales se destinan al mercado subregional, especialmente el Mercosur.¹⁴

Al clasificar los tipos de productos que se obtienen en los países del norte y en los del sur según el empuje con que participan en el mercado mundial, se advierte otra diferencia: los productos del grupo de países del norte tienen un comportamiento más dinámico que los del sur. La diferencia se comprueba utilizando un programa informático desarrollado por la CEPAL, que clasifica a los países en cuatro grupos según sus resultados en materia de exportaciones: países cuyas exportaciones principales logran acceder crecientemente al mercado en sectores dinámicos (“estrellas naciescentes”); países que aumentan su participación en sectores rezagados (“estrellas menguantes”); países que pierden participación en los sectores dinámicos (de “oportunidades perdidas”) y países que pierden participación en los sectores rezagados (de “deterioro competitivo”). El cuadro 7 clasifica a los países de América Latina y el Caribe de acuerdo con estas características, de tal modo que el grupo formado por México y países de Centroamérica aparece principalmente en el cuadrante de las “estrellas naciescentes”, mientras que los países sudamericanos pertenecen más que nada a la categoría de “estrellas menguantes”.

A los efectos del presente trabajo, otro aspecto importante de esta supuesta dicotomía es el hecho de que la producción de la industria maquiladora presentaría una alta intensidad en el uso de mano de obra, mientras que la de productos básicos basada en la elaboración de recursos naturales requiere un uso más intensivo del capital. Esta diferencia en cuanto a la proporción de los factores de producción tiene claras repercusiones para la generación de puestos de trabajo. Los datos disponibles son cuantitativa y cualitativamente limitados, de tal forma que el análisis que

¹³ El índice es un promedio de cuatro subíndices que resumen la evolución de los países en función del desempleo, los salarios reales, la generación de empleo y el aumento del empleo asalariado comparado con el crecimiento general del empleo (como indicador de la demanda). Al mejor y al peor resultado de cada variable se asignó el valor de 1 y 0 puntos, respectivamente.

¹⁴ CEPAL (2000b, vol. 1, cap. 3); véase además Katz (2000).

CUADRO 7

Características de las exportaciones a los países de la OCDE, 1980-1996^{ab}

	Participación creciente en el mercado (%)	Participación decreciente en el mercado (%)
Productos dinámicos	“Estrellas nacientes” República Dominicana (76.0) México (71.8) Honduras (62.3) El Salvador (54.5) Costa Rica (46.1) Guatemala (42.5)	“Oportunidades perdidas” Haití (68.2)
Productos no dinámicos	“Estrellas menguantes” Paraguay (71.6) Venezuela (62.0) Ecuador (58.6) Chile (54.9) Uruguay (52.9) Argentina (48.2) Colombia (44.4) Bolivia (43.0) Brasil (37.7)	“Deterioro competitivo” Suriname (64.5) Nicaragua (48.8) Guyana (47.3) Perú (46.0) Panamá (44.7)

Fuente: CEPAL (2001b, p. 135).

^a Los países fueron ubicados en los cuadrantes que corresponden a más de 40% del valor total de sus exportaciones de mercancías a países de la OCDE.

^b Las cifras entre paréntesis corresponden al porcentaje de las ventas de los productos indicados en el cuadrante respecto del total de exportaciones a países de la OCDE.

figura a continuación sólo constituye una primera aproximación.

El cuadro 8 ofrece alguna información básica sobre el comportamiento relativo de países del norte y del sur. Si bien unos y otros presentan rasgos comunes, en especial el predominio de los servicios como fuente de empleo, saltan a la vista dos diferencias. En los países del norte, el crecimiento global del empleo fue casi dos veces mayor que en los del sur (3.6% y 1.6%, respectivamente). Además, a nivel sectorial, el incremento del empleo en los primeros fue más vigoroso o la caída menos pronunciada. Estas diferencias tienen que ver con la correlación positiva entre el aumento de los puestos de trabajo y el crecimiento de la oferta laboral, esto es, el hecho de que la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar haya sido superior en el primer grupo de países. La segunda diferencia surgida del cuadro se relaciona con la demanda de mano de obra: el empleo en el sector manufacturero en los países del norte aumentó a una tasa anual media de 4.3%, esto es, más rápidamente que el empleo total, y representó un 13% de todos los puestos de trabajo generados. En cambio, en los países del sur, el empleo en el sector manufacturero se contrajo en promedio al 0.1% por año.

No todos los países siguieron esta misma evolución. En el hemisferio sur, por ejemplo, la generación

de puestos de trabajo aumentó rápidamente en Bolivia y Paraguay, tanto en cifras globales, como en el sector manufacturero. Sin embargo, estos empleos correspondieron más bien a la categoría de trabajo por cuenta propia y no a la de trabajo asalariado. Entre los países del norte, Costa Rica no estuvo a la altura de sus vecinos en materia de generación de empleo. Con todo, las diferencias entre ambos grupos de países son significativas y plantean problemas importantes en los países del sur. En cinco de nueve casos (Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Uruguay) se produjo una pérdida neta de empleos industriales, mientras que en la mayoría las tendencias globales del empleo fueron abiertamente insatisfactorias, incluso en términos cuantitativos.

Otra diferencia en cuanto a la generación de empleo en los países del norte y los del sur se relaciona con el tipo de empleo. El cuadro 9 clasifica la generación de empleo total en cinco categorías, a saber, asalariados, trabajadores por cuenta propia, servicio doméstico, trabajadores familiares no remunerados, y otros.¹⁵ En los países del norte, la categoría que creció

¹⁵ Obsérvese que los cuadros 8 y 9 muestran totales distintos para algunos países, lo que se debe a que la fuente de información es diferente y, en consecuencia, también son diferentes los períodos de tiempo.

CUADRO 8

Crecimiento y contribución del crecimiento del empleo, por sectores,^a 1990-1999
(Porcentajes)

País y período	Agricultura	Industria manufacturera	Construcción	Comercio ^b	Servicios básicos ^c	Servicios financieros ^d	Servicios sociales ^e	Otros	Total
Argentina	...	-3.1	1.0	0.3	4.0	4.9	3.0	...	1.4
1991-99	...	-46.6	5.5	4.7	36.5	37.1	62.9	...	100.0
Bolivia	...	8.8	10.2	9.9	7.2	12.8	-0.3	-7.0	5.4
1990-97	...	29.4	14.7	47.5	11.8	9.1	-1.5	-7.4	100.0
Brasil	-0.9	-0.2	2.4	2.8	3.0	5.6	2.6	-1.4	1.3
1992-99	-18.0	-1.6	11.5	26.8	8.4	14.0	62.4	-3.6	100.0
Chile	-1.5	0.4	3.1	3.0	3.0	7.7	2.5	-3.4	1.9
1990-99	-12.9	3.2	11.4	29.1	12.8	24.1	35.7	-3.5	100.0
Colombia	-0.5	-1.4	0.7	2.1	2.3	5.0	2.8	-6.6	1.1
1991-99	-11.8	-17.4	3.0	40.7	12.1	18.7	61.0	-6.2	100.0
Costa Rica	-0.3	1.2	2.5	6.0	5.9	7.6	3.0	0.0	2.8
1990-99	-2.6	7.4	5.9	38.6	12.5	11.1	27.0	0.0	100.0
El Salvador	-2.3	5.0	7.2	9.1	6.0	21.0	3.4	7.1	3.9
1992-99	-8.1	10.7	4.4	23.0	3.2	5.4	8.0	0.1	100.0
Honduras	2.5	7.3	4.9	7.8	3.6	10.9	5.2	-2.7	4.9
1990-99	19.9	22.3	4.9	29.5	2.0	3.7	17.9	-0.2	100.0
México	0.0	5.1	1.8	4.3	5.1	5.6	3.8	-0.6	3.1
1991-99	0.2	28.8	3.4	26.4	7.5	6.0	28.1	-0.4	100.0
Panamá	-1.6	3.7	15.4	5.6	4.0	9.7	3.1	12.2	3.7
1991-99	-9.6	9.6	20.8	32.4	9.0	13.6	23.4	0.8	100.0
Paraguay	2.8	4.9	0.5	10.4	7.8	...	8.4	-32.7	5.2
1992-99	17.6	11.7	0.6	35.3	6.5	...	37.2	-8.9	100.0
Perú	...	-0.1	7.4	5.7	10.8	12.3	0.2	...	3.8
1990-97	...	-0.6	9.9	44.1	16.5	16.5	1.7	...	100.0
Rep. Dominicana	1.6	3.1	14.4	6.3	6.0	-5.4	1.1	-17.0	3.5
1991-99	8.9	15.6	19.5	42.7	12.1	-2.9	7.6	-3.6	100.0
Uruguay	...	-4.0	1.8	0.4	1.0	2.9	-0.7	1.1	-0.5
1990-99	...	-138.3	23.7	12.2	12.0	29.6	-29.6	11.5	100.0
Venezuela	1.0	2.0	3.9	6.0	4.2	2.3	3.4	-0.8	3.5
1990-99	3.2	8.4	8.5	39.8	8.8	3.8	27.7	-0.2	100.0
América Latina (promedio ponderado)	-0.3	1.2	2.8	4.0	4.4	6.0	2.8	-2.1	2.2
	-4.1	8.3	7.8	32.7	10.8	12.3	34.8	-2.4	100.0
América Latina (mediana)	-0.1	1.6	2.8	5.8	4.1	6.6	3.0	-1.1	3.5
	-1.2	9.6	5.9	32.4	8.8	8.6	33.4	-0.3	100.0
Países del norte (mediana)	-0.1	4.3	6.0	6.1	5.5	8.6	3.3	-0.3	3.6
	-1.2	13.2	5.4	30.9	8.2	5.7	27.6	-0.1	100.0
Países del sur (mediana)	-0.5	-0.1	3.1	5.7	4.2	6.7	3.3	-3.4	1.9
	-11.8	-0.6	9.9	35.3	12.1	17.6	48.3	-3.5	100.0

Fuente: Cálculos de los autores, sobre la base de estadísticas oficiales de los países.

^a El primer renglón correspondiente a cada país se refiere al crecimiento anual del empleo en el período indicado; el segundo señala la contribución de cada sector al empleo total generado en el período. Los datos corresponden al total nacional, salvo Argentina (zonas urbanas), Bolivia (capitales de departamento y El Alto), Perú (Lima Metropolitana). Obsérvese que los renglones de América Latina y los países del norte y del sur no suman el total porque representan las medianas de las columnas.

^b Incluye hoteles y restaurantes.

^c Electricidad, gas y agua, transporte, almacenamiento y comunicaciones.

^d Incluye seguros, servicios comerciales y bienes inmuebles.

^e Incluye servicios comunales y personales.

CUADRO 9

**Crecimiento y contribución del empleo al crecimiento,
según categoría de trabajo, años noventa^a**
(Porcentajes)

País período	Asalariados	Trabajadores por cuenta propia	Servicio doméstico	Trabajadores familiares no remunerados	Otros	Total
Argentina	1.8	-1.0	2.3	...	0.9	1.1
1991-97	100.7	-20.0	14.7		4.5	100.0
Bolivia	4.7	5.5	-2.9	11.6	16.1	5.5
1990-97	41.4	34.7	-2.8	12.3	14.4	100.0
Brasil	1.1	1.5	3.8	-1.9	3.1	1.2
1992-97	49.0	34.2	22.5	-15.7	10.0	100.0
Chile	3.3	2.4	-0.6	-1.9	0.2	2.5
1990-1997	84.1	22.4	-1.4	-15.7	0.3	100.0
Colombia	1.1	4.0	0.1	-7.5	-1.4	1.4
1991-97	43.8	92.3	0.2	-31.3	-5.0	100.0
Costa Rica	2.7	2.8	2.8	-4.4	7.8	2.7
1990-97	64.6	20.0	4.4	-6.7	17.7	100.0
El Salvador	5.8	3.1	3.5	-1.9	-4.4	3.4
1992-97	83.6	26.3	4.4	-5.1	-9.2	100.0
Honduras	4.4	4.9	4.2	3.8	15.8	4.8
1990-97	40.6	38.1	3.5	9.9	7.9	100.0
México	4.0	4.0	8.4	3.0	-5.9	3.4
1991-97	62.7	28.2	9.1	11.3	-11.2	100.0
Panamá	5.0	5.0	4.0	-2.3	-13.1	4.0
1991-97	70.8	36.6	5.8	-2.4	-10.7	100.0
Paraguay	2.9	6.3	8.5	20.4	11.5	6.3
1992-97/98	19.6	37.2	8.9	25.5	8.8	100.0
Perú	1.7	5.3	1.7	...	...	3.8
1991-97	18.4	81.0	0.6			100.0
Rep. Dominicana	3.6	0.8	...	8.0	-2.0	1.9
1991-96	79.3	14.5		12.7	-6.4	100.0
Uruguay	0.8	1.6	...	-0.3	-2.0	0.8
1991-97	77.0	37.8		-0.5	-14.3	100.0
Venezuela	2.7	8.2	...	-10.0	0.2	3.8
1990-97	46.8	57.5		-4.6	0.3	100.0
América Latina (promedio ponderado)	2.2	2.2	3.0	3.8	0.2	2.2
	52.7	38.2	9.1	-0.4	0.4	100.0
América Latina (mediana)	2.7	4.0	3.2	-1.9	0.2	3.4
	62.1	34.7	3.5	-1.5	0.3	100.0
Países del norte (mediana)	4.2	3.6	4.0	0.6	-3.2	3.4
	67.7	27.5	4.4	3.7	-7.8	100.0
Países del sur (mediana)	1.8	4.0	1.7	-1.9	0.6	2.5
	46.8	37.2	0.2	-2.6	2.4	100.0

Fuente: Cálculos de los autores, sobre la base de estadísticas oficiales de los países.

^a La primera fila correspondiente a cada país se refiere al crecimiento anual del empleo en el período indicado; la segunda señala la contribución de cada sector al empleo total generado en el período. Los datos corresponden al total nacional, salvo Argentina (zonas urbanas), Bolivia (capitales de departamento y El Alto), Perú (Lima Metropolitana). Obsérvese que para América Latina y los países del norte y del sur las filas no suman el total porque representan las medianas de las columnas.

más rápidamente fue la de los asalariados, con una tasa anual media de 4.2%, que representaba dos tercios de los nuevos puestos de trabajo generados. En cambio, en los países del sur, el trabajo asalariado sólo aumentó 1.8% al año, lo que representa menos de la mitad de los empleos nuevos. La alternativa fue el trabajo independiente, que creció más dinámicamente en el sur que en el norte (4.0% y 3.6%, respectivamente), pese a que en términos globales el empleo aumentó con mayor rapidez en el norte. Como proporción del total de puestos de trabajo generados, en los países del norte el trabajo por cuenta propia representó un 27%, comparado con 37% en los del sur. Las diferencias en cuanto a la importancia del empleo asalariado se vinculan con las disparidades de la demanda laboral, que aumentaba más rápidamente en el norte.

Las diferencias respecto de la demanda laboral aconsejan volver a examinar la relación entre el crecimiento del PIB y el crecimiento del empleo. En el gráfico 2 veíamos que el comportamiento del mercado de trabajo estaba correlacionado positivamente con las tasas de crecimiento del PIB. Sin embargo, los resultados obtenidos por los países del sur en su conjunto fueron menos satisfactorios que lo que cabía prever por la expansión del PIB, de tal modo que en el gráfico 2 la mayoría, aunque no todos, se sitúan por debajo de la línea de regresión, mientras que la totalidad de los del norte quedan por encima.

Otra manera de analizar la relación entre el crecimiento y la generación de empleo en los distintos países y subregiones es calcular las elasticidades del empleo. El cuadro 10 muestra la situación en que se encontraba la región en los años noventa, que apoya la hipótesis de una diferencia estructural entre el norte y el sur. Mientras que la elasticidad mediana correspondiente de los 15 países al conjunto es de 0.79 (lo que significa que por cada punto porcentual de incremento del producto, el empleo se eleva 0.79%), para los países del sur la cifra es de 0.52 comparada con 0.83 en los del norte. Ello indica que en éstos el crecimiento parece haber sido más intensivo en el uso de mano de obra, lo que contribuyó a generar puestos de trabajo más allá de lo que cabía prever por el crecimiento más dinámico en los años noventa.

Sin embargo, hay que interpretar con cuidado el significado de estas elasticidades. Como puede verse en el cuadro, tanto en los países del norte como en los del sur, algunas son muy elevadas. En Bolivia, Honduras, Paraguay y Venezuela las elasticidades superan a 1.00. Exceptuando parcialmente a Bolivia, se trata de situaciones en que las presiones de la oferta supe-

CUADRO 10

Tasas de crecimiento del PIB y elasticidad empleo, años noventa

País	Tasa de crecimiento del PIB	Elasticidad empleo-producto ^a
Argentina	4.7	0.30
Bolivia	4.0	1.35
Brasil	2.5	0.52
Chile	6.2	0.31
Colombia	2.6	0.42
Costa Rica	5.2	0.54
El Salvador	4.5	0.87
Honduras	3.0	1.63
México	3.2	0.97
Panamá	4.7	0.79
Paraguay	2.1	2.48
Perú	4.6	0.83
República Dominicana	5.0	0.70
Uruguay	5.0	-0.17
Venezuela	2.0	1.75
América Latina (mediana)	4.5	0.79
Países del norte (mediana)	4.6	0.83
Países del sur (mediana)	2.9	0.52

Fuente: CEPAL (2000a, p. 66).

^a La elasticidad se calculó dividiendo la tasa de crecimiento del empleo por la tasa de crecimiento del PIB.

raron la capacidad de la economía para generar puestos de trabajo en circunstancias de bajas tasas de crecimiento del PIB. Como consecuencia, el empleo “se creó” mediante el trabajo por cuenta propia y otras actividades del sector informal, y no porque los modelos económicos previeran el uso intensivo de mano de obra.

Como señalamos, el comportamiento del sector manufacturero es el factor principal que explica la diferencia en materia de creación de empleo en los países del norte y los del sur, y la industria maquiladora cumple una función importante, que explica las disparidades dentro de la industria. El cuadro 11 muestra la importancia que han tenido las maquiladoras. En realidad, en el decenio de 1990, fue el único tipo de manufactura que tuvo un crecimiento del empleo digno de mención.¹⁶ En algunos países, en especial México y la República Dominicana, a comienzos de los noventa estas empresas ya registraban un número importante de puestos de trabajo, pero la expansión principal se produjo en el transcurso de la década. En 1999, los empleos en la industria maquiladora representaban

¹⁶ Véase CEPAL (1997, p. 93, y 2001a, cap. 3).

CUADRO 11

Empleo en la industria maquiladora, 1990-1999

País	Empleo en industrias maquiladoras (miles)			Empleo en industrias maquiladoras como porcentaje del empleo en la manufactura (1999)	
	1990	1996	1999	Total	Formal
Costa Rica	33	48	...	25 ^a	36 ^a
El Salvador	2	38	45	11	...
Guatemala	45	62	...	...	48 ^a
Haití	...	20	...	...	...
Honduras	18	76	120	32	...
México	446	779	1197	16	28
Nicaragua	0	8	20	16	36
República Dominicana	130	164	191	37	...

Fuente: Cálculos de los autores, sobre la base de estadísticas oficiales de los países.

^a 1996.

de 10% a 40% del total de empleos en el sector manufacturero en la muestra de países del norte que figura en el cuadro. Asimismo, representaban hasta un 48% de los empleos en el sector formal. Como ellos dependen de las exportaciones a los Estados Unidos, el dinamismo reciente del mercado estadounidense fue decisivo para el desarrollo de esa industria; queda por ver cómo se comportará cuando las circunstancias sean menos favorables.

El gran crecimiento del empleo en las maquiladoras no significa que las industrias tradicionales de los países del norte no hayan sufrido el fuerte impacto de la apertura comercial y la modernización en el empleo como ocurrió en el sector manufacturero de los países del sur. En México, igual que en Argentina y Brasil, el aumento de las importaciones afectó a

las industrias de uso intensivo de mano de obra como las textiles y de productos de cuero, y en el período 1990-2000 el número de puestos de trabajo en las industrias no maquiladoras se contrajo más de 10%, con algún repunte a partir de 1997.¹⁷ Dadas estas tendencias comunes, el aumento del empleo en el sector manufacturero en los países del norte y su contracción en los del sur puede atribuirse principalmente a las maquiladoras.

A menudo se ha acusado a las maquiladoras de no cumplir con las normas laborales básicas, como el derecho de asociación, y de que ofrecen condiciones de trabajo deficientes, sin contribuir significativamente al desarrollo económico y social.¹⁸ Sin embargo, el sector incluye empresas muy diferentes y no es fácil generalizar.

V

Recomendaciones de política

En América Latina subsisten aún problemas importantes en materia de desarrollo económico, inversiones y productividad, pero en los años noventa se progresó en estos aspectos en comparación con los años ochenta. En cambio, se agudizaron los problemas relacionados con el empleo y la equidad: la generación de empleo fue poco dinámica, la calidad de los puestos de trabajo empeoró, y es probable que haya aumentado la desigualdad. Por lo tanto, los gobiernos deben concebir políticas orientadas expresamente a resolver estos pro-

blemas. Los datos que hemos presentado acerca de las diferencias en cuanto a generación de empleo en el norte y en el sur de la región indican que, en cierta

¹⁷ Weller (2000a, cap. 5) y CEPAL (2001a, cap. 3).

¹⁸ Véase, por ejemplo, OIT (1996, pp. 34-35). Para un análisis más detenido de la industria maquiladora, incluidos sus ventajas e inconvenientes, véase Buitelaar, Padilla y Urrutia (1999), y Buitelaar y Padilla (2000).

medida, las políticas tienen que adaptarse a las características de cada país.¹⁹

Para la región en su conjunto, sin embargo, la política debe tener presente en general la necesidad de que la aceleración del crecimiento forme parte integral de toda estrategia encaminada a promover la generación de empleo. Para disminuir el desempleo y la desigualdad es indispensable que las tasas de crecimiento sean elevadas y estables. También son importantes las características del crecimiento. El nuevo modelo de desarrollo que se aplica en América Latina impone al sector privado la tarea de liderar la inversión, pero los gobiernos pueden ofrecer incentivos para que el crecimiento se base en un uso más intensivo de la mano de obra. De ahí la importancia de la creación de infraestructura, porque ofrece la doble ventaja de aumentar la capacidad de competencia del país y de generar un número importante de puestos de trabajo. Las concesiones, como ampliación del proceso de privatización, son un mecanismo útil para lograrlo.

En cuanto a los países del norte, la industria maquiladora ofrece un gran potencial para mejorar cuantitativa y cualitativamente la situación del mercado de trabajo. Ya es posible observar diferencias importantes entre las maquiladoras en materia de tecnología, necesidades de capital humano, cumplimiento de la legislación laboral y otros aspectos, que indican que pueden desarrollarse, con consecuencias positivas para el empleo.

Reconocer este potencial ayudaría a superar la fútil confrontación entre quienes critican las deficientes condiciones de trabajo que predominan en las maquiladoras y sus partidarios que insisten en que la mayoría de las personas que trabajan en ellas carecen de alternativas satisfactorias de ocupación. Como los empleos que ofrecen las plantas maquiladoras corresponden al sector formal, lo más probable es que ofrezcan algunas ventajas comparadas con las actividades del sector informal. Sin embargo, a menudo se caracterizan por sus deficientes condiciones de trabajo y porque niegan el derecho a sindicalizarse. Combinando presiones externas para imponer el cumplimiento de normas básicas de parte de las empresas, como la obligación de aplicar códigos de conducta y la adopción de sellos de calidad social, con medidas internas para garantizar el derecho a sindicalizarse y el cum-

plimiento de la legislación laboral, sería posible mejorar las condiciones de trabajo sin poner en peligro la competitividad de las empresas.

También podría mejorarse el sector de la maquila mediante una reforma que modifique gradualmente la base de su ventaja competitiva, de tal modo que ésta no sea más el bajo costo de los factores sino el conocimiento, tendencia que ya puede observarse en algunas redes de producción, particularmente en la zona fronteriza de los Estados Unidos y México y en Costa Rica. Otra mejora sería integrar la maquila más fuertemente en la estructura productiva del país mediante la creación de vínculos con las empresas medianas y pequeñas. Además de las reformas legales, esto indudablemente exige aumentar la competitividad de los proveedores nacionales.

En los países de América del Sur la industria maquiladora no es tan importante como el apoyo a las empresas pequeñas para que complementen la estructura productiva de uso intensivo de capital que predomina actualmente. Al concebir políticas de empleo para estas unidades, hay que distinguir las empresas medianas y pequeñas de las microempresas. Las primeras generalmente tienen potencial económico, de tal modo que el problema consiste en aumentar su competitividad. Aunque lo mismo podría decirse de algunas microempresas, muchas obedecen más bien a las necesidades de sobrevivencia que a un potencial empresarial relevante para mejorar las condiciones laborales. Por lo tanto, a la larga, los trabajadores de la gran mayoría de estas unidades deberían recibir mayor instrucción y capacitación, a fin de que puedan encontrar mejores oportunidades de empleo en otros sectores de la economía.

En otras partes del mundo se han aplicado dos métodos para mejorar la situación de las empresas pequeñas que podrían orientar provechosamente a los gobiernos de América Latina. El primero es la formación de agrupaciones de empresas que se dedican a la misma actividad con el fin de reducir el costo de los servicios a las empresas pequeñas. Entre los más exitosos cabe mencionar los creados en el norte de Italia. Las operaciones de crédito son particularmente costosas cuando es preciso negociar con numerosas empresas pequeñas y ha resultado viable la aplicación de un sistema de créditos colectivos, incluso en el caso de las microempresas (por ejemplo, el Banco del Sol en Bolivia o el Grameen Bank en Bangladesh). El mismo método ha dado buenos resultados en el caso de los pequeños productores agrícolas. La formación de agrupaciones puede prestar utilidad no sólo para el

¹⁹ Esta sección se basa en Stallings y Peres (2000, cap. 7), y Altenburg, Qualmann y Weller (2001). Véanse otras propuestas de política para mejorar la situación del empleo en BID (1996), Edwards y Lustig (eds., 1997) y Tokman y Martínez (1999).

crédito, sino también para disminuir el costo de otros insumos y para la comercialización.

El segundo método para abordar la creación de puestos de trabajo productivos es que las empresas medianas y pequeñas se relacionen con empresas más grandes como proveedores. A las empresas más grandes les conviene ayudar así a aumentar la competitividad de sus proveedores en pequeña escala, sobre todo en materia de información, tecnología, capacitación y financiamiento. En varios países asiáticos, incluso Japón, las relaciones con los proveedores han mejorado notablemente la viabilidad de las empresas pequeñas, pese a que en épocas de crisis tienden a llevarse la peor parte. Una variante de este enfoque es el modelo de producción por contrato, en virtud del cual una empresa comercializadora internacional adquiere los productos a empresas que los fabrican de acuerdo con sus especificaciones. En América Latina hay convenios de esta naturaleza, algunos con mayor éxito que otros.

Algunos expertos laborales han propuesto flexibilizar aun más el mercado de trabajo.²⁰ A nuestro juicio, los mercados laborales ya son mucho más flexibles de lo que generalmente se piensa. Además, nos preocupa la posibilidad de introducir reformas radicales de dudosas consecuencias, tanto con respecto de los empleos nuevos como de la calidad de los existentes. Resulta muy inconveniente aplicar una solución general por las marcadas diferencias entre los mercados de trabajo de la región.

En vez de centrarse exclusivamente en la flexibilización, convendría que las autoridades buscaran sistemas para mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo. En todo caso, si un gobierno resolviera seguir adelante con la flexibilización, tendría que garantizar al mismo tiempo el acceso a un seguro de desempleo y, para facilitar la transición de un empleo a otro, no condicionar las prestaciones a la permanencia en una empresa determinada. Otra manera de mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo es proporcionar más información a los trabajadores y a las empresas a fin de reducir el período de búsqueda de trabajo y el desempleo friccional. Como estas medidas no eliminarán el desempleo estructural, habrá que combinarlas con las políticas de generación de empleo antes mencionadas.

Las iniciativas para estimular el empleo no reemplazan a las demás políticas sociales, sino que más bien

las complementan. Hay dos tipos de complementariedad, que se superponen. Uno es aumentar la capacidad de la fuerza de trabajo de adaptarse a las nuevas exigencias del mercado laboral, en especial en las circunstancias actuales cuando la región participa más de lleno en la economía mundial; en este caso, son fundamentales la educación y la capacitación, aunque la salud y la vivienda también son importantes. El otro se basa en la creación de redes de seguridad para prestar asistencia a los grupos vulnerables, es decir, a aquellos que no tienen acceso al mercado laboral o cuyos ingresos no les permiten mantener a sus familias. Ambos requieren un aumento del gasto social.

Tras la contracción del gasto social que se produjo durante la crisis del decenio de 1980, la totalidad de los países lo aumentaron en el decenio siguiente, algunos en proporción notable.²¹ Los recursos para elevar este gasto provienen de una o más de las tres fuentes siguientes: crecimiento más acelerado del PIB, aumento del gasto público como porcentaje del PIB, o incremento de la participación del gasto social en el gasto público total. Convendría que los países en que el gasto público representa una baja proporción del PIB acrecentaran esa proporción a fin de incrementar los servicios sociales; los demás probablemente tendrán que recurrir a uno de los otros dos mecanismos. Sin embargo, por lo que toca a la participación del gasto social en el gasto público total, varios países se aproximan al máximo políticamente viable. Quedan entonces tres posibilidades: utilizar más eficientemente los recursos existentes, aumentar el gasto público total, para lo cual habría que elevar los ingresos, o ampliar la participación del sector privado. Las tres opciones plantean problemas y cuál será la más conveniente variará según el país, de acuerdo con sus circunstancias y las preferencias de la sociedad en su conjunto.

No servirá de mucho aumentar y mejorar el gasto social si luego se restringe cuando sobreviene una crisis. Esto fue lo que sucedió en el decenio de 1980, y como el gasto social tiene una marcada tendencia procíclica, subsiste el peligro de futuras reducciones. Los gobiernos deben preocuparse de asegurar la protección del gasto social en épocas de crisis. Las pérdidas sociales de largo plazo, consecuencia de las crisis, a menudo nunca se recuperan. Puede ser que los niños que abandonan la escuela nunca regresen a ella, que los trabajadores que pierden su empleo pierdan experiencia de incalculable valor si tienen dificultades

²⁰ Véanse, por ejemplo, Guasch (1996), Burki y Perry (1997), Márquez y Pagés (1998) y Heckman y Pagés (2000).

²¹ Véase CEPAL (1999, cap. 4).

para reincorporarse al trabajo, que las familias que pierdan sus viviendas tengan problemas por muchos años. Lo más probable es que los que se beneficien de la reactivación económica posterior no sean los mismos que resultaron perjudicados por la crisis.

Los servicios sociales deben asignar prioridad a mejorar y ampliar el acceso a la educación. Los gastos en la enseñanza tienen la doble ventaja de que contribuyen tanto a la competitividad como a una mayor igualdad, aunque a plazo relativamente largo. Gran parte de los problemas de distribución y de productividad a que hace frente América Latina obedecen a su gran disponibilidad de mano de obra no calificada, la que es producto de muchos años de deficiencias de la educación. Tiene suma importancia superar este legado de insuficiencia educativa. El tema ha sido ampliamente analizado, pero subsisten numerosas controversias y problemas relacionados con la forma de lograrlo. En el caso de la enseñanza básica, lo fundamental es mejorar la calidad; en la enseñanza secundaria, se trata de ampliar su cobertura y acceso. En

cuanto a la educación superior, importa el acceso y la selección apropiada de los campos de especialización. Si se aumentara de manera notable el número de personas que se incorporan al mercado de trabajo habiendo cursado la enseñanza secundaria, se contribuiría a resolver simultáneamente los problemas económicos y sociales de la región.

En suma, es apremiante que los países de América Latina traten de resolver los problemas de empleo, que son el vínculo principal entre el desarrollo económico y el social. Los problemas que aquejan al empleo son también un peligro para las democracias de la región como se ha comprobado en varios casos. Las soluciones tienen que ser multifacéticas. En materia de economía, supondrán un incremento de las tasas de crecimiento y, por lo tanto, de la inversión; en el ámbito social, exigirán esfuerzos especiales en educación. Pero esto no basta, ya que también habrá que tratar de aplicar políticas destinadas a promover el empleo y prestar especial atención a los problemas de las empresas pequeñas e, incluso, de las microempresas.

Bibliografía

- Altenburg, T., R. Qualmann y J. Weller (2001): *Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente*, Macroeconomía del desarrollo, N° 2, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Balassa, B. y otros (1986): *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- Berry, A., ed. (1998): *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1996): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1996*, Washington, D.C.
- (1997): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*, Washington, D.C.
- (1998): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999*, Washington, D.C.
- Bulmer-Thomas, V. (ed.) (1997): *El nuevo modelo económico en América Latina: Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Burki, S. y G. E. Perry (1997): *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Buitelaar, R., R. Padilla y R. Urrutia (1999): *Industria maquiladora y cambio técnico*, *Revista de la CEPAL*, N° 67, LC/G.2055-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Buitelaar, R. y R. Padilla (2000): *Maquila, economic reform and corporate strategies*, *World Development*, vol. 28, N° 9, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, Ltd.
- CEPAL (1997): *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social*, LC/G.1954/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.97.II.G.11.
- (1998): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1997-1998*, LC/G.2032-P, Santiago de Chile.
- (1999): *Panorama social de América Latina, 1998*, LC/G.2050-P, Santiago de Chile.
- (2000a): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1999-2000*, LC/G.2102-P, Santiago de Chile.
- (2000b): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071 (SES.28/3), Santiago de Chile.
- (2001a): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2000-2001*, Santiago de Chile.
- (2001b): *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, Alfaomega.
- Edwards, S. (1995): *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Nueva York, Oxford University Press.
- Edwards, S. y N. Lustig (eds.) (1997): *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Fernández Arias, E. y P. Montiel (1997): *Reform and Growth in Latin America, All Pain, No Gain?*, Working papers, N° 351, Washington, D.C., BID.
- Funkhouser, E. y J. P. Pérez Sáinz (1998): *Mercado laboral y pobreza en Centroamérica, ganadores y perdedores del ajuste estructural*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Consejo de Investigaciones sobre Ciencias Sociales.
- García-Huidobro, G. (1999): *La capacidad generadora de empleo productivo de la economía chilena*, Serie reformas económicas, N° 31, Santiago de Chile, CEPAL.
- Guasch, J. L. (1996): *La reforma laboral y la creación de empleo, el programa inconcluso en los países de América Latina y el Caribe*, Segunda Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Santa Fe de Bogotá, Banco Mundial.

- Heckman, J. y C. Pagés (2000): *The Cost of Job Security Regulation, Evidence from Latin American Labor Markets*, NBER working paper, N° 7773, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Katz, J. (2000): *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/FCE.
- Krueger, A. O. (1978): *Foreign Trade Regimes and Economic Development, Liberalization Attempts and Consequences*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger.
- Krueger, A. O. y otros (eds.) (1981): *Trade and Employment in Developing Countries. Individual Studies*, vol. 1, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Krueger, A. O. (ed.) (1982): *Trade and Employment in Developing Countries. Factor Supply and Substitution*, vol. 2, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- _____ (1983): *Trade and Employment in Developing Countries. Synthesis and Conclusions*, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Londoño, J. L. y M. Székely (1997): *Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995*, Working papers, N° 357, Washington, D.C., BID.
- López, J. (1999): *Evolución reciente del empleo en México*, Serie reformas económicas, N° 29, Santiago de Chile, CEPAL.
- Lora, E. y F. Barrera (1997): *A Decade of Structural Reforms in Latin America, Growth, Productivity and Investment are not What They Used to Be*, Working papers, N° 350, Washington, D.C., BID.
- Lora, E. y M. Olivera (1998): *Macro Policy and Employment Problems in Latin America*, Working papers, N° 372, Washington, D.C., BID.
- Márquez, G. (ed.) (1995): *Reforming the Labor Market in a Liberalized Economy*, Washington, D.C., Johns Hopkins University Press.
- Márquez, G. y C. Pagés (1998): Ties that bind, employment protection and labor market outcomes in Latin America, trabajo presentado en el seminario Employment in Latin America, What Is the Problem and How to Address It?, Cartagena de Indias, BID.
- Mezger, J. (1990): *Informal Sector, as in PREALC*, Working papers, N° 349, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Montiel, N. (1999): *Costa Rica: reformas económicas, sectores dinámicos y calidad de los empleos*, Serie reformas económicas, N° 26, Santiago de Chile, CEPAL.
- Morley, S. (2000): *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL/FCE.
- OIT (1996): *La situación sociolaboral en las zonas francas y empresas maquiladoras del Istmo Centroamericano y República Dominicana*, San José.
- _____ (1999a): *Panorama laboral '99*, Lima.
- _____ (1999b): Trabajo decente y protección para todos. Prioridad de las Américas, Memoria del Director General, XIV Reunión Regional Americana, Lima.
- _____ (varios números): *Panorama laboral de América Latina y el Caribe*, Ginebra.
- Ramírez, J. M. y L. Núñez (1999): *Reformas estructurales, inversión y crecimiento: Colombia durante los años noventa*, Serie reformas económicas, N° 45, Santiago de Chile, CEPAL.
- Saavedra, J. y J. J. Díaz (1999): *Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales*, Serie reformas económicas, N° 34, Santiago de Chile, CEPAL.
- Stallings, B. y W. Peres (2000): *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL/FCE.
- Tardanico, R. y R. Menjivar (eds.) (1997): *Global Restructuring, Employment, and Social Inequality in Urban Latin America*, Coral Gables, Florida, University of Miami.
- Tokman, V. E. (1998): Empleo y solidaridad: los desafíos que enfrenta América Latina después del ajuste, L. Emmerij y J. Núñez del Arco (eds.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, D.C., BID.
- Tokman, V. E. y D. Martínez (1999): *La agenda laboral en la globalización. Eficiencia económica con progreso social*, Documento de trabajo, N° 94, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Tuman, J. P. (2000): Labor markets and economic reform in Latin America: A review of recent research, *Latin American Research Review*, vol. 35, N° 3, Washington, D.C.
- Turnham, D., C. Foy y G. Larraín (eds.) (1995): *Social Tensions, Job Creation and Economic Policy in Latin America*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Weeks, J. (1999): Salarios, empleo y derechos de los trabajadores en América Latina entre 1970 y 1998, *Revista internacional del trabajo*, vol. 118, N° 2, Ginebra, OIT.
- Weller, J. (2000a): *Reformas económicas, crecimiento y empleo, los mercados de trabajo en América Latina durante los años noventa*, Santiago de Chile, CEPAL/FCE.
- Weller, J. (2000b): Tendencias del empleo en los años noventa en América Latina y el Caribe, *Revista de la CEPAL*, N° 72, LC/G.2120, Santiago de Chile, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas.
- Williamson, J. (1990): *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, Washington, D.C., IIE.
- _____ (1993): Democracy and the 'Washington Consensus', *World Development*, vol. 21, N° 8, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press.

El comercio de los *productos transgénicos:* el estado del *debate internacional*

María Angélica Larach

*División de Comercio
Internacional
e Integración,
CEPAL
mlarach@eclac.cl*

Los productos transgénicos mezclan aspectos contradictorios. La manipulación genética de cultivos permite desarrollar tanto productos con toxinas insecticidas, disminuyendo el uso de defensivos agrícolas que pueden dañar el medio ambiente, como alimentos con propiedades vitamínicas y proteicas, que pueden mejorar los indicadores sociales en los países en desarrollo. Por otra parte, se han abierto interrogantes acerca de los posibles efectos de los productos transgénicos sobre la bioseguridad y la biodiversidad y de los riesgos de su consumo. Los diversos actores que intervienen en el debate acerca de esos productos mantienen posiciones dispares en lo que se refiere a su comercialización. El proceso de negociación y posterior aprobación del Protocolo de Bioseguridad, así como las contiendas acerca de la aceptación del principio precautorio o de las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) para restringir la producción y comercialización de los transgénicos, mostraron grandes divergencias entre gobiernos.

I

Introducción

1. Antecedentes

Desde hace unas décadas se están llevando a cabo nuevas investigaciones biotecnológicas con aplicaciones económicas. El rápido progreso de la biotecnología (“la revolución genética”) tiende a ser comparado con el de la “revolución verde” de los decenios de 1960 y 1970. La nueva biotecnología¹ tiene a su vez relación directa con la bioseguridad y la biodiversidad, ambas herramientas importantes para que un país pueda lograr un desarrollo agrícola económico y eficiente.

Las técnicas de la ingeniería genética desempeñan un papel fundamental en el avance de la biotecnología agrícola e inciden particularmente en los insumos que se utilizan en la agricultura y en la producción de alimentos. La manipulación de los genes existentes permite a las empresas agroindustriales desarrollar nuevas variedades de cultivos y de alimentos procesados, con menor uso de insumos energéticos o químicos.

El uso de la biotecnología agrícola genera grandes expectativas, y también incertidumbres ante potenciales riesgos. Preocupan sus posibles repercusiones en la salud humana y en el medio ambiente. Aun cuando hasta la fecha no existen evidencias de que la biotecnología afecte la inocuidad de los alimentos, persiste en la sociedad la desconfianza ante el consumo de sus derivados.

El Convenio de la Diversidad Biológica (CDB) define la biotecnología como “toda aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos y organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos”. Esta definición abarca una gama de técnicas usadas en la agricultura y en la industria de alimentos, como las técnicas ADN² y reproductivas, y la manipulación y transferencia de genes. Con su aplicación es posible modificar los alimentos en forma más rápida y mejor dirigida.

Las técnicas de la ingeniería genética permiten alterar las características heredadas de los organismos

vivos: de un individuo, animal o planta. Los genes individuales son sacados del genoma de un organismo e introducidos en el genoma de otro, de tal modo que al mover los genes se mueven también sus rasgos y características y se producen nuevas sustancias o nuevas funciones. El organismo resultante tiene una nueva combinación de genes que no se encuentra en la naturaleza y que no puede lograrse por mecanismos naturales. Su empleo permite aumentar o bloquear la cantidad de proteínas producidas por un organismo en aquellos que no las producen, o que si lo hacen, se desea anular (OCDE, 1999a).

Una segunda aplicación biotecnológica es el empleo de las técnicas recombinantes ADN. Los científicos pueden aislar los genes de distintos organismos, de distintas especies o de una misma especie, fraccionarlos, unirlos, y agregar o trasladar, en forma voluntaria y consciente, el material genético entre las distintas variedades. Esta técnica tiene una capacidad precisa de intervención. Como el ADN es parte del núcleo de las células, la información genética se desplaza entre organismos no relacionados para producir uno nuevo. Así, con la tecnología existente la información hereditaria puede traspasar las barreras de la especie (OCDE, 1999a y 1999b; Grace, 1997).

Con la ruptura de las barreras biológicas y el cruce entre especies se obtienen alimentos u organismos transgénicos. El nuevo organismo con el atributo de aquellas características genéticas deseadas es una variedad de cultivo idéntica a la tradicional, pero que incorpora nueva información genética.

2. Los temas y los actores del debate internacional

a) *Los temas*

Las aplicaciones biotecnológicas proyectan contribuir a satisfacer las crecientes necesidades alimentarias de la población mundial. Al mismo tiempo, los científicos y empresarios advierten que el avance de la ciencia, además de ofrecer beneficios a la sociedad, plantea riesgos y desafíos de orden ético, ambiental y sanitario.

Éticos, pues es en los territorios de las comunidades indígenas de algunos países en desarrollo don-

¹ En adelante, se entenderá por biotecnología la biotecnología moderna o nueva biotecnología.

² Cadena de ácidos nucleicos, donde se guarda el material genético que rige el desarrollo de células y organismos.

de se encuentran la propiedad y los conocimientos de los recursos genéticos. Estos países y comunidades no son considerados en el reparto de los beneficios por las empresas que detentan la tecnología. El empleo de la biotecnología no puede mirarse solamente desde el punto de vista científico, ya que al intervenir se producen combinaciones genéticas que podrían transgredir las leyes de la naturaleza.

Ambientales, pues las aplicaciones biotecnológicas agrícolas plantean posibles riesgos de reducir la biodiversidad y de afectar el equilibrio biológico. Los cultivos pueden llevarse a una homogeneidad desde el punto de vista genético de plantas y organismos. Al extender el área dedicada a una sola siembra se reduce la variedad de cultivos y se contribuye a la pérdida de la diversidad genética, especialmente en las zonas rurales. Asimismo, se puede presentar el riesgo de desarrollar hierbas silvestres resistentes a insecticidas o a enfermedades que puedan desequilibrar el ecosistema.

Por último, el temor de que el consumo de alimentos transgénicos provoque riesgos para la salud surge por no contar con respaldo científico razonable que demuestre que estos alimentos son inocuos. Se trata de riesgos como el de transferencia de toxinas o de compuestos alergénicos de una especie a otra, creación de nuevas toxinas o aparición de reacciones alérgicas insospechadas. Este es uno de los problemas latentes en el debate actual. El escaso tiempo que ha transcurrido desde el lanzamiento de este tipo de productos lo hace de difícil manejo, por la insuficiente evidencia con que se cuenta para determinar si los alimentos transgénicos son, o no son, un peligro para la salud humana.

Al utilizar organismos transgénicos en la producción agrícola se comprueban mejoras de algunas características originales. Hay mayor resistencia a ciertos pesticidas o herbicidas y a enfermedades o plagas (virus, hongos, insectos y parásitos). La producción se adapta mejor a condiciones medioambientales —como heladas, sequías y suelos— que con las técnicas tradicionales no se destacaban como favorables; es mayor el contenido de nutrientes y se incorpora mayor contenido vitamínico, en minerales o proteínas; se reduce el contenido de grasa; mejora el sabor, color o textura de los alimentos, y se facilita su elaboración y almacenamiento.

Un aporte de las modificaciones genéticas es el de introducir elementos destinados a disminuir el riesgo de infección y reducir el uso de sustancias químicas para el control de plagas. Sin embargo, algunos señalan que esta resistencia actúa también como ame-

naza a la diversidad biológica, porque los agricultores tienden a cultivar variedades de plantas genéticamente uniformes, o porque se afecta la conservación y/o se reduce la utilización de cultivos tradicionales.

Otro resultado desfavorable es el desprendimiento de microorganismos en la tierra que pueden generar cambios bioquímicos y afectar el equilibrio del ecosistema. A ello se suma el impacto negativo de las cosechas transgénicas en la conservación de cultivos laterales tradicionales, al polinizarlos con elementos modificados genéticamente y traspasarlos a nuevas generaciones de cultivos. Por otra parte, la biotecnología ha desarrollado nuevos pesticidas y plaguicidas más potentes que destruyen las malezas o plagas y evitan que merme la productividad de los cultivos, pero puede poner en peligro otras plantas deseables para conservar la diversidad biológica (Brañes y Rey, 1999).

Igualmente, el cultivo de transgénicos puede provocar cambios socioeconómicos en países menos desarrollados, desplazando mano de obra de una de sus principales actividades económicas. En esos países, una labor importante es el cultivo de alimentos básicos como el maíz; un desplazamiento de la mano de obra ocupada en él puede arriesgar la fuente de subsistencia de una parte importante de la población.

b) *Los actores*

En el debate internacional participan gobiernos, empresas biotecnológicas, científicos, organizaciones no gubernamentales, agricultores, consumidores y ambientalistas; algunos tienen una posición más crítica que otros ante la aplicación de las nuevas técnicas. Estos grupos no son homogéneos, y presentan diferencias entre ellos y dentro de un mismo grupo.

Dos principales corrientes, opuestas en sus argumentos, aparecen en los debates respecto al uso de la biotecnología. Una está constituida por partidarios de la nueva biotecnología y la integran especialmente productores y distribuidores; la otra es de rechazo y la sostienen principalmente consumidores y ambientalistas.

Los partidarios del avance de la industria biotecnológica destacan que la mayor oferta productiva permitiría a los consumidores obtener los alimentos a precios más bajos debido a los menores costos de producción, el menor uso de insumos productivos y de elementos químicos, los mayores rendimientos y la oferta de técnicas de producción más amigables con el medio ambiente. La aplicación de estas técnicas en sus cultivos ha favorecido a éstos con una mayor resistencia a plagas, enfermedades o condiciones ambientales adversas.

La industria biotecnológica es manejada principalmente por un grupo reducido de empresas transnacionales, localizadas de preferencia en países industrializados. Estas empresas desarrollan y comercializan productos y procedimientos y se preocupan de generar eficiencia en la producción y de lograr utilidades. Los elevados gastos que requiere la innovación biotecnológica hacen que el mercado mundial de semillas, fertilizantes y plaguicidas se concentre en unas pocas empresas. Estas destacan en su campaña a favor de los productos transgénicos las pequeñas cantidades de estos insumos requeridas en la producción. Sin embargo, las transnacionales no publican que son ellas mismas las mayores productoras de tales insumos químicos agrícolas: controlan el 60% del mercado de pesticidas y el 100% del mercado de semillas transgénicas.

Los distribuidores también ganan con el avance de la biotecnología, pues los alimentos transgénicos perecibles pueden almacenarse por mayor tiempo sin que se altere su condición.

Los científicos no tienen una posición única. Están divididos entre los que defienden la inocuidad de los alimentos transgénicos, pues hasta el momento éstos no han causado grandes accidentes en la salud ni en el medio ambiente, y los que consideran que ellos presentan riesgos potenciales. Dado lo sensible que es la opinión pública al tema biotecnológico, es preciso que los científicos acrecienten sus esfuerzos de investigación para lograr una evaluación objetiva e imparcial de sus efectos.

La comunidad científica que apoya la biotecnología considera un avance el uso de las nuevas técnicas genéticas que, bien utilizadas, podrían beneficiar a los países al mejorar los rendimientos de los cultivos, ahorrar gastos en insumos o perfeccionar la producción mediante adiciones de elementos nutritivos en los alimentos. Por otra parte, estiman que facilitando el acceso a los mercados se ayudaría a los países productores en desarrollo a disminuir su dependencia de la importación de alimentos básicos, lo que les permitiría enfrentar hambrunas en zonas deprimidas.

Los consumidores tampoco están muy organizados, pero, a diferencia de los científicos, disponen de información confusa sobre los riesgos y beneficios para la salud que aportan los alimentos transgénicos. La información que reciben es incompleta, pues las empresas productoras no siempre publican el origen

transgénico de los productos, lo que aumenta el grado de incertidumbre. Consideran que tienen el derecho a acceder a alimentos inocuos y de calidad y de conocer qué insumos se incorporaron en su producción. Reclaman transparencia, educación e información veraz, adecuada y oportuna de los beneficios o riesgos para la salud. No siempre creen que los resultados de los estudios científicos son veraces. Son muy reacios a aceptar productos agrícolas que dañan el medio ambiente. Argumentan que hay nula regulación o reglas inapropiadas. Y reclaman mayor participación de los gobiernos, responsables de organizar la producción y comercialización de los nuevos productos.

Los avances biotecnológicos contribuyen a crear nuevos alimentos de origen agrícola y agroindustrial. Puesto que ellos están dirigidos a la sociedad, se debiera prestar mayor atención a los reclamos de los consumidores. La sociedad exige que los gobiernos detecten y evalúen los posibles riesgos para la salud antes de comercializar el alimento transgénico.

Los ambientalistas generalmente se oponen a la producción de estos alimentos porque consideran que imponen riesgos al medio ambiente y a la biodiversidad y que falta evaluar eventuales peligros. A este grupo se suman las organizaciones no gubernamentales, participantes activos en estos debates.

Los debates apuntan a la necesidad de realizar estudios más acuciosos sobre los efectos que la aplicación de las técnicas de la ingeniería genética pueda tener en la salud humana, en el medio ambiente y en la agricultura, y ponen de relieve que la tarea es cómo producir más, otorgando reales beneficios a la sociedad.

El examen de los efectos de incorporar las aplicaciones biotecnológicas al medio agrícola se ha centrado principalmente en los países desarrollados, particularmente en los Estados Unidos y en países de Europa occidental. No obstante, las diferentes interpretaciones sobre la inocuidad de los productos transgénicos que surgen en el mundo desarrollado hacen aflorar inquietudes que repercuten anticipadamente en los países en desarrollo. Al aparecer los primeros productos transgénicos, algunos gobiernos se han preocupado más que otros de la bioseguridad, regulando los cultivos transgénicos en los campos experimentales y aportando antecedentes que aseguren la carencia de riesgo antes de que el producto modificado se lance al mercado.

II

La producción y el comercio de alimentos transgénicos

1. Producción mundial

La sorprendente tasa de crecimiento de la superficie plantada con cultivos transgénicos coloca a los productores agrícolas frente a un enorme desafío. Según James (2000), la superficie mundial plantada con tales cultivos aumentó de 1.7 millón a cerca de 40 millones de hectáreas entre 1996 y 1999. Al aumento de 44% entre 1998 y 1999 contribuyeron cuatro países industrializados y cuatro en desarrollo.³ La superficie con cultivos transgénicos en los Estados Unidos alcanzó a 29 millones de hectáreas en 1999, cerca de 80% de la superficie dedicada a estos productos en el mundo (cuadro 1).

En 2000, esa última superficie aumentó, pero más lentamente. El crecimiento de 11% sobre el año anterior equivale a un aumento de 4.3 millones de hectáreas, de las cuales 3.6 millones corresponden a países en desarrollo (84% del área total). El 0.7 millón de hectárea restante corresponde a países industrializados (16%). En el período 1996-2000, el área plantada au-

mentó 25 veces y el número de países con cultivos transgénicos subió de 6 a 13. Hoy, estos cultivos se han extendido a Australia, China, India, Malasia y Tailandia.

A Estados Unidos, Canadá y Argentina correspondía en 2000 un 98% de la superficie total plantada con semillas transgénicas. En ese año el 100% del área total con cultivos transgénicos correspondió a soja, maíz, algodón y canola. De los 273 millones de hectáreas dedicadas a estos cuatro productos en el mundo, un 16% correspondió a cultivos modificados (cuadro 2).

En 2000, la soja modificada cubrió 26 millones de hectáreas mundiales tras un aumento de 19% sobre el año anterior, llegando así al 58% de la superficie cultivada con semillas transgénicas. De los 72 millones de hectáreas de soja en el mundo, 34% correspondía a la modificada.

Entre 1999 y 2000 la superficie mundial cultivada con maíz modificado disminuyó 11.1 millones de hectáreas a 10.3 millones. De los 140 millones de hectáreas dedicadas a maíz, 7% corresponde a cultivo transgénico. Las disminuciones en Estados Unidos y Canadá se compensaron con aumentos en Argentina y Sudáfrica. En 2000, la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de los Estados Unidos advirtió a sus agricultores de maíz modificado que debían reservar entre un 20% y 50% de su área de cultivo para productos tradicionales, para ayudar así a detener el aumento de cultivos transgénicos.

CUADRO 1

Algunos países: Superficie de cultivos transgénicos, por países,^a 1997-2000
(Millones de hectáreas)

	1997	1999	2000	2000/1999 (%)
Estados Unidos	8.1	28.7	30.3	6
Argentina	1.4	6.7	10.0	49
Canadá	1.3	4.0	3.0	-25
Australia	0.1	0.1	0.2	100
México	0.1	0.1	<0.1	0.0
Europa	...	...	...	...
Total	11.0	39.9	44.2	11.0

Fuentes: Agrodigital, 11-05-99, el Centro Bioinfo, <http://www.biotechknowledge.com>; referencia 2781.

^a Se excluye China. Su inclusión aumenta el área total en 1997 a 12.8 millones de hectáreas.

³ Sudáfrica, Argentina, Australia, Canadá, España, Estados Unidos, Francia y México.

CUADRO 2

Mundo: Superficie con cultivos transgénicos, 1996 a 2000
(Millones de hectáreas)

Cultivos	1996	%	1999	%	2000	%
Tomate	0.1	4	...	...	...	...
Papa	...	...	0.1	...	...	...
Soja	0.5	18	21.6	54	25.8	58
Maíz	0.3	10	11.1	28	10.3	23
Tabaco	1	35	...	...	...	...
Algodón	0.8	28	3.7	9	5.3	12
Canola	0.1	5	...	...	2.8	6
Total	2.8	100	39.9	100	44.2	100

Fuente: James, 2000.

El algodón es un cultivo de importancia entre los transgénicos: entre 1999 y 2000 aumentó en 1.6 millones de hectáreas (43%). De los 34 millones de hectáreas cultivadas con algodón en el mundo, 16% corresponden al transgénico. Los aumentos observados se deben principalmente a mayores plantaciones en Estados Unidos (55% y 72% en 1999 y 2000, respectivamente). China también aumentó sus plantaciones, pero modestamente (10%); le siguieron México, Australia, Argentina y Sudáfrica.

China fue uno de los primeros países en producir cultivos transgénicos. Comenzó en 1992 y esta actividad ha llegado a ser importante en el país. En 1999 se sembraron unas 750 mil hectáreas de tales cultivos, principalmente algodón, y se estima que en 2000 se habría llegado a 1.2 millones de hectáreas.

En Europa la situación es diferente. Las plantaciones transgénicas son de pequeña escala. España es importador de transgénicos, principalmente de maíz modificado; posee las mayores plantaciones experimentales de productos genéticos dentro de Europa, cuenta con más de 20 plantaciones experimentales y en 1999 fue el primer productor de maíz modificado, dedicando a él 10 mil hectáreas (un 0.02% de la superficie mundial). En 2000 las superficies plantadas disminuyeron en Europa, pero se sumaron dos productores, Rumania con soja y papas, y Bulgaria con maíz.

En los últimos años, la Unión Europea ha aprobado pocas plantaciones experimentales, y sólo para un número limitado de cultivos transgénicos. Lo reducido del número de autorizaciones otorgadas en la UE, frente a las concedidas en Estados Unidos, Canadá y algunos países de América Latina, está tensando a las autoridades europeas. En 1999, Estados Unidos aprobó 35 cultivos modificados, los países comunitarios sólo nueve y Japón siete.

Al comenzar 2001, el Parlamento Europeo aprobó la unificación de las diferentes normativas y autorizó la concesión de plazos y etiquetado, lo que lleva a suponer que terminará la moratoria de la comercialización de productos agrícolas modificados. Esta nueva actitud puede comenzar a acercar las posiciones de los países europeos con la de Estados Unidos.

2. Producción en América Latina

La superficie con cultivos transgénicos en los países en desarrollo aumentó 14% en 1997, 18% en 1999 y 24% en 2000. En este último año una cuarta parte de la superficie mundial plantada con estos cultivos correspondió a países en desarrollo (10.7 millones de hectáreas).

Entre 1999 y 2000, los cultivos transgénicos en los países en desarrollo aumentaron de 7.1 a 10.7 millones de hectáreas (51%) y los países que más colaboraron a este incremento fueron China y Argentina, el primero con 0.5 millones de hectáreas y el segundo con 10 millones.

En 1998 se destacaron dos productores de cultivos transgénicos: Argentina con 15% del área total y México con cerca del 1%. Argentina cuenta con la mayor superficie de cultivos transgénicos en América Latina y es el segundo productor de ellos a nivel mundial. En 1998, dedicaba 4.3 millones de hectáreas de un total de 28 millones a nivel mundial.

La soja ocupa la mayor cantidad de hectáreas entre los cultivos transgénicos y Argentina es el tercer productor mundial de ella. En los últimos cinco años se elevó en 29% la superficie dedicada a este cultivo transgénico y en los últimos diez años se duplicó, alcanzando en 2000 a 7.4 millones de hectáreas. De los 4.2 millones de hectáreas sumadas ese año al cultivo mundial de soja transgénica, 2.7 millones correspondieron a Argentina y 1.5 millones a Estados Unidos; en 2000, el área total cubierta con soja fue de 9.6 millones de hectáreas en Argentina y de 30.2 millones en Estados Unidos.

Por su parte, el cultivo de maíz modificado mostró en Argentina un aumento de 5% a 20% entre 1999 y 2000, que junto al exhibido por Sudáfrica compensó parcialmente una caída en Estados Unidos y Canadá.

México posee uno de los niveles más altos del mundo en biodiversidad y su protección es prioritaria. Ha autorizado unas 150 solicitudes de liberación de organismos genéticos en campos, invernaderos y laboratorios, unas 33 en maíz, 28 en algodón, 15 en tomate, 13 en soja y 3 en trigo, entre otras.

En Brasil, la biotecnología se aplica especialmente en la agricultura. Este país es el segundo productor mundial de soja, con un rendimiento de 30.5 millones de toneladas en el período 1998-1999. Cuenta con una gran diversidad biológica y el gobierno la protege limitando y prohibiendo los cultivos modificados hasta que se efectúen estudios de impacto ambiental. A fines de 2000 la posición pareció revertirse ante el anuncio del Ministro de Agricultura de permitir la producción de aquellos cultivos de los cuales existe demanda.

En Chile hay cerca de 5 000 hectáreas de cultivos de semillas transgénicas manejadas principalmente por empresas extranjeras. Existe oferta de tierras para su reproducción y la posibilidad de aumentar las exportaciones de semillas en otra temporada. El país importa semillas de maíz, soja, remolacha, canola y

tomate desde 1992, permitiéndose sólo reproducir y exportar las semillas, pues el comercio aún no es permitido (Manzur, 1999). No autoriza la producción de alimentos transgénicos para consumo local, pero los importa, desconociendo el origen de los insumos incorporados. Un alto porcentaje de las importaciones de alimentos con componentes de soja y maíz proviene de Argentina y Estados Unidos, sin que se advierta la incorporación de genes manipulados.

En Uruguay y Paraguay prevalece una posición cautelosa. En 2001, el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay autorizó siembras experimentales, pero no la venta. En Paraguay está pendiente una solicitud para autorizar a Argentina y a Estados Unidos a que introduzcan semillas transgénicas de soja y maíz, pero hasta el momento el país está considerado libre de transgénicos (The Biotechnology Knowledge Center, 1999a, 1999b).

Costa Rica, con una rica diversidad biológica, utiliza herramientas biotecnológicas para conservarla. Se estima que tiene el 5% de la biodiversidad existente en el mundo (Brañes y Rey, 1999). El uso de pesticidas agrícolas se triplicó entre 1993 y 1996 en cultivos de plátanos, café y arroz, provocando problemas de salud laboral y de contaminación de tierras, agua y animales.

3. El comercio

Entre 1995 y 1998, las ventas mundiales de cosechas transgénicas se elevaron notablemente de 84 millones de dólares a cerca de 2 300 millones. En 1999 fueron de 3 000 millones de dólares (Krattiger, 1999), estimándose que llegarán a unos 20 000 millones en 2010 (James, 1999). El mercado más importante es el de las semillas, seguido por los insumos agrícolas microbiológicos y el creciente comercio de nuevos vegetales y frutas comercializados directamente por las empresas que los desarrollan (Jaffé e Infante, 1996).

Algunas autorizaciones para comercializar productos transgénicos se refieren a la soja, la canola, el algodón y la papa. Los países que más comercializan alimentos modificados son Estados Unidos, Canadá y Australia y países latinoamericanos como Argentina y México. En Europa, la comercialización comenzó lentamente, permitiéndose sólo la de 18 productos transgénicos entre 1992 y 1998.

Estados Unidos lidera el uso de la ingeniería genética en la producción modificada exportable de soja, maíz, trigo y algodón. Bordea el 90% del comercio mundial de soja y maíz transgénicos. Sólo en soja transgénica exporta un 40% a Europa. En soja modificada y no modificada exportó unos 9 millones de toneladas en 1998 (*The Economist*, 1999).

Las exportaciones estadounidenses de maíz modificado a la Unión Europea disminuyeron de 2.7 millones de toneladas a 100 mil entre 1995/96 y 1997/98, resultado de la desconfianza de los consumidores de la UE ante sus posibles efectos en la salud.

Japón es importador de alimentos transgénicos, principalmente procedentes de Estados Unidos. Actualmente importa 29 variedades de siete cultivos: maíz, soja, colza, papa, algodón, tomate y remolacha (Programa Chile Sustentable, 1999).

El libre intercambio se ve amenazado por regulaciones nacionales como el control de la producción y de la importación, limitaciones de acceso o venta, o prohibiciones directas a la entrada a los mercados. Está latente el peligro de que surjan regulaciones de seguridad alimentaria ante la presión de los consumidores y defensores del medio ambiente.

El aumento de los opositores al consumo de alimentos transgénicos ha afectado los destinos de las exportaciones de soja de Argentina. En 1999, el 40% de estas semillas y alrededor del 60% de las píldoras de soja fueron a Europa; luego, se dirigieron a países donde los consumidores no se oponen a este consumo, como India, China y algunos países latinoamericanos.

Otros países de América Latina han manifestado el deseo de contar con líneas definidas que guíen el comercio de los alimentos obtenidos por aplicaciones biogenéticas, pues están conscientes de que cuentan con un activo, la biodiversidad, que desean conservar. Y, por lo demás, son productores de variados productos orgánicos (verduras y hortalizas) con mayores perspectivas de aceptación que los transgénicos.

No se prevé detener la producción y comercialización de alimentos transgénicos. Al contrario, a corto plazo ingresarán al mercado algunos nuevos, ahora con vacunas incorporadas. Esto puede poner en peligro los ingresos de divisas por exportaciones de alimentos tradicionales si los países en desarrollo, y entre ellos algunos latinoamericanos, sustituyen productos por otros con características similares pero obtenidos con tecnología *in vitro* mediante organismos transgénicos.

III

Protocolo de bioseguridad y normas de la omc

1. El Protocolo de Bioseguridad

a) *Antecedentes*

La aplicación de la biotecnología en cultivos y alimentos agrícolas generó desde un comienzo un debate sobre su impacto en la agricultura, el medio ambiente y la salud humana. Así, no es extraño que los temas científicos, socioeconómicos y medioambientales relacionados con los recursos biológicos y biotecnológicos aparezcan frecuentemente en los principales foros de negociación.

Las preocupaciones ambientales se manifestaron en la Cumbre de la Tierra (Rio de Janeiro, 1992) y se concretaron en la Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en la Agenda 21 y en el Convenio de Diversidad Biológica (CDB). Las negociaciones del Protocolo de Biodiversidad comenzaron en 1996 y se han realizado seis reuniones, la primera en Aarhus, Dinamarca, y la última en febrero del 2000 en Montreal, Canadá.

El CDB establece que los países deben considerar las modalidades y la necesidad de un Protocolo que regule los procedimientos en materia de transferencia, manejo y uso de los organismos transgénicos con efectos adversos en la biodiversidad y en sus componentes. Se buscó crear así un marco jurídico internacional para aplicar medidas de seguridad o de mínimo riesgo para que este avance tecnológico no afecte la biodiversidad, hoy amenazada por una sobreexplotación de los recursos y degradación de los ecosistemas, con el riesgo de homogeneizar los cultivos.

Los países de la Unión Europea definieron las normativas, las leyes internas y las de la UE relacionadas con la salud humana y el medio ambiente. Incluyeron regulaciones sobre la producción agrícola, y dentro de ella sobre los alimentos transgénicos, dirigida a fines experimentales o de comercialización, para evitar repercusiones negativas en ellos mismos y en otros Estados.

Por otra parte, la dificultad de armonizar los distintos intereses nacionales, aparte la adhesión al CDB, hizo que la biodiversidad dejara de ser un patrimonio común de la humanidad y pasara a ser un patrimonio de los Estados, asignándose a éstos la responsabilidad de preservarlo. Como resultado, se determinó que los

Estados tenían también responsabilidades territoriales en la reglamentación de sus normas internas.

En 1999, los ministros de medio ambiente de la UE intentaron frenar la expansión de los organismos transgénicos y aprobaron una “declaración política” reconocida como una moratoria *de facto* para suspender nuevos cultivos y autorizaciones de comercialización, la que regirá hasta que las investigaciones sean más concluyentes. La decisión plantea conflictos con los Estados Unidos y con empresas productoras de alimentos transgénicos y podría generar quejas ante la OMC.

Al incluir el principio de precaución en el Protocolo, la Unión Europea puede bloquear la siembra de semillas con genes incorporados o prohibir su importación, aduciendo dudas o insuficiente información. Los ministros de Francia, Grecia, Italia, Dinamarca y Luxemburgo defienden la moratoria a la introducción de nuevos cultivos. Países con una posición más favorable a la comercialización son Alemania, España, los Países Bajos y el Reino Unido. De ellos, Alemania y España, que cuentan con un incipiente mercado, no se opusieron a la moratoria. Por otra parte, algunos países no quieren distanciarse de negocios asociados a las principales comercializadoras biotecnológicas, ni tampoco enfrentar posibles sanciones de la OMC.

En los Estados Unidos, para introducir un alimento agrícola transgénico al mercado debe cumplirse con procedimientos establecidos por tres agencias federales: el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, la Administración de Alimentación y Drogas y la Agencia de Protección Ambiental. La responsabilidad en materia de salud es del Instituto Nacional de la Salud y de una división del Departamento de Agricultura que fiscaliza la seguridad alimentaria.

Algunos de los países en desarrollo están en favor de reglamentar el comercio de alimentos transgénicos, aduciendo que se desconocen sus efectos sobre la salud y el medio ambiente. Les preocupa que en el futuro se sume la dependencia de la biotecnología importada al alto grado de subordinación a los conocimientos científicos externos y manejo de nueva tecnología. La aceptación de una ley internacional que regule el comercio transfronterizo puede impedir que sus tierras sirvan de campo de experimentación con estos cultivos, evitando así posibles riesgos ambientales.

b) *Posiciones y negociaciones en el debate*

El proceso negociador en Cartagena y en Montreal fue difícil y los países que sustentaron posiciones más contrapuestas tuvieron que ceder en sus exigencias, para poder aprobar el Protocolo de Bioseguridad. Las discusiones fueron llevadas a otros foros internacionales, donde participaron diferentes actores, incluidos representantes de consumidores y ambientalistas.

La biotecnología ha elevado el valor de los recursos genéticos e hizo aconsejable promulgar marcos reguladores internacionales. El Convenio de la Diversidad Biológica llamó a los Estados analizar las modalidades de un instrumento internacional regulador del uso de las nuevas técnicas. El Protocolo de Bioseguridad, instrumento internacional, suscribe sólo el movimiento transfronterizo de los productos y pide a sus Estados miembros complementarlo con legislaciones nacionales.

Las dificultades para lograr un consenso llevaron a los países a agruparse según sus intereses y opiniones. Se formaron cinco grupos negociadores: i) el Grupo Miami, integrado por los Estados Unidos, Canadá, Australia, Argentina, Uruguay y Chile; ii) los países de la Unión Europea; iii) el Grupo de Avenencia; iv) países de alto nivel de biodiversidad, como Suiza, Noruega, Nueva Zelandia, México, Japón y la República de Corea, y v) países con ideas afines, integrado por países en desarrollo como China y países de África, Asia, América Latina y el Caribe, excepto los ya mencionados.

Las negociaciones comenzaron con temas relativos a la biodiversidad y condiciones de seguridad en la salud humana y medio ambiente. Continuaron con la evaluación de riesgos en el manejo, uso y transporte de los productos transgénicos, las implicaciones socioeconómicas, las responsabilidades por daños o accidentes, la capacidad institucional y el intercambio de información. Con el tiempo, se trataron aspectos relacionados con el comercio, como el movimiento transfronterizo, el principio de precaución, el etiquetado, y la relación con otros acuerdos internacionales, en particular con la OMC en los Acuerdos sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y de Barreras Técnicas al Comercio (BTC).

La postura de los países de la Unión Europea y un número de países en desarrollo relacionaba el Protocolo de Bioseguridad a los acuerdos medioambientales. Se temía dejar sin validez los controles a los alimentos transgénicos y que se impusieran medidas comerciales por sobre las ambientales y sanitarias. Los miembros buscaron equilibrar los temas medioambien-

tales con los comerciales y complementar los primeros con los de la OMC.

Los países de la Unión Europea consideraban que era necesario evaluar el riesgo en el principio precautorio fundamentado científicamente. Dicho principio, no regulado en el derecho internacional, no permite que circulen alimentos sin saber con certeza que no tienen efectos adversos en la salud o el medio ambiente. Los países que se inclinan por reglas internacionales rechazan la importación de alimentos transgénicos si éstos no han aprobado el examen de evaluación de riesgos que efectúen las autoridades nacionales y de la UE. La Comisión Europea no permite prohibir unilateralmente un cultivo, a no ser que se demuestre con nueva evidencia científica que tal cultivo es dañino.

Los miembros de la Unión Europea se esforzaron por lograr una normativa y una posición común frente a los organismos modificados, viéndose obligados a reglamentar la liberación de ellos (para ventas, ensayos, comercio) en sus territorios. La mayor rigurosidad de las directrices europeas frente a la ausencia de legislaciones adecuadas en otros mercados ha llevado a sus empresas con intereses biotecnológicos a experimentar en mercados no regulados, o en los propios, bajo previa autorización. Las divergentes opiniones gubernamentales sobre los efectos que causan los distintos estándares de seguridad alimentaria nacionales dificultan el avance negociador.

En 2000, la Comisión Europea dio un giro en su posición ante el bloqueo existente desde 1998 a la autorización de nuevos productos transgénicos: hoy admite que el bloqueo es una norma ilegal e injustificada que debe levantarse y espera adoptar nuevas propuestas, pero al otorgar nuevas licencias, a mediano o largo plazo, las empresas biotecnológicas deberán aceptar normas más rigurosas que incorporen evaluaciones de riesgo, etiquetado y un control comercial más estricto.

Los países del Grupo Miami impidieron aprobar un marco regulador que obstaculizara el libre intercambio de los alimentos transgénicos y sus derivados.⁴ Al Grupo le preocupaba que el principio precautorio pudiera utilizarse como barrera legítima al comercio cuando no se contara con una base científica sólida. El Grupo fue renuente a incluir en el Protocolo el etiquetado, elemento esencial del principio precautorio en la comercialización.

⁴ Estados Unidos, por no haber ratificado la CDB, no tiene derecho a voto en las negociaciones del Protocolo.

La posición de los Estados Unidos es que sólo aquellos alimentos transgénicos sustancialmente diferentes a los tradicionales justifican una regulación. De lo contrario, plantea ese país, la Unión Europea podría aprovechar de exigir a todos los alimentos modificados una etiqueta que incluyese el origen genético del producto; el régimen comercial de la OMC debe prevalecer sobre el Protocolo de Bioseguridad (Kerr, 1999).

Las negociaciones para definir las reglas del comercio de los alimentos transgénicos fracasaron en la reunión de Cartagena, en 1999. Algunos países temían que las reglas de la OMC entrasen en conflicto con las del Protocolo, pues percibían que el grupo ambientalista no conocía cabalmente las reglas del comercio internacional. Así, de aceptarse el Protocolo, se podría limitar el movimiento internacional de alimentos transgénicos por razones de salud humana, vegetal o animal o por daño medioambiental. Esto no debería crear barreras al comercio agrícola ni debilitar el Acuerdo MSF.

A principios de 2000, el Grupo Miami evitó que otros gobiernos exigiesen una autorización para la importación previa a la exportación. Las negociaciones se estancaron y un año después en Montreal, el Grupo Miami y la Unión Europea cedieron en sus posturas iniciales, acercándose a una posición conciliadora. 135 Estados aprobaron el Protocolo, que al ratificarse se sumará a otros tratados ambientales para regular el comercio.

c) *El Protocolo y su significado*

Es útil diferenciar dos casos de introducción al medio de organismos transgénicos: uno es su incorporación al cultivo (por ejemplo, semillas) y otro es la incorporación al procesamiento y al consumo humano y animal (por ejemplo, granos). Esta distinción ayudará a entender ciertos aspectos de algunos de los principios incluidos en el Protocolo.

Este establece que cada país puede adoptar sus propias regulaciones respecto de los alimentos transgénicos y que tales normas pueden ser más exigentes que las del mismo Protocolo, pero exige notificarlas a las demás naciones. Para compartir tal información se estableció un organismo: el Acuerdo Informado Previo (AIP), principal aporte y pilar del Protocolo.

El AIP es sólo un control previo a la autorización para el consumo humano en los países importadores, es decir, es una notificación entre países. Dicho acuerdo exige que el país importador conceda la autorización para realizar el primer movimiento transfronterizo del organismo transgénico. Esto permite obtener infor-

mación acerca de los países que rechazan los alimentos transgénicos. Además, la aplicación del AIP permite una evaluación de los riesgos y de sus posibles efectos adversos, y si los hay, la negación del acceso, fundamentado científicamente para evitar barreras comerciales injustificadas.

El AIP permite imponer restricciones al comercio pero no al cultivo de transgénicos. A partir de 2002, las exportaciones realizadas principalmente por los Estados Unidos, Canadá y Argentina deberán obtener un permiso del país importador y notificarlo a un organismo regulador de las Naciones Unidas.

Aquí surge la primera responsabilidad del país exportador, que debe notificar su intención de exportar, y del importador, que debe desarrollar y anunciar sus regulaciones. El exportador puede optar por un sistema de regulación nacional consistente con el Protocolo o por un sistema regulado por el mismo Protocolo. El AIP permite el veto del país importador ante pruebas científicas aportadas por el país exportador (Cosbey y Burgiel, 2000).

En aquellos organismos transgénicos destinados al procesamiento y consumo no se exige el AIP. Con la evaluación de riesgo el importador puede solicitar información adicional, aceptar el acceso con o sin condiciones, prohibir la entrada o prorrogar el plazo de ingreso del organismo modificado. Aun cuando el AIP no cubre los productos agroindustriales con procesos productivos que hayan incluido algún organismo transgénico, es un antecedente de protección al consumidor y al medio ambiente por no contar con información científica sólida.

El Protocolo incluye el principio precautorio, para proteger al medio ambiente de la reducción de la biodiversidad y a resguardar la salud de los consumidores. La regulación de los movimientos transfronterizos de los alimentos agrícolas transgénicos evita riesgos ambientales y sanitarios. Otros aspectos de la bioseguridad deben cubrirse con las leyes nacionales.

El principio precautorio es una opción gubernamental para rechazar el acceso sin ser penalizado internacionalmente. Posibilita que el país reciba la información sobre uso y seguridad exigida cuando se introduce el organismo transgénico en el medio, y requiere notificación entre los países al aplicar el AIP. Permite imponer restricciones y garantías al comercio de transgénicos por insuficiente información científica y estima la presencia de riesgo para la biodiversidad o la salud humana.

El principio precautorio se alcanzó por el apoyo mutuo entre los instrumentos ambientales y de comercio, sin subordinación de los primeros a los acuerdos

comerciales multilaterales. La diversidad biológica y la seguridad alimentaria no prevalecen sobre las normas de la OMC y viceversa. El Protocolo de Cartagena se basa en el principio precautorio y la OMC en la evidencia científica.

El Protocolo no debe afectar los derechos y obligaciones de los gobiernos bajo otros acuerdos internacionales (de la OMC o cualquier otro). En lo comercial, no implica un cambio en los derechos y obligaciones pactados bajo un acuerdo internacional, incluidos los Acuerdos MSF y BTC. Los controles permitidos al comercio de productos transgénicos bajo el principio precautorio invierten la carga de la prueba, es decir, el introducir mayores controles si no hay evidencia científica cierta de ausencia de riesgo.

Al comenzar una actividad debe demostrarse que su resultado es inocuo para el medio ambiente; de lo contrario, sus efectos son controlados y pueden inducir al país a imponer estándares más altos que los establecidos en otros acuerdos internacionales, como derecho del Estado. La Comisión Europea considera que cada miembro de la OMC tiene derecho a establecer el nivel de protección que estime apropiado, particularmente en lo que se refiere al medio ambiente y la salud humana. Pero Estados Unidos rechaza que el principio precautorio de la Unión Europea sea aceptado como una barrera legítima al comercio. Argumenta que debe resolverse apelando a la ciencia, que hoy no puede responder con certeza que los productos transgénicos serán seguros a futuro.

2. Las normas de la OMC

Es función de la OMC resolver las controversias comerciales entre sus miembros. Respecto a la seguridad de los alimentos modificados, ofrece principios a los que se puede recurrir cuando los países se enfrentan a divergentes interpretaciones de cómo proteger a los consumidores.

Aun cuando los miembros de la OMC no le han otorgado un mandato para desarrollar estándares de seguridad alimentaria, sí cuenta con normas para evitar que los miembros utilicen barreras comerciales innecesarias y sin justificación. Esas normativas se enmarcan en los Acuerdos sobre MSF, BTC y Propiedad Intelectual relacionados con el comercio, y en las excepciones del GATT, artículo XX b) y g).⁵

⁵ Permite a los gobiernos adoptar medidas comerciales necesarias para proteger la salud humana y animal, y preservar los vegetales y la seguridad de los recursos naturales agotables.

El país tiene derecho a establecer sus propias normas ambientales y de seguridad alimentaria de acuerdo con el artículo XX del GATT. Pero este derecho debe ser consistente con los principios de la OMC: ausencia de discriminación entre las naciones y trato nacional una vez que la importación entra al mercado nacional. Sin embargo, ante la presencia de un producto biotecnológico algunos actores argumentan que el proceso productivo es un elemento relevante. Si las reglas del comercio incluyeran a los procesos productivos usando las excepciones del artículo XX del GATT, su justificación debería probarse científicamente, de lo contrario se necesitaría una modificación al artículo (CEPAL, 1998).

No existe en la OMC un compromiso que regule el comercio de los productos transgénicos, ni tampoco normas internacionales que rijan su intercambio según el método de producción. Las reglas del comercio internacional dirigen su atención al comercio de productos y no al proceso productivo, salvo que éste afecte la seguridad y ponga en peligro el recurso natural, la salud humana y la animal.

Existen argumentos a favor y en contra de la conveniencia de modificar el artículo XX del GATT para permitir la aplicación de medidas comerciales a los procesos productivos. Es un punto que habrá que discutir y resolver en futuras negociaciones, como también habrá que definir si el Protocolo debe incluir sólo a los microorganismos transgénicos o también a los procesos productivos que en alguna parte de la cadena productiva utilizaron técnicas biotecnológicas.

Las regulaciones nacionales pueden conducir a las partes a discrepar. Aquellos países que consideran que un producto obtenido por métodos productivos tradicionales y uno obtenido a través de la biotecnología son similares, insisten en que los acuerdos de la OMC son los adecuados para resolver las diferencias. Por el contrario, aquellos que consideran que son productos diferentes porque su proceso productivo es distinto, aducen una falta de regulación en el comercio de productos biotecnológicos.

La idea de anexas el Protocolo a los acuerdos de la OMC fue defendida por el Grupo Miami, que respeta los acuerdos de esta organización. Propone que las divergencias sobre el comercio de los productos transgénicos sean regladas al interior de la OMC y no por acuerdos particulares. Este tema está inscrito para discusión en la próxima ronda de negociaciones de la organización (OMC, 1999).

Otros países recurren al principio precautorio como manera de justificar medidas proteccionistas. La

Unión Europea ha pedido a la OMC que clarifique el uso de dicho principio y que extienda su aplicación al marco de la organización. Argumentan que los productos transgénicos constituyen una tecnología nueva que justifica el uso del principio, pues la prevención de potenciales riesgos y la preservación del medio ambiente deben estar por sobre la liberalización del comercio. Los cultivos con genes incorporados son vistos por los miembros de la UE como fuente de riesgos potenciales.

Hasta ahora, la OMC ha condenado la prohibición de la Unión Europea de importar carne tratada con hormonas, el embargo australiano del salmón del Pacífico y los requisitos de Japón de someter a pruebas una variedad de frutas, por no existir evidencia científica que garantice la inocuidad de su consumo. Ambos —la evidencia científica sólida y en su ausencia el principio precautorio— provocan tensión en las negociaciones comerciales.

Nuevas restricciones al intercambio pueden causar fricciones con el sistema multilateral de comercio. Según la OMC, los Acuerdos MSF y BTC proveen los lineamientos para negociar las regulaciones comerciales y el etiquetado; sin embargo, al firmarse estos acuerdos en 1994 el tema de los productos transgénicos no estaba en negociación. Ambos acuerdos aspiran a regular las restricciones comerciales al uso indiscriminado de medidas técnicas como salvaguardias de la salud humana, el medio ambiente y los intereses nacionales, así como a armonizar las normas alimentarias nacionales.

a) *Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*

Este Acuerdo MSF suscrito en la Ronda Uruguay regula la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias. Se aplica a todas las medidas que puedan afectar directa e indirectamente al comercio internacional y que sean consideradas necesarias para proteger la salud humana. Se refiere a las reglamentaciones en materia de inocuidad de los alimentos, y permite a los gobiernos imponer medidas internas e internacionales temporales, si no están asegurados la inocuidad del alimento y el control sanitario de animales y vegetales.

El Acuerdo MSF permite a los gobiernos regular el comercio aplicando medidas nacionales más estrictas que la norma internacional. Para hacerlo se debe demostrar científicamente que la norma internacional ofrece menor protección sanitaria y proceder a una

evaluación del riesgo; de lo contrario, puede generarse una proliferación de medidas sanitarias y fitosanitarias que impidan el flujo comercial (OMC, 1996).

Hay diferencias importantes entre el Acuerdo MSF y el Protocolo de Bioseguridad. Una se refiere al riesgo. El Acuerdo señala que existe un nivel de riesgo, pero no estipula qué constituye riesgo; promueve evaluaciones de riesgo sistemáticas pero no menciona cómo administrarlas; para aplicar el nivel adecuado de riesgo los gobiernos revisan casos similares en otros países. En cambio, el Protocolo indica qué es un riesgo, cómo evaluarlo, cómo administrarlo y, de no contar con una base científica, permite utilizar el principio precautorio para prohibir o restringir una importación.

El Acuerdo MSF permite adoptar medidas provisionales cuando la evidencia científica es insuficiente, en tanto que el principio precautorio es relativamente más restrictivo para los consumidores. El Protocolo permite al importador requerir al exportador que realice una evaluación de riesgo para tomar decisiones; en cambio, el Acuerdo determina previamente qué constituye riesgo y cómo calcularlo (Cosbey y Burgiel, 2000).

Con nueva información científica, el Protocolo permite al importador revisar y modificar una decisión sobre el movimiento transfronterizo de los productos transgénicos, en tanto que las medidas del Acuerdo MSF son más ambiguas. En el marco de la OMC, la normativa no juzga si existe una evidencia científica apropiada o cuál es la mejor evidencia frente a un alimento transgénico. Sin embargo, a pedido de la misma OMC esta función ha sido traspasada a la Comisión del Codex Alimentarius, que busca elaborar una norma general sobre la inocuidad de los alimentos, controlar los alimentos biotecnológicos y desarrollar estándares alimentarios internacionales voluntarios que han de ser sometidos a los gobiernos para su aceptación e utilización al aplicar los Acuerdos MSF y BTC.

Las normas que elabora la Comisión del Codex Alimentarius deben permitir juzgar si las normas nacionales entorpecen el flujo del comercio internacional. Si las regulaciones nacionales no están debidamente justificadas frente a la norma internacional del Codex, el conflicto debe juzgarse en la OMC.

b) *Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio*

El Acuerdo BTC incorpora las normas técnicas de los estándares y regulaciones nacionales, regula los requisitos de calidad alimenticia y las obligaciones no cubiertas por el Acuerdo MSF e incluye prescripciones

técnicas resultantes de medidas en materia de inocuidad de los alimentos, de inspección y de etiquetado.

Por los derechos y obligaciones estipulados en el Acuerdo BTC, los países pueden imponer normas técnicas con una intención legítima, siempre que los requisitos exigidos no constituyan barreras más restrictivas al intercambio transfronterizo que las necesarias para cumplir con los objetivos. Un aporte del Acuerdo es proporcionar los principios internacionales para eliminar barreras comerciales infundadas, evitar que se creen nuevos obstáculos, contar con elementos para desarrollar estándares internacionales y posibilitar que los estándares nacionales se lleven a niveles internacionales.

El Acuerdo no proporciona una definición clara y precisa del significado de los estándares internacionales de los alimentos transgénicos y tampoco se cuenta con una distribución equitativa de las necesidades nacionales. La escasa información disponible hace que los estándares reflejen las disposiciones de algunos países. El Protocolo de Bioseguridad debe precisar una definición de los estándares en el ámbito nacional y en el internacional.

La Comisión del Codex Alimentarius está considerando si adopta un estándar internacional de etiquetado de los alimentos transgénicos basado en una equivalencia sustancial. Se necesita definir si el organismo transgénico es sustancialmente equivalente a un alimento original. El etiquetado buscaría asegurar que los estándares elegidos apoyen al consumidor en su derecho a informarse y elegir, a reconocer el contenido del alimento y a distinguir los insumos utilizados en el proceso productivo. No obstante, esto exigiría no perder de vista el ciclo de vida del alimento, tarea nada de fácil. Y aun pudiendo seguir cada etapa del proceso, no todos los países estarían en condiciones de cumplir con tal exigencia.

La FDA de los Estados Unidos no prevé un etiquetado especial y argumenta que, no teniendo certeza científica que demuestre que el consumo de un producto transgénico altera la composición del alimento y daña la salud, la etiqueta deja de ser obligatoria. No rechaza la etiqueta voluntaria, pero no pretende establecer una distinción obligatoria entre un alimento transgénico y uno original, si no existe una diferencia sustancial. En algunos países han surgido problemas comerciales por presiones internas para usar las etiquetas como condición de acceso al mercado.

El Protocolo no contempla separar físicamente los productos modificados genéticamente de los demás.

Las divergencias sobre el etiquetado se han solucionado parcialmente, al ceder los Estados Unidos a la presión de la Unión Europea para que el etiquetado sea obligatorio. Este es sólo un punto de partida para conciliar intereses y comenzar una nueva etapa negociadora. La obligación de etiquetar es también una preocupación que comparten Brasil y Argentina. El gobierno de Canadá está evaluando si debe introducir nuevas regulaciones al respecto, pues su posición es similar a la de los Estados Unidos. En Japón, el etiquetado es obligatorio desde abril de 2000.

La Comisión Europea no considera necesario un etiquetado especial, pero el Parlamento Europeo sí exige información completa para diferenciar los productos y cree necesario tomar medidas más drásticas en la regulación de los cultivos transgénicos. En algunos países de la Unión Europea la prioridad se centra en la biotecnología, en la introducción de nuevos alimentos transgénicos al mercado, en el almacenamiento y caducidad de los productos, o en la responsabilidad frente a la seguridad alimentaria.

Las principales exportaciones de alimentos transgénicos desde los Estados Unidos a países de la UE son trigo, algodón y soja, justamente los que originan divergencias. Para los Estados Unidos, estos alimentos no presentan riesgos para la salud. Sin embargo, algunas empresas europeas han dejado de utilizarlos como insumos en sus procesos productivos, por temor a incorporar organismos modificados.

Los ambientalistas europeos continúan temiendo que a largo plazo surjan efectos medioambientales negativos. Argumentan que se priva al consumidor de acceder a la información sobre potenciales peligros y opinan que los gobiernos debieran exigir el etiquetado de todos los alimentos transgénicos. Manifiestan que el rechazo de algunas industrias biotecnológicas a aceptar la etiqueta obligatoria demuestra desconfianza en su propia producción.

En general, la legislación nacional e internacional sobre el control de los organismos transgénicos es aún escasa. En muchos países desarrollados las exigencias al gobierno por parte de grupos consumidores y organizaciones no gubernamentales de que haya un control efectivo y seguro de la oferta alimentaria son mayores que en los países en desarrollo. Al respecto hay propuestas de establecer un organismo gubernamental con capacidad técnica y económica de revisar la importación de alimentos y verificar la veracidad de la información contenida en el envase.

V

Consideraciones finales

La moderna biotecnología debe verse como un complemento y no como un sustituto de las técnicas agrícolas tradicionales. Su empleo necesita de la intervención del hombre para mover los genes entre distintas especies. La incertidumbre frente al consumo de un alimento transgénico o de uno híbrido —que también resulta de modificaciones genéticas pero dentro de una misma especie— cuestiona al primero y no al segundo.

La biotecnología es sólo una herramienta para solucionar algunos problemas vinculados con la agricultura. Inquietan a la sociedad sus posibles riesgos ambientales, sanitarios y socioeconómicos. Los riesgos para la salud humana son más comunes y similares entre los países, pero los ambientales deben estudiarse caso a caso pues varían los efectos, positivos y negativos, de aplicar las nuevas herramientas.

Estas técnicas ofrecen posibles soluciones a problemas actuales, como los de desarrollar la agricultura y la industria alimentaria y satisfacer las necesidades nutricionales de una creciente población. En parte esto puede lograrse si prospera una nueva generación de alimentos que incorpore nuevas características y genere ventajas frente a alimentos tradicionales similares.

Para que se pueda determinar si es beneficioso o no comercializar un alimento transgénico es preciso entregar mayor información al público sobre las ventajas y seguridad biológica de su consumo. Una participación activa del consumidor en los debates y su asesoramiento con información a su alcance disminuirían la incertidumbre. Pero la falta de financiamiento para poner en marcha las necesarias redes informáticas dificulta el proceso de comunicación, especialmente en los países en desarrollo.

La ausencia de reglas sobre los alimentos biotecnológicos en el comercio internacional desencadenó una serie de rondas negociadoras que finalizaron cuando cedieron los países con posiciones opuestas. La aprobación del Protocolo demostró que, al ceder las partes, se equilibraron los intereses del comercio con las preocupaciones del medio ambiente.

El Protocolo exige legislar internamente, desarrollar un marco jurídico de aplicación biotecnológica, evaluar los riesgos de adaptación, determinar el nivel de protección deseado y contar con instituciones na-

cionales preparadas para llevar a cabo las tareas pertinentes. Pero el desarrollo dinámico de la ciencia, las normativas y regulaciones nacionales establecidas y el nivel de riesgo incorporado impulsa a las instituciones a gestar nuevas regulaciones y a efectuar continuas revisiones, complementando y ampliando reglas que den seguridad al consumidor.

Los países en desarrollo deben contar, además, con la capacidad de adaptar, implementar, difundir e innovar en un sector que es accesible, pero de alta tecnología. Por lo tanto, necesitan instituciones de investigación que, además de cumplir con su propio objetivo, tengan la función de unir a los inversionistas y creadores de tecnologías con los consumidores.

El desarrollo biotecnológico beneficia a los productores, otorga gratificación directa a los consumidores y reconoce los beneficios y riesgos que puede aportar al sector agrícola. Pero para lograr la seguridad alimentaria es recomendable que los países en desarrollo, y en éstos particularmente los agricultores de escasos recursos, se beneficien más de los avances de la biotecnología, tengan más acceso a las fuentes de recursos genéticos y a la financiación pública y puedan recoger los frutos de un diálogo aventajado entre los sectores públicos y privados (FAO, 2000).

La confianza de los consumidores en las instituciones que recomiendan las normas es cada vez más importante en las decisiones que ellos tomen. La falta de transparencia y claridad de las normativas y la demora en tomar medidas apropiadas en respuesta al problema emergente son elementos en contra.

Preocupan las diferentes visiones frente a los productos transgénicos. Para los Estados Unidos, sólo puede ser tema de regulación el producto final y no el proceso productivo; en cambio, para la Unión Europea tanto el producto final como el proceso productivo están sujetos a regulación. La tendencia a regular el proceso productivo genera polémica, pues esta norma no es aceptada por la OMC.

Los Acuerdos MSF y BTC proveen los lineamientos para que los países orienten sus regulaciones por la ciencia y solucionen sus diferencias bilateralmente, evitando llegar a la OMC. También permiten armonizar los distintos sistemas reguladores nacionales y las exigencias de etiquetado. Pero no proponen una solu-

ción si el conflicto se presenta por consideraciones éticas, sin una evidencia científica que justifique exigir la etiqueta. Esto puede hacer que ambos acuerdos sean objeto de revisión y de futuras negociaciones en la OMC.

La aprobación del Protocolo no elimina la posibilidad de futuros problemas, pero indica que los argumentos a favor y en contra del uso de las nuevas técnicas comienzan tímidamente a conciliarse. Hay pasos hacia una convergencia entre las distintas posiciones que, por un lado, proponen ofrecer una alimentación más abundante y, por otro, reclaman el desconocimiento de los efectos del consumo transgénico en la salud y el medio ambiente. Pero esto no significa que finalice el debate. Más bien, algunos países consideran que el Protocolo es insuficiente y desean continuar investigando para llegar a un comercio biotecnológico más seguro.

El tema de los nuevos productos agrícolas es debatido en foros internacionales y aparece recurrentemente en las negociaciones. Las controversias comerciales sobre el etiquetado y las diferentes regulaciones nacionales no disminuyen la incertidumbre. La etiqueta no informa qué genes se incluyen en la producción; la incertidumbre acerca de riesgos en el consumo posiblemente continuará y deberá negociarse qué información es pertinente incluir para lograr más transparen-

cia. La inseguridad en el consumo podría paliarse si el mensaje es preciso, libre de manipulación, simple y equilibrado.

Contribuye a alimentar el debate el hecho de que los países de América Latina son poseedores de una gran biodiversidad, que es fuente de ganancias que son recogidas principalmente por las empresas transnacionales, sin que los países de la región reciban la proporción que les corresponde por el acceso a los insumos genéticos. La cuestión del reparto de las ganancias no está resuelta y no parece fácil que se resuelva a corto plazo. En los argumentos suelen destacarse más las preocupaciones de los países que hacen mayor uso de las biotecnologías y olvidarse de las inquietudes e intereses de los países en desarrollo.

Por último, no puede concluirse *a priori* que un alimento, por ser transgénico, deba clasificarse como perjudicial o ventajoso, bueno o malo, dañino o inocuo. Cada nuevo alimento deberá ser analizado con rigor antes de que se le lance al mercado. Es fundamental que los beneficios y riesgos de cada uno de los organismos transgénicos incorporados y sus repercusiones en los ecosistemas nacionales sean evaluados fríamente y las conclusiones transmitidas a la sociedad. Esto pavimentará el camino para avanzar en la creación de alimentos transgénicos sanos y amigables con el medio ambiente.

Bibliografía

- Brañes, R. y O. Rey (1999): *Política, derecho y administración de la bioseguridad en América Latina y el Caribe, México*, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)/Asociación Latinoamericana de Derecho Ambiental, diciembre.
- CEPAL (1998): *Comercio y medio ambiente en la Organización Mundial del Comercio*, Santiago de Chile, 31 de enero.
- Cosbey, A. y S. Burgiel (2000): *The Cartagena Protocol on Biosafety: An Analysis of Results*, IISD briefing note, Winnipeg, Canada, International Institute for Sustainable Development (IISD). <http://iisd.ca>
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2000): Declaración de la FAO sobre biotecnología, Roma.
- Grace, E. (1997): *La biotecnología al desnudo. Promesas y realidades*, Barcelona, España, Editorial Anagrama.
- Harvard University, Center for International Development (1999): International Conference on Biotechnology in the Global Economy, Cambridge, Massachusetts, septiembre.
- Jaffé Carbonell, W. y D. Infante (1996): *Oportunidades y desafíos de la biotecnología para la agricultura y agroindustria de América Latina y el Caribe*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), septiembre.
- James, C. (1998): *Global Status and Distribution of Commercial Transgenic Crops in 1997*, Briefs, N° 35, International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications (ISAAA), www.isaaa.org
- _____ (1999): *Global Review of Commercialized Transgenic Crops: 1998*, Briefs, N° 8, ISAAA. www.isaaa.org
- _____ (2000): *Global Status of Commercialized Transgenic Crops: 2000*, Briefs, N° 21, ISAAA. www.isaaa.org
- Kerr, W. (1999): International trade in transgenic food products: A new focus for agricultural trade disputes, *The World Economy*, vol. 22, N° 2, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishers, marzo.
- Krattiger, A. (1999): Building public/private agri-biotech networks for resource poor farmers in Southeast Asia and Africa, *ISAAA Biennial Report 1997-1999. New Partnerships for Prosperity*, Nueva York, ISAAA.
- Manzur, M. I. (1999): *Biotecnología y bioseguridad: la situación de los transgénicos en Chile*, Programa Chile Sustentable, julio. www.chilesustentable.net
- Programa Chile Sustentable (1999): *Boletín de actualidad sobre transgénicos*, N° 1-2, www.chilesustentable.net
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1999a): *Frequently Asked Questions. Biotechnology and Food Safety*. www.oecd.org/subject/biotect/fac.htm
- _____ (1999b): Modern biotechnology and the OCDE. Policy brief, *OCDE Observer*, París, junio.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (1996): *Explicación del Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre la*

- aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias*, 15 de julio. www.wto.org
- _____ (1999): *Preparations for the 1999 Ministerial Conference*, Documento, N° 220, Ginebra, 28 de junio.
- Stilwell, M. y B. Van Dyke (1999): *An Activist's Handbook On Genetically Modified Organisms and the WTO*, Washington, D.C. The Consumer's Choice Council. Center for International Environmental Law, julio.
- The Biotechnology Knowledge Centre (1999a): *Food Safety and Genetically Modified Foods, Full Report*, N° 1472, Food Safety Authority of Ireland, 13 de mayo. www.biotechknowledge.com
- _____ (1999b): *Food Safety and Genetically Modified Foods, Full Report*, N° 1919, Food Safety Authority of Ireland, 1 de agosto. www.biotechknowledge.com
- The Economist* (1999): *Sticky labels*, Londres, The Economist Newspaper Limited, 1 al 7 de mayo.

Impactos estáticos y *dinámicos del MERCOSUR.*

El caso del sector *farmacéutico*

Marta Bekerman

Directora

bekerman@econ.uba.ar

Pablo Sirlin

Investigador

psirlin@sepyme.gov.ar

*Centro de Estudios de la
Estructura Económica (CENES),
Facultad de Ciencias
Económicas,
Universidad de
Buenos Aires*

En este artículo se analiza el impacto del Mercosur sobre el sector farmacéutico. Entre las conclusiones surge que, como consecuencia del proceso de integración, el sector sufrió fuertes impactos de carácter tanto estático como dinámico. Desde el punto de vista estático, puede apreciarse que la integración ha dado lugar a un notable aumento del comercio intrazonal, lo que revela la existencia de un importante proceso de creación de comercio en el Mercosur. Desde el punto de vista dinámico, el aspecto saliente es el interés cada vez mayor mostrado por las empresas trasnacionales, a partir del proceso de integración, por reposicionarse en los mercados de Argentina y Brasil. Este proceso, junto con los cambios regulatorios en materia de patentes medicinales, ha generado un fuerte cambio de estrategia y posicionamiento de los laboratorios de origen nacional.

I

Introducción

La evaluación de los beneficios de los procesos de integración, así como de sus costos, no sólo es una tarea difícil, sino que no existe consenso sobre la manera de llevarla adelante.

La mayor parte de los estudios económicos consideran que los efectos estáticos de creación o desvío de comercio son la variable fundamental para tal objetivo. Sin embargo, esos efectos dejan afuera los beneficios potenciales de carácter dinámico que pueden derivarse del proceso de integración, como el desarrollo de cambios tecnológicos, de procesos de aprendizaje, de especialización productiva y otros. Estos efectos dinámicos son los que ofrecen los argumentos más convincentes para defender los procesos de integración por sobre los de la apertura unilateral de la economía. Pero el problema se plantea a partir de las dificultades que existen para realizar su medición, ya que ésta no resulta del análisis de las tasas de crecimiento o del comportamiento de los flujos comerciales regionales.

Dichas dificultades plantean la necesidad de trabajar con dimensiones más desagregadas que permitan identificar procesos que no podrían ser detectados a nivel global. Para hacerlo, se procede a analizar las transformaciones sufridas en el interior de cada sector productivo,¹ para determinar cómo fueron afectados los niveles y las formas de organización de la producción, las estrategias empresariales, los niveles de actualización tecnológica, la dinámica regional del sector, etc. Este tipo de análisis requiere aislar, en la medida de lo posible, los efectos de los procesos de integración de aquellos emanados de las demás transformaciones que están teniendo lugar en las economías de la zona (procesos de apertura, de privatizaciones y otros). Esto nos dará elementos para descubrir qué tipo de políticas nacionales o comunitarias podrían aplicarse en el futuro para hacer del Mercosur un dinamizador del desarrollo productivo.

Siguiendo el criterio metodológico descrito, en este artículo se analizará el impacto del Mercosur so-

bre el sector farmacéutico.² Se trata de un sector de gran interés para el análisis de los efectos de la integración regional, por su importancia estratégica, porque ha mostrado flujos de comercio intrazonales y extrazonales crecientes y por los profundos cambios que está experimentando tanto a nivel mundial como dentro de los países de la zona. En efecto, el costo y la forma de financiar el acceso de la población a los medicamentos es, y ha sido siempre, un fuerte motivo de preocupación de los gobiernos. Por otro lado, el nivel de innovación tecnológica y de eficiencia dinámica que alcance el sector puede ser un factor importante de su inserción en los mercados regionales y mundiales.

A modo de anticipo, cabe señalar que el sector, como consecuencia del proceso de integración, sufrió fuertes impactos de carácter tanto estático como dinámico. En primer término, la integración zonal ha dado lugar a un notable aumento del comercio intrazonal, puesto que las importaciones extrazonales también han aumentado y que los niveles de producción muestran crecimientos mucho menores, puede inferirse que existe un importante proceso de creación de comercio en el Mercosur. Los impactos dinámicos responden a diferentes causas, entre las cuales merece destacarse el creciente interés mostrado por las empresas transnacionales, a partir del proceso de integración, por reposicionarse en los mercados de Argentina y Brasil (dadas las mayores posibilidades de expandir el comercio intrafirma).

El sector farmacéutico presenta un creciente grado de internacionalización, y está dominado a nivel mundial por un conjunto reducido de empresas, cuyo esfuerzo competitivo se basa en la permanente introducción de nuevos productos sobre la base de investigación científica y tecnológica, así como en fuertes gastos de comercialización y publicidad para los productos existentes. Dentro de la región son precisamente las

¹ Es que cada sector se ve afectado en forma muy distinta, ya sea por la situación competitiva previa, por las posibilidades que existen de aprovechar demandas latentes de los restantes mercados, o por la forma particular en que inciden las asimetrías regulatorias entre países socios.

² El sector farmacéutico forma parte de una cadena productiva que se inicia con el descubrimiento de una molécula o principio activo y continúa con la producción industrial de fármacos. Estas dos etapas constituyen la industria "farmoquímica" y son parte de lo que generalmente se denomina "industria química fina". La industria farmacéutica propiamente dicha, que será analizada en este trabajo, engloba la producción de especialidades farmacéuticas o medicamentos y su comercialización.

grandes firmas transnacionales las que claramente dominan en el segmento de los medicamentos éticos patentados.³ Estas firmas actúan en forma muy dinámica en lo que se refiere tanto a la ubicación de sus plantas como a sus patrones de especialización nacional.

En el caso de los productos genéricos, la capacidad innovativa y los gastos de comercialización tienen un rol secundario; la competencia en precios es lo fundamental, y esto obliga a prestar una mayor atención a la tecnología de procesos y al aprovechamiento de economías de escala.

En la mayor parte de los países se encuentran, además de las transnacionales, empresas de capital nacional que se dedican a la elaboración de especialidades farmacéuticas. Estas empresas utilizan como insumos fármacos genéricos a precios menores que los similares patentados, y prácticamente no realizan actividades de investigación, aunque sí tienen cierto nivel de gastos en desarrollo de productos. Compiten entre sí y con las filiales de las grandes empresas transnacionales sobre la base de precios y de gastos en comercia-

lización, siendo la marca y la imagen de la empresa un instrumento fundamental de competencia. En el caso de los productos éticos el esfuerzo de comercialización se dirige a la profesión médica, que es la que indica al paciente uno u otro medicamento. En los productos de venta libre la competencia se basa en la marca, consolidada a través de intensa publicidad a nivel masivo.

La propia naturaleza de los productos de esta industria, destinados a la atención de la salud pública, así como la importancia de las actividades de investigación científica y tecnológica hacen que se trate de un sector fuertemente regulado.⁴

Observaremos en primer lugar las asimetrías regulatorias que existen entre Argentina y Brasil (sección II) y el desempeño del sector en los distintos países del Mercosur (sección III), para finalmente evaluar los efectos estáticos y dinámicos del proceso de integración que es posible identificar a partir del análisis estadístico y de los estudios de campo realizados en Brasil, Uruguay y Argentina⁵ (sección IV).

II

Asimetrías de política en el Mercosur

Las asimetrías de política en el Mercosur se manifiestan en dos campos: por un lado, en las políticas globales de promoción a la inversión, la producción, la innovación y las exportaciones, y por otro, en las diferencias en el marco regulatorio que afecta específicamente al sector farmacéutico.

Durante la fase de industrialización sustitutiva de las importaciones los países del Mercosur, especialmente Argentina y Brasil, desarrollaron un vasto conjunto de instrumentos de promoción que combinaron altas tasas de protección comercial con regímenes especiales de incentivo a la inversión y, posteriormente, con instru-

mentos de estímulo a las exportaciones. Hacia fines del decenio de 1980 iniciaron un proceso de reformas orientadas a la liberalización económica y a desmontar el aparato de promoción y regulación del Estado, a las que no resultó ajeno el sector farmacéutico.

Sin embargo, en el caso brasileño todavía permanecen vigentes (y, en muchos casos, superpuestos) distintos incentivos a la inversión del gobierno federal y los gobiernos estatales. Estos últimos disfrutaban de potestades fiscales más amplias que las correspondientes a

³ Dentro de los medicamentos de uso humano se distinguen los *éticos* y *no éticos*. El primer grupo comprende a todos aquellos que se venden exclusivamente a través de receta médica, y pueden ser clasificados en genéricos y patentados. Los genéricos son aquellos cuya patente ya expiró y pueden ser elaborados libremente. Los patentados, en cambio, en el caso de países que aceptan las reglas en la materia, sólo pueden ser fabricados por quienes poseen la patente o bajo licencia otorgada por los dueños de la patente original, por lo que sus precios son generalmente más elevados. Los medicamentos no éticos son aquellos que pueden ser adquiridos sin necesidad de receta médica.

⁴ Las disposiciones sobre patentes establecidas en 1994 en los acuerdos sobre aspectos comerciales de los derechos de propiedad intelectual (TRIPS) del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) obligan a los países, desde su entrada en vigencia, a brindar protección mediante patentes a los productos farmacéuticos y los procesos respectivos. Si bien a los países en desarrollo se les concedió un plazo de cinco años, estos acuerdos están teniendo un profundo impacto sobre aquellos países que no reconocían patentes y que habían logrado desarrollar una industria basada en esfuerzos de desarrollo imitativos por parte de empresas locales (como en India y Argentina).

⁵ Los estudios de campo consistieron en la realización de una entrevista normalizada a alrededor de quince firmas de cada uno de los países y a las principales cámaras empresarias del sector.

las provincias argentinas, por lo que tienen un importante margen para otorgar incentivos fiscales bajo la forma de reducción o financiamiento del impuesto a la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) para atraer nuevas inversiones. También son usuales los incentivos estatales a la capacitación de mano de obra y al desarrollo de infraestructura.

En el caso de Uruguay, las reformas estructurales han sido más graduales (prácticamente no existen procesos de privatización de empresas públicas), aunque durante la década de 1990 se profundizó el proceso de apertura unilateral del comercio (Laens, Lorenzo y Osimani, 1993; Torrello y Noya, 1992).

Por otro lado, desde inicios del decenio se nota la aparición de nuevos instrumentos de política dirigidos a fomentar el desarrollo tecnológico y la reestructuración empresarial. Ejemplos de ello son la creación del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), orientado a fomentar la innovación tecnológica, y también una serie de incentivos a las exportaciones, como la admisión temporaria y los reintegros a la exportación, que han sido utilizados por la mayoría de los laboratorios argentinos entrevistados.

Dentro de las tendencias generales a racionalizar y reducir la intervención pública en materia de política industrial hubo en cada uno de los países del Mercosur sustanciales modificaciones en las políticas regulatorias del sector farmacéutico, el cual estuvo sujeto hasta fines del decenio de 1980 a fuertes restricciones vinculadas con los mecanismos de formación de precios y con el abastecimiento externo. En el decenio de 1990 tanto en Argentina como en Brasil se adoptó un conjunto de medidas desregulatorias que se iniciaron con la eliminación de los controles sobre los precios máximos, aunque subsisten importantes diferencias regulatorias entre ambos países que se manifiestan en dos esferas: la referente al registro de medicamentos y la vinculada a la ley de patentes.

Con respecto al registro de medicamentos, Argentina procedió a su agilización para facilitar la importación de fármacos como forma de incentivar la competencia con la producción local. Con ese propósito creó en 1992 el registro especial de medicamentos autorizados.⁶ En Brasil, en cambio, el mecanismo de registro de los medicamentos es mucho más restrictivo,

⁶ Se estableció entonces el registro automático para todas las especialidades medicinales que ya circulaban en el país, y para aquellas autorizadas en los mercados internos de un conjunto de países considerados de "alta vigilancia sanitaria", cuya lista figura en el anexo I del decreto pertinente. Por otro lado, se determinó un plazo máximo de 120 días para decidir la autorización y registro de productos similares a otros ya inscritos en el país, ya sea para su elaboración interna o para su importación desde países incluidos en la lista del anexo II.

vo, ya que requiere la presentación de muestras para análisis y una serie de experiencias que sean juzgadas necesarias por el órgano sanitario. Estos requisitos ponen un serio límite a las importaciones brasileñas de medicamentos desde los países del Mercosur u obliga a las empresas de estos países a establecer acuerdos con firmas brasileñas que tengan productos ya registrados ante la autoridad sanitaria (De Queiroz, 1993).

En cuanto a la nueva legislación sobre patentes, en Argentina ella no tiene carácter retroactivo, es decir, no otorga derechos sobre productos que con anterioridad a 1995 (fecha de su entrada en vigencia) circulasen en el país y/o tuviesen patentes ya otorgadas en otros países. Por otra parte, las nuevas invenciones de productos farmacéuticos no serían patentables en la Argentina antes de transcurridos cinco años de publicada la ley (Challú y Lewis, 1996). A partir de entonces los titulares de las patentes tendrán durante 20 años el monopolio de los derechos de explotación, siempre que dicha explotación se haga efectiva, ya que cuando una patente no es utilizada las autoridades quedan facultadas para otorgar derechos de explotación a terceros. Se considera como "explotación" la adecuada distribución y comercialización del producto resultante de la patente en cuestión, lo que significa que dicha explotación se puede realizar tanto a través de la producción interna como de la importación.⁷

En Brasil, la ley de patentes tiene vigencia desde el momento de su puesta en vigor (mayo de 1996) y también plantea que la explotación debe hacerse efectiva, pero a diferencia de la ley argentina considera como "explotación" exclusivamente al abastecimiento interno por medio de la producción interna de los productos terminados. Esto significa que si una firma quiere tener el derecho a la explotación monopólica de su invención, se verá obligada a fabricar dicho producto en Brasil. Esta obligación de producción nacional ha generado ya un pedido de panel de los Estados Unidos, es decir, una solicitud para que se juzgue el caso en la Organización Mundial de Comercio (OMC).⁸

⁷ Hacia principios de 2000, año en que debía entrar en vigencia en Argentina el pago de las patentes, se produjo en ese país un fuerte debate acerca de si el requisito de explotación de la patente debía implicar la producción interna del medicamento, como en Brasil.

⁸ Pero Brasil, a su vez, acaba de denunciar que Estados Unidos establece una obligación similar para una serie de drogas y recientemente ganó una votación (por 53 a 1) en la Comisión de Derechos Humanos, condenando el uso excesivo de sus derechos de patentes por parte de ciertas empresas farmacéuticas. Por otro lado, ante la presión internacional un grupo de estas últimas ha abandonado recientemente un juicio contra Sudáfrica por el uso de drogas fundamentales para combatir la enfermedad causada por el VIH. Todo esto hace que la discusión sobre el derecho de patentes pueda asumir nuevas características en el futuro (Watal y Mathai, 1995).

Estas diferencias entre Argentina y Brasil respecto a la ley de patentes pueden resultar decisivas en las estrategias de las firmas, incentivando su radicación en Brasil. En efecto, pueden permitir que el abastecimiento desde este país asegure al titular de una patente el monopolio en ambos países (dado que Argentina considera la importación como explotación), mientras que si se radica en Argentina puede encontrarse obligada a ceder una licencia para la fabricación en Brasil. Por otra parte, la diferencia entre las fechas de entrada en vigencia de ambas leyes (en lo referente a productos farmacéuticos) podría actuar en la misma dirección durante el período de transición en Argentina, para aquellos casos de radicaciones destinadas a explotar invenciones propias. En estos casos, la producción en Brasil al menos asegura el monopolio en dicho país, mientras que la fabricación en Argentina no lo hace en ninguno.

Otro aspecto que conviene destacar es que en ambos países ha habido intentos de promover las ventas a través de medicamentos genéricos, pero queda aún un largo camino por recorrer en este sentido. En Argentina se dispuso la confección de listados de mar-

cas comerciales de medicamentos agrupadas según sus nombres genéricos, y la obligación de los médicos de prescribir utilizando dichos nombres. No obstante, esta última medida resultó difícil de aplicar y por un decreto posterior se dejó a criterio del médico la forma de prescripción. En Brasil se estableció en febrero de 1999 la exigencia de que todos los medicamentos comercializados a través de sus marcas muestren claramente en sus envases la denominación del fármaco o principio activo con que fue elaborado.⁹

Por otro lado, dentro del proceso de armonización de normativas que está teniendo lugar en el Mercosur se ha avanzado en aquellas vinculadas con la inspección de la calidad de los medicamentos, con las prácticas adecuadas para la fabricación de los mismos (GMP), con la inspección de plantas y la confección de guías a tal efecto, y con la capacitación de los inspectores. Estas armonizaciones permiten avanzar hacia el reconocimiento mutuo entre agencias gubernamentales de ambos países encargadas de autorizar las ventas de especialidades medicinales en sus respectivos mercados internos y han contribuido al intercambio y nivelación de conocimientos.

III

Evolución reciente del sector farmacéutico en el Mercosur

1. Estructura y desempeño reciente

El sector farmacéutico en los distintos países del Mercosur presenta algunos rasgos estructurales comunes.

En primer lugar, existe una clara división entre laboratorios trasnacionales y laboratorios nacionales. En Argentina y Uruguay, la facturación del sector se divide en partes más o menos iguales entre ambos tipos, mientras que en Brasil la relación es de 75% a 25% en favor de las trasnacionales.¹⁰ Las diferencias de propiedad se traducen en comportamientos micro-

económicos diferentes: los laboratorios nacionales generalmente no hacen investigación científica y tecnológica, y sobreviven mediante la copia de medicamentos desarrollados en el exterior; los laboratorios trasnacionales, en cambio, aplican al mercado local las innovaciones realizadas en los centros mundiales de investigación. En ambos casos el origen de los principios activos (drogas) es fundamentalmente importado.

En segundo lugar, si bien el mercado farmacéutico en su conjunto se halla relativamente poco concentrado (las diez principales firmas no superan el 40% de las ventas totales en Argentina y Brasil), dentro de cada especialidad terapéutica el nivel de concentración es sensiblemente mayor.¹¹ La promoción (en gran

⁹ Con el propósito de avanzar en este proceso se le otorgó un plazo de 90 días a la Agencia de Vigilancia Sanitaria brasileña para establecer los criterios que determinen la equivalencia terapéutica de los medicamentos genéricos y las excepciones en su aplicación por decisión expresa del profesional prescriptor.

¹⁰ En el caso uruguayo se incluyen en el conjunto de laboratorios nacionales aquellos de carácter binacional o multilaterales.

¹¹ A modo de ejemplo para el caso brasileño, se puede apreciar que la participación del laboratorio líder en el mercado del genérico paracetamol llega al 91%, en amoxicilina al 58% y en dipirona al 93%.

CUADRO 1

Producción y consumo aparente de productos farmacéuticos en Argentina, Brasil y Uruguay
(Millones de dólares corrientes)

Años	Argentina			Brasil			Uruguay		
	Producción	Balance comercial (expo.-impo)	Consumo aparente	Producción	Balance comercial (expo-impo)	Consumo aparente	Producción	Balance comercial (expo-impo)	Consumo aparente
1988	1 197	-29	1 226	...	...	...	...	...	...
1989	927	-24	951	7 565	-62	7 606	...	...	...
1990	1 441	-21	1 462	10 973	-157	11 276	...	...	...
1991	2 087	-45	2 132	8 769	-159	9 090	146	-14	160
1992	2 468	-107	2 575	9 767	-117	10 009	147	-26	173
1993	3 005	-135	3 140	12 058	-176	12 476	185	-41	236
1994	3 427	-235	3 662	14 338	-339	14 993	183	-50	233
1995	3 396	-204	3 600	17 040	-406	17 964	193	-57	250
1996	3 423	-221	3 644	17 540	-701	18 575	201	-75	276
1997	3 606	-234	3 840	19 700	-1 170	20 905	...	...	...
1998	...	...	...	20 313	...	21 643	...	...	...

Fuentes: Para Argentina: sobre ventas, la Cámara Argentina de Especialidades Medicinales (CAEME); sobre comercio exterior, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Para Brasil: sobre producción y consumo aparente, la Fundación Comercio Exterior (FUNCEX); los datos de producción incluyen al sector de perfumería e higiene; sobre balance comercial: elaboración propia con datos de la Base INTAL. Para Uruguay: informe de Uruguay con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

medida a través de los visitantes médicos) y la marca constituyen las principales formas de competencia, mientras que la competencia por precios sólo adquiere mayor importancia en las ventas directas a los sistemas públicos de salud (hospitales y otros).

En la estructura por tamaño de las firmas existen importantes diferencias entre los distintos países del Mercosur. En el caso brasileño, más del 50% de la facturación proviene de laboratorios grandes con más de 500 empleados. En el caso uruguayo, en cambio, la mayoría de las firmas son pequeñas y, hacia 1997, sólo un laboratorio tenía más de 100 empleados.

La estructura de la demanda en los tres países estudiados también parece diferir significativamente. En Brasil, la demanda está constituida por casi mil empresas distribuidoras y 46 mil farmacias. Las empresas distribuidoras tienen actuación regionalizada y sólo en los últimos años han empezado a nacionalizar sus servicios. En cambio, en Argentina la colocación de medicamentos está concentrada en tres grandes distribuidoras y en ellas participan activamente los laboratorios más importantes. Dichas distribuidoras han avanzado hacia el segmento de las droguerías, incrementando el grado de concentración en la distribución.

La producción y el consumo aparente de productos farmacéuticos, medidos en dólares corrientes, muestran una tendencia de largo plazo al crecimiento, fundamentalmente en Argentina y Brasil, como puede

verse en el cuadro 1. En 1966 la producción alcanzó en los tres países estudiados los 21 mil millones de dólares corrientes, de los cuales Brasil aportó un 82%, Argentina un 17% y Uruguay el restante 1%.¹²

Ahora bien, los incrementos en los niveles de producción medidos en dólares corrientes reflejan no sólo cambios en la producción física sino también en el tipo de cambio real y en los niveles de precios de los productos farmacéuticos. Si se miden esos incrementos en precios constantes, el escenario cambia radicalmente: sólo la industria farmacéutica brasileña muestra crecimiento en el volumen físico de producción a lo largo de la década de 1990. Dicho crecimiento tiene lugar luego de la implementación del Plan Real y alcanza entre 1994 y 1998 al 23.6% (igualmente muy lejos del 42% de crecimiento de la producción en dólares corrientes registrado en igual período). En el caso argentino, las ventas en unidades experimentaron una retracción del orden del 10% entre 1991 y 1997, por lo que todo el incremento de producción medido en dólares corrientes se originó en el fuerte aumento de los precios medios de la industria (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1997).

¹² Cabe señalar que las cifras de producción de Brasil incluyen al sector de perfumería e higiene, por lo que la participación de la industria farmacéutica brasileña en el MERCOSUR se halla sobrestimada.

Este comportamiento indica que, a pesar del proceso de reducción arancelaria que tuvo lugar en los años noventa, la industria farmacéutica del Mercosur experimentó en dicha década una fuerte recuperación de sus precios relativos.

2. Evolución del comercio de productos farmacéuticos en la década de 1990

a) Exportaciones e importaciones globales

El comercio exterior de productos farmacéuticos del Mercosur exhibió un notable dinamismo en los años noventa, siendo mayor el crecimiento de las importaciones que el de las exportaciones (cuadros 2 y 3).¹³ Como resultado de esta dinámica el sector farmacéutico profundizó su déficit comercial, pasando de 204.3 millones de dólares en 1990 a 1 022.1 millones en 1996 (cuadro 4).

Dentro de esta realidad global la participación que presentan los distintos países del Mercosur difiere de sus tamaños relativos tanto en lo referente a las exportaciones como a los valores brutos de producción, ya que Argentina y Uruguay tienen una participación relativamente elevada en las exportaciones totales, mientras que, en relación con su tamaño, la de Brasil es

menor. En ese contexto, Argentina se perfila como el principal país exportador de la región (53% de las exportaciones regionales en 1996) y Brasil como el principal mercado importador de ella (61% de las importaciones del bloque para el mismo año).

En cuanto al grado de apertura comercial del sector, cabe señalar que la industria farmacéutica de los países del Mercosur es y sigue estando dirigida básicamente al mercado interno, como lo atestiguan los bajos coeficientes de exportación (cuadro 5). No obstante, en la década de 1990 las exportaciones tuvieron un comportamiento más dinámico que la producción, fundamentalmente en Argentina.

Los coeficientes de apertura a las importaciones son levemente mayores que los coeficientes de exportación. Aun así, y salvo en el caso uruguayo, la penetración importadora de productos farmacéuticos sigue siendo relativamente baja. Pero si se tomara en cuenta la provisión de materias primas (farmoquímica), estos coeficientes serían sustancialmente mayores.

En el patrón geográfico del comercio exterior de productos farmacéuticos del Mercosur existe una diferencia marcada entre las exportaciones y las importaciones. Las exportaciones dirigidas a la zona tienen una participación creciente en el total, ya que las correspondientes

CUADRO 2

Exportaciones de productos farmacéuticos del Mercosur

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Miles de dólares</i>							
Argentina	21 569	44 556	48 258	73 656	91 357	131 303	179 058
Brasil	43 884	50 652	66 129	62 332	83 174	111 164	131 178
Uruguay	6 091	14 142	14 119	12 116	13 460	23 636	21 597
Paraguay	156	452	1 328	2 004	3 689	2 987	4 293
Mercosur	71 700	109 802	129 834	150 108	191 680	269 090	336 126
<i>Porcentajes</i>							
Argentina	30	41	37	49	48	49	53
Brasil	61	46	51	42	43	41	39
Uruguay	8.5	13	11	8	7	9	6
Paraguay	0.5	0	1	1	2	1	1
Mercosur	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Base INTAL.

¹³ Cabe señalar que los datos primarios surgen de las declaraciones de los distintos organismos oficiales de estadística de los países. Esto da lugar a problemas de confiabilidad y consistencia de las cifras de comercio exterior. Como ejemplo de ello se pueden citar los siguientes casos: las exportaciones fob de Argentina a Brasil del año 1989 (declaradas por Argentina) ascienden a 186 mil dólares, mientras que las importaciones cif de Brasil desde Argentina

para el mismo año (declaradas por Brasil) alcanzan 1.8 millón de dólares; las exportaciones fob de Uruguay a Brasil en 1996 (declaradas por Uruguay) llegan a 10.1 millones de dólares, mientras que el valor cif declarado por Brasil asciende a 20 millones. En general, se aprecian fuertes variaciones entre los valores fob y cif declarados por los distintos países socios en el comercio intrazonal y estas diferencias no siempre se dan con el signo esperado.

CUADRO 3

Importaciones de productos farmacéuticos del Mercosur

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Miles de dólares</i>							
Argentina	42 322	89 601	155 955	207 999	362 362	335 596	400 896
Brasil	200 903	209 423	183 126	238 692	422 086	517 319	832 378
Uruguay	21 310	27 397	36 676	43 460	54 740	66 659	79 763
Paraguay	11 499	18 962	23 545	29 038	50 954	38 913	45 184
Mercosur	276 034	345 383	399 302	519 189	854 142	958 487	1 358 221
<i>Porcentajes</i>							
Argentina	15	26	39	40	38	35	30
Brasil	73	61	46	46	49	54	61
Uruguay	8	8	9	8	6	7	6
Paraguay	4	5	6	6	6	4	3
Mercosur	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Base INTAL.

CUADRO 4

Balance comercial de productos farmacéuticos del Mercosur
(Miles de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	-20 753	-45 045	-107 697	-134 343	-235 005	-204 293	-221 838
Brasil	-157 019	-158 771	-116 997	-176 360	-338 912	-406 155	-701 200
Uruguay	-15 219	-13 255	-22 557	-31 344	-41 280	-43 023	-58 166
Paraguay	-11 343	-18 510	-22 217	-27 034	-47 265	-35 926	-40 891
Mercosur	-204 334	-235 581	-269 468	-369 081	-662 462	-689 397	-1 022 095

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Base INTAL.

CUADRO 5

Coefficientes de exportación
(Porcentajes)

	Brasil	Argentina	Uruguay
1991	1	2	10
1992	1	2	10
1993	1	2	7
1994	1	3	7
1995	1	4	12
1996	1	5	11
1997	3	7	...

Fuente: Informes nacionales de Argentina, Brasil y Uruguay para los datos sobre producción. Los datos sobre comercio son de elaboración propia con información de la Base INTAL, salvo para Brasil en 1997, que se obtuvo del correspondiente informe nacional.

al resto del mundo crecen a una tasa sensiblemente menor y se concentran en los países en desarrollo, especialmente los de América Latina (cuadro 6).

Las importaciones, en cambio, muestran (cuadro 7) que, aunque la participación de la zona ha crecido en

los últimos años, en 1996 la de Brasil y Argentina apenas llegó al 10 ó 12% del total. Esto quiere decir que el grueso de las importaciones sigue proviniendo de los países desarrollados (Estados Unidos y Europa).

b) Índice de ventajas comparativas reveladas

En el decenio de 1990 los países del Mercosur se vieron afectados, en mayor o menor medida, por marcadas fluctuaciones macroeconómicas que tuvieron un fuerte impacto tanto sobre el resultado de su balance comercial global como sobre los correspondientes a sus distintos sectores productivos. Es por ello que aquí emplearemos el indicador de ventaja comparativa revelada¹⁴ (también llamado índice de contribución al

¹⁴ El índice de ventajas comparativas reveladas se construye restando al balance comercial sectorial un valor teórico que representa la parte que le corresponde al sector del balance comercial general. Está expresado en milésimos del comercio total y su valor puede oscilar entre -500 y +500 (en los casos de una especialización completa). La fórmula del indicador es: $VCR = ((X_i - M_i) - (X_i + M_i) / (X + M)) * (X - M) * 1000 / (X + M)$.

CUADRO 6

Destino de las exportaciones de Argentina, Brasil y Uruguay
(Porcentajes)

	Destino/años	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	Mercosur	44	41	48	49	56	53	61
	Resto del mundo	56	59	52	51	44	47	39
Brasil	Mercosur	8	14	20	22	27	37	41
	Resto del mundo	92	86	80	78	73	63	59
Uruguay	Mercosur	28	70	55	58	56	70	58
	Resto del mundo	72	30	45	42	44	30	42

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Base INTAL.

CUADRO 7

Origen de las importaciones de Argentina, Brasil y Uruguay
(Porcentajes)

	Destino/años	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	Mercosur	1	4	6	6	5	12	12
	Resto Mundo	99	96	94	94	95	88	88
Brasil	Mercosur	1	5	6	5	6	8	10
	Resto Mundo	99	95	94	95	94	92	90
Uruguay	Mercosur	28	40	36	38	42	41	42
	Resto Mundo	72	60	64	62	58	59	58

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Base INTAL.

CUADRO 8

Indice de ventajas comparativas reveladas en el sector farmacéutico del Mercosur
(Milésimos del comercio total)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	-3.22	-3.44	-3.20	-3.36	-4.56	-5.23	-4.68
Brasil	-3.99	-4.01	-3.28	-3.46	-4.93	-4.02	-6.42
Uruguay	-5.71	-4.35	-5.35	-5.47	-6.88	-5.91	-7.31
Paraguay	-4.68	-6.62	-7.65	-7.47	-7.72	-3.60	-4.61
Mercosur	-3.99	-4.05	-3.83	-4.03	-5.36	-4.45	-5.90

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Base INTAL.

saldo) como forma de separar dentro de los saldos sectoriales los efectos de los cambios en los balances comerciales globales.

El cuadro 8 indica que el Mercosur presenta, en el sector farmacéutico, una desventaja comparativa revelada con el resto del mundo cuyo nivel se profundizó a lo largo de los años noventa. Esto significa que el déficit comercial normalizado del sector (descontado el efecto de los déficit o superávit globales del comercio) se ha incrementado con relación al volumen

total de comercio de la región. De ello puede deducirse que en el patrón de comercio han ocurrido cambios estructurales que no dependen exclusivamente de la modificación en las coyunturas macroeconómicas que tuvo lugar en la década de 1990.

Ahora bien, este comportamiento agregado del sector farmacéutico se corresponde en forma más o menos similar con los casos individuales de los países del Mercosur. En todos ellos las exportaciones e importaciones se expanden a tasas altas y el déficit comercial

sectorial y la desventaja comparativa revelada tienden a profundizarse.

3. Comercio intrazonal en el Mercosur

Fruto del proceso de integración regional, el comercio intrazonal ha tenido un dinamismo aun mayor que el extrazonal. En efecto, durante el período considerado, las exportaciones intrazonales se han incrementado en un 1110%, de 14.6 miles de dólares en 1990 a 176.7 miles de dólares en 1996 (cuadros 9 y 10).

En las exportaciones intrazonales se puede apreciar que el liderazgo exportador de Argentina es aun más pronunciado que en las exportaciones a todo el

mundo (lo que evidencia una mayor dependencia de Argentina del mercado zonal). Asimismo, por el lado de las importaciones puede apreciarse un peso relativamente mucho mayor de Uruguay y Paraguay (es decir, ambos se abastecen en una proporción relativamente mayor en los países del Mercosur).

Este comportamiento de los flujos comerciales determina un patrón de comercio intrazonal donde Argentina aparece crecientemente como el único país superavitario, mientras que Uruguay, Paraguay y, a partir de 1994, Brasil tienen un balance deficitario (cuadro 11).

El mayor dinamismo de las exportaciones intrazonales respecto de las dirigidas al resto del mundo tra-

CUADRO 9

Exportaciones intrazonales de productos farmacéuticos en el Mercosur

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Miles de dólares</i>							
Argentina	9 553	18 138	23 025	36 170	50 836	69 056	108 584
Brasil	3 385	7 038	13 343	13 390	22 197	41 280	53 735
Uruguay	1 692	9 927	7 814	7 040	7 502	16 642	12 614
Paraguay	16	281	684	1 187	2 515	828	1 772
Mercosur	14 646	35 384	44 866	57 787	83 050	127 806	176 705
<i>Porcentajes</i>							
Argentina	65	51	51	63	61	54	61
Brasil	23	20	30	23	27	32	30
Uruguay	12	28	17	12	9	13	7
Paraguay	0	1	2	2	3	1	1
Mercosur	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Base INTAL.

CUADRO 10

Importaciones intrazonales de productos farmacéuticos en el Mercosur

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Miles de dólares</i>							
Argentina	626	3 315	9 809	12 484	17 426	39 648	48 915
Brasil	2 310	9 582	10 244	12 313	24 227	42 765	79 435
Uruguay	6 056	10 882	13 207	16 586	22 793	27 176	33 659
Paraguay	6 460	10 099	12 370	16 870	19 434	22 554	29 169
Mercosur	15 452	33 878	45 630	58 253	83 880	132 143	191 178
<i>Porcentajes</i>							
Argentina	4	10	21	21	21	30	26
Brasil	15	28	22	21	29	32	42
Uruguay	39	32	29	28	27	21	18
Paraguay	42	30	27	29	23	17	15
Mercosur	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Base INTAL.

CUADRO 11

Balance del comercio intrazonal de productos farmacéuticos en el Mercosur
(Miles de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	8 927	14 823	13 216	23 686	33 410	29 408	59 669
Brasil	1 075	-2 544	3 099	1 077	-2 030	-1 485	-25 700
Uruguay	-4 364	955	-5 393	-9 546	-15 291	-10 534	-21 045
Paraguay	-6 444	-9 818	-11 686	-15 683	-16 919	-21 726	-27 397

Fuente: Elaboración propia con datos de la Base INTAL.

CUADRO 12

Índice de orientación zonal en el sector farmacéutico

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	4.56	3.47	3.88	2.47	2.88	2.33	3.09
Brasil	1.90	2.05	1.96	1.78	2.31	3.87	3.84
Uruguay	0.72	4.29	2.49	2.00	1.43	2.68	1.52
Paraguay	0.17	3.03	1.77	2.21	3.00	0.29	0.41

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Base INTAL.

duce una tendencia general del comercio de los países socios del Mercosur. El índice de orientación zonal¹⁵ (cuadro 12) nos señala que, en los casos de Argentina y Brasil, las exportaciones farmacéuticas muestran una orientación zonal sustancialmente mayor que la unidad. Es decir, las exportaciones farmacéuticas de Argenti-

na¹⁶ y de Brasil dependen de los mercados zonales relativamente más que las exportaciones totales de cada uno de dichos países. Sin embargo, en Brasil esa orientación zonal muestra una tendencia creciente a lo largo de la década, mientras que en Argentina la tendencia es decreciente.

IV

Efectos estáticos y dinámicos de la apertura comercial, la integración y los cambios regulatorios sobre el sector farmacéutico

La industria farmacéutica, tanto a nivel internacional como en el zonal, está sufriendo un proceso de profundas transformaciones. Las empresas del sector han debido adaptarse a nuevas formas de llevar adelante sus procesos de investigación científica y tecnológica, nue-

vos regímenes regulatorios (basados fundamentalmente en la liberación comercial y la eliminación del control de precios), nuevas señales de mercado y nuevos

¹⁵ El índice de orientación zonal compara la importancia relativa que tiene el mercado regional para las exportaciones sectoriales con su importancia para las exportaciones totales del país. El indicador oscila entre cero e infinito. El valor unitario sugiere la ausencia de orientación regional. La fórmula correspondiente es:

$$IOR_i = X_{ij}/X_i/X_j/X$$

¹⁶ La existencia de una orientación zonal positiva en el caso argentino se debe al hecho de que gran parte de las exportaciones primarias de este país se dirigen al resto del mundo. Si en vez de tomar como referencia las exportaciones totales se utilizaran las exportaciones de manufacturas de origen industrial, el resultado sería inverso. Es decir, las exportaciones farmacéuticas dependen más del mercado regional que las exportaciones primarias, pero menos que el promedio de las manufacturas de origen industrial.

patrones de relación con los entes públicos y privados. Es decir, la profundización del proceso de integración regional a través del Mercosur ha coincidido con otros cambios estructurales que han tenido lugar en la región. Esto nos plantea la dificultad metodológica de identificar cuáles aspectos del proceso de transformación sectorial comentados anteriormente pueden ser atribuidos a los efectos de la integración regional y cuáles obedecen al impacto de los demás fenómenos comentados. En las subsecciones siguientes intentaremos responder a este interrogante en lo referente a los efectos de carácter tanto estático como dinámico.

1. Análisis de los efectos estáticos

Los análisis de tipo estático de los procesos de integración y apertura generalmente apuntan a dilucidar en qué medida dichos procesos reducen las distorsiones estáticas inducidas por la protección comercial. Estos análisis tienden a centrarse en el comportamiento de las importaciones y en la forma en que ellas desplazan la producción nacional ineficiente, pero también involucran la evaluación de la tendencia de los precios internos y su efecto en el bienestar del consumidor.

Desde dicha perspectiva sobre el comportamiento del comercio, es indudable que tanto los procesos de apertura comercial como los de integración regional han generado beneficios estáticos en la zona. Las importaciones totales de los tres países considerados han aumentado, proporcionalmente, mucho más que sus respectivos niveles de consumo aparente. Esto incrementó marcadamente el desequilibrio sectorial de la zona con el resto del mundo y elevó los coeficientes de importación (si bien éstos siguen siendo aún relativamente bajos). Se produjo, en consecuencia, una caída gradual del índice de ventajas comparativas reveladas de la zona frente al resto del mundo, que se corresponde en forma más o menos similar para los cuatro países de la región.

Por otro lado, el proceso de integración hizo posible un notable crecimiento del comercio intrazonal. Tanto las importaciones como las exportaciones superan en más de 10 veces los niveles de fines de los años ochenta. El hecho de que las importaciones extrazonales también hayan aumentado y que los niveles de producción muestren crecimientos mucho menores nos permite suponer la existencia de un importante proceso de creación de comercio en la zona.

El patrón de comercio de la zona nos muestra hoy que el grueso de sus importaciones sigue proviniendo de los países desarrollados, mientras que el aumento

que tuvo lugar en las exportaciones al Mercosur convierte a éste en el principal destinatario de ellas.

El incremento de las exportaciones zonales es protagonizado por Argentina, que consolida su liderazgo exportador en el Mercosur y que se mantiene como único país con balance sectorial positivo. Pero a pesar del fuerte avance que muestra Brasil como mercado para las exportaciones argentinas, este hecho beneficia fundamentalmente a las empresas trasnacionales del sector, ya que las de capital nacional se orientan más hacia los mercados de Uruguay y Paraguay.¹⁷ Esto es atribuido por las empresas argentinas a las asimetrías de regulación existentes entre Argentina y Brasil y al hecho de que para exportar a Brasil se requiere realizar una gran inversión destinada a imponer comercialmente las marcas propias.

En Brasil las empresas trasnacionales también tienen un papel protagónico en las exportaciones. Allí, de las 10 principales empresas exportadoras al Mercosur (que representan alrededor del 70% de las exportaciones) ocho son trasnacionales y dos son establecimientos "no clasificados", mientras que los principales laboratorios nacionales no están entre los mayores exportadores a la zona. Las empresas trasnacionales figuran también entre las principales empresas importadoras de productos del Mercosur. Un conjunto de empresas trasnacionales actúan a la vez como importadoras y exportadoras de productos farmacéuticos, reflejando una estrategia de especialización intraindustrial.

En la composición del comercio intrazonal parece delinearse un patrón de especialización caracterizado por exportaciones de medicamentos a granel e importaciones de medicamentos al por menor por parte de Uruguay y una especialización intraindustrial entre Argentina y Brasil en medicamentos al por menor (con una participación importante de antibióticos, hormonas y enzimas, antiinflamatorios y otros).

En conclusión, a partir del incremento de las preferencias arancelarias en el Mercosur se ha desarrollado claramente un mayor dinamismo de las exportaciones intrazonales que de las dirigidas al resto del mundo, dinamismo que es claramente liderado por las empresas trasnacionales. Pero esto va acompañado por una tendencia ascendente de las importaciones desde el resto del mundo, lo que no nos permite inferir la existencia de desvío de comercio y la que, además,

¹⁷ También hacia otros países latinoamericanos, especialmente en aquellos en que los laboratorios nacionales poseen plantas propias.

produce una leve caída en el índice de comercio intraindustrial y una tendencia errática en el índice de orientación regional, a lo largo de la década.

Las empresas nacionales de todos los países considerados plantean la existencia de asimetrías regulatorias que dificultan el aprovechamiento de las ventajas comparativas existentes o plantean riesgos de excesiva penetración importadora. Las empresas argentinas señalan que las restricciones de acceso al registro de medicamentos en Brasil hacen que sólo las trasnacionales puedan beneficiarse con la expansión de las exportaciones dirigidas a ese país. Es que las firmas locales deben pasar por un fuerte control de calidad en plantas y productos, hecho que limita el ingreso de sus bienes al país vecino. Las empresas brasileñas, en cambio, alegan que las reglas de control sanitario son más blandas en Argentina, ya que las exigencias del licenciamiento y control de calidad de los medicamentos son menores, y que esto afecta la competitividad del producto brasileño. Otro efecto estático de la apertura comercial en Argentina y Brasil ha sido el fuerte aumento de las importaciones de productos farmoquímicos, lo que ha contribuido a reducir considerablemente los costos de producción de la industria farmacéutica.

Resulta interesante destacar que los aparentes efectos estáticos positivos que surgen del comportamiento de los flujos comerciales plantean una fuerte contradicción con el comportamiento de los precios internos. En efecto, los precios internos de los medicamentos de los tres países considerados se fueron elevando a lo largo de todo el decenio de 1990.

En el caso argentino, en particular, las ventas en unidades permanecieron estancadas (y hasta cayeron levemente según los años de comparación), mientras que los precios medios en dólares exhibieron un incremento constante que alcanzó el 100% entre 1991 y 1997 y un 240% si se toma como punto de comparación el año 1988 (datos del CAEME). Esto revela que los consumidores se han visto muy perjudicados por la dinámica que han generado las distintas transformaciones ocurridas en el sector. La tendencia indicada al incremento de los precios se retroalimenta negativamente con características específicas del mercado de la salud, como la diferenciación entre quién decide el gasto —el médico— y quién debe afrontarlo, o la existencia de seguros de salud más o menos generalizados. Tales características tienden a provocar una utilización desmedida de medicamentos y falta de capacidad de negociar los precios en quienes financian los gastos (fundamentalmente los consumidores).

2. Efectos dinámicos del proceso de integración

Como se vio en la sección III, el sector farmacéutico de la zona está atravesando un profundo proceso de transformación. Esto está originando fuertes cambios en las formas de desarrollar, fabricar y comercializar medicamentos, a partir de modificaciones en las conductas y estrategias de las empresas e instituciones del sector. Como veremos a continuación, la estrategia varía considerablemente según se trate de empresas de capital nacional o de subsidiarias de empresas extranjeras.

¿En qué medida ha influido el proceso de integración de la zona en esta transformación? Tanto en el caso de Argentina como en el de Brasil, la importancia asignada por las empresas a la integración como detonante de las transformaciones ocurridas ha sido menor que la asignada al cambio en las regulaciones (precios máximos, apertura, ley de patentes) y a la estabilización macroeconómica. A continuación se describen algunas de las áreas donde cabría haber esperado efectos dinámicos positivos del proceso de integración.

a) *Presión competitiva y reconversión sectorial*

Como ya fue señalado, ni el proceso de integración ni el de apertura han generado, hasta el momento, una mayor presión competitiva sobre los precios internos de los países del Mercosur. Esto puede ser atribuido a la estructura de mercado del sector en donde las especialidades medicinales presentan, en general, mercados cautivos por la marca —resultantes de fuertes campañas de promoción— en los cuales se está produciendo en algunos casos una fuerte concentración en lo que toca a la distribución. Por otro lado, la importación de medicamentos está controlada en muchos casos por los mismos laboratorios productores, por lo que su capacidad de disciplinar los precios se ve fuertemente limitada.

Pero si bien no se ha dado en la zona una presión competitiva por el lado de los precios internos, puede observarse claramente un nuevo escenario de competencia determinado por las importantes modificaciones efectuadas en las regulaciones, particularmente en lo que concierne a la ley de patentes. La profundidad de los cambios que plantea este nuevo escenario es tal que puede llegar a cuestionar la viabilidad de los laboratorios nacionales, particularmente de los más pequeños.

La entrada en vigor de las regulaciones sobre patentes reduce el espacio productivo de las empresas nacionales, pues limita sus posibilidades de participar

en la fabricación de los nuevos productos que se van lanzando al mercado y que suelen ser los más rentables.

Frente a esta realidad las opciones que se abren a las empresas nacionales son las de establecer acuerdos con las firmas trasnacionales, participar crecientemente en el mercado de productos genéricos o vender sus plantas.

La estrategia de las empresas de mayor tamaño parece orientarse cada vez más a concretar nuevas formas de alianza estratégica con las firmas trasnacionales. Esto les permitiría tener acceso temprano a sus licencias mediante acuerdos de comercialización conjunta, o actuar como agentes de distribución local de moléculas y principios activos desarrollados por aquellas en el exterior.

Con miras a mejorar su capacidad de negociación con las empresas extranjeras, una de las estrategias que está siendo crecientemente adoptada por los laboratorios nacionales de los distintos países es el refuerzo en sus estructuras de comercialización y la consolidación del prestigio de sus marcas y de la confianza en ellas.

La participación en el mercado de productos genéricos no es una solución obvia para las empresas en Argentina. Cuando se intentó imponer allí una legislación que promovía el uso de estos productos, ella fue fuertemente cuestionada por distintos sectores de la industria. Puesto que los productos genéricos requieren una industria moderna y alta escala de producción como forma de abaratar los costos, su desarrollo ha sido mayor en Brasil, por el gran tamaño de su mercado.

Esta realidad sugiere que la tendencia al aumento de la participación de las empresas extranjeras en los mercados de Brasil y Argentina se reforzará en el futuro. El proceso de integración ha reforzado el interés de las empresas trasnacionales por reposicionarse en esos mercados. El Mercosur les ofrece mayores posibilidades de expandir el comercio intrafirma debido a la liberalización arancelaria regional, a la cercanía geográfica y a la perspectiva de que en el futuro se alcance un alto nivel de armonización regulatoria entre los países miembros. La estrategia más común que están adoptando esas empresas en Argentina, y especialmente en Brasil, es la de revitalizar sus plantas fabriles, adquirir plantas existentes y establecer nuevas redes de distribución y comercialización.

En Uruguay, sin embargo, se está produciendo la situación opuesta. En efecto, las empresas trasnacionales en ese país están tendiendo a abandonar la producción local para vender exclusivamente medicamentos importados, particularmente desde Argentina. Algunas de las plantas que estas empresas han cerrado

fueron o están siendo compradas por plantas nacionales o por empresas "multilatinas", es decir, por aquellas que tienen presencia en este país y en algún otro del Mercosur (Laens y Terra, 1998).

El reposicionamiento de las empresas trasnacionales en Argentina y Brasil se está realizando por diferentes caminos: mediante la adquisición de empresas que eran de capital nacional (Bristol Myers compró Argintia en Argentina) o la fusión con ellas (Hanssen y Cilag Farma en Argentina; Merck Sharp y Dohme y Ache, en Brasil). Por otro lado, firmas que habían perdido dinamismo en el transcurso de los años ochenta recuperaron posiciones, reacondicionando y mejorando las plantas fabriles existentes (Rhodia Farma en Brasil). Un último grupo incorporó laboratorios nuevos o inició planes de expansión, construyendo plantas farmacéuticas (Bayer en Argentina, Glaxo Wellcome y Pfizer en Brasil). Esta reestructuración ha incluido el traslado de fábricas de un país a otro, como el cierre de plantas en Uruguay y también en Argentina (Alcon) para su relocalización en Brasil.

En consecuencia, con la salvedad de Uruguay, en los últimos años se ha estado modificando en la zona la participación de mercado según el origen del capital, en favor de los laboratorios trasnacionales. Sin embargo, se observa en éstos una escasa o nula intención de expandir la capacidad de producción de principios activos o materias primas farmacéuticas. Es más, a partir del proceso de apertura comercial, varias empresas trasnacionales abandonaron la producción de principios activos y optaron por una política de importación negociada intrafirma. Por su parte, las firmas nacionales también han ido sustituyendo la producción local de principios activos por su importación.¹⁸ Este proceso, que ha permitido a los laboratorios obtener un abaratamiento en el precio de las materias primas, ha agudizado fuertemente el déficit comercial de la industria farmoquímica de la zona.

b) *Especialización productiva y reducción de la gama de productos*

El proceso de integración del Mercosur está acentuando una tendencia originada en las estrategias de globalización de las empresas trasnacionales: les está posibilitando utilizar las ventajas desarrolladas por las

¹⁸ Este no es el caso de Uruguay, país que no ha desarrollado la producción de principios activos, por lo que las firmas farmacéuticas de ese país, que no visualizan a la zona como fuente de aprovisionamiento de materias primas, reclaman una reducción en el arancel externo común de los mismos.

naciones para localizar entre ellas las diferentes líneas terapéuticas. Esto les permite reducir la gama de productos y aumentar la especialización productiva de sus distintas filiales, favoreciendo así un fuerte crecimiento de las relaciones comerciales intrafirma. Este proceso está llevando, por ejemplo, a que el laboratorio Glaxo especialice sus plantas argentinas en antibióticos y las de Brasil en tabletas y cremas, y a que Roche fabrique vitaminas en sus plantas argentinas e importe los productos inyectables desde Brasil.

En el caso de las firmas nacionales, los laboratorios argentinos encuestados están recurriendo a dos mecanismos para reducir su gama de productos. Por un lado están reduciendo la cantidad de productos que lanzan al mercado, lo que les permite concentrar los esfuerzos de investigación y comercialización. Por otro lado, varias empresas han establecido acuerdos de abastecimiento con otras firmas nacionales, para proveerse recíprocamente de distintos tipos de productos que luego venden con marcas propias, impulsadas por la necesidad de elevar la competitividad (vía economías de escala) y también por razones sanitarias (un laboratorio no puede producir distintas líneas de medicamentos).

Los laboratorios nacionales de Uruguay también están reduciendo su gama de productos, abandonando la producción de algunas líneas que han comenzado a importar desde Argentina y especializándose en otras para aprovechar economías de escala y marcas comunes en uno y otro país. En el caso de Brasil, son los laboratorios transnacionales los que se pueden beneficiar al relocalizarse su producción entre los países del Mercosur.

c) *Estrategias exportadoras y alianzas empresariales regionales*

Como ya se ha señalado, el Mercosur ha favorecido las relaciones comerciales entre las empresas transnacionales de la zona, promoviendo la expansión del comercio intrafirma. Sólo en pocos casos se ha dado un aumento del comercio entre Argentina y Brasil a partir de exportaciones de empresas nacionales. Las empresas argentinas señalan que lograrlo se hace muy difícil por las restricciones a la certificación de productos en el registro brasileño y por la necesidad de hacer fuertes inversiones en comercialización. En este sentido, el impacto de la integración zonal en un desarrollo estratégico destinado a la exportación se ha hecho sentir fundamentalmente, hasta ahora, en las exportaciones hacia los mercados más pequeños de la zona. Esto se observa particularmente en aquellas

empresas nacionales que tienen plantas en Argentina y Brasil, como Elea, Bagó y Raffo. Algunas de las empresas nacionales entrevistadas han señalado que tales exportaciones al Mercosur les han permitido desarrollar un proceso de aprendizaje de la actividad de exportación.

Según las empresas transnacionales de Brasil que fueron entrevistadas, el Mercosur no ha alterado significativamente su actuación en los mercados de la zona porque su estrategia de negocios se basa, en mucho mayor medida, en las relaciones con la casa matriz. En cambio, las empresas brasileñas nacionales muestran una estrategia defensiva frente al Mercosur, que si bien atribuyen a un mercado con poco potencial de crecimiento, puede estar vinculada con su menor competitividad frente a las plantas argentinas.

Las restricciones señaladas por las empresas nacionales de los países del Mercosur hacen que para su expansión comercial en la zona necesiten un socio local en algún otro país dentro de ella. Hasta el momento prácticamente no se han establecido acuerdos comerciales o productivos entre empresas nacionales de Argentina y Brasil. Desde la perspectiva de las empresas argentinas, las posibilidades de asociación se encuentran limitadas por la relativa debilidad de las empresas de Brasil, mientras que estas últimas plantean una posición defensiva que, como ya fue señalado, atribuyen a asimetrías regulatorias que no las favorecen.

Sin embargo, en ambos países se han producido acuerdos comerciales liderados por empresas que han realizado avances tecnológicos propios.¹⁹

d) *Desarrollo de capacidad tecnológica, captación de ciertos nichos de mercado y refuerzo de las estructuras de comercialización*

Las empresas transnacionales concentran la investigación básica fuera de la región. Mientras que la innovación en estas empresas está presente como estrategia mundial, parece orientarse más a nivel nacional hacia cambios organizacionales, especialmente referidos a la gestión empresarial y a la comercialización.

¹⁹ En Brasil la empresa Macrobiológica (que avanzó en la producción de principios activos) suscribió un acuerdo comercial con una empresa argentina para venderle materias primas. En Argentina, la empresa Bio Sidus (con avances propios en el campo de la biotecnología) ha concretado también un acuerdo comercial con una empresa brasileña y se ha convertido en el quinto exportador de productos farmacéuticos a Brasil, en abierta competencia con empresas transnacionales, lo que le ha permitido aumentar su participación de mercado tanto en Brasil como en América Latina.

Algunos laboratorios nacionales argentinos están realizando tareas de investigación aplicada y para ello han establecido acuerdos de colaboración con universidades y centros de investigación, con el incentivo de los créditos que otorga el Fondo Tecnológico Argentino. En unos pocos casos esos acuerdos han permitido, como ya fue señalado, realizar avances tecnológicos propios, particularmente en productos biotecnológicos. Sin embargo, los niveles de inversión en investigación científica y tecnológica son bajos y no se puede avanzar más allá de una determinada fase debido al alto costo que implica obtener registros en los países del norte.

Otras empresas nacionales argentinas están llevando adelante procesos de diferenciación de productos, en lo que se refiere tanto a las características del medicamento como al envase. En otros casos han tendido a insertarse en la producción destinada a ciertos nichos de mercado, como por ejemplo el de los productos fitoterápicos que no son patentables. Pero lo que puede desprenderse de las entrevistas realizadas es que, dado su menor nivel de madurez científico-tecnológica, las empresas nacionales, salvo excepciones, han optado por abandonar esfuerzos internos previos de investigación científica y tecnológica.

Las estrategias de las empresas nacionales argentinas y brasileñas aparecen muy condicionadas por la apertura económica y por la ley de patentes, la que establece limitaciones inmediatas (para las empresas brasileñas) o en un futuro cercano (para las argentinas) vinculadas al lanzamiento de nuevos productos. Esta realidad augura un futuro retroceso de su participación en los respectivos mercados nacionales.

e) *Algunas asignaturas pendientes del proceso de integración*

Lo que puede desprenderse de esta investigación es que la integración del Mercosur en el sector de productos farmacéuticos es aún un proceso muy incipiente, es decir, que la liberalización del comercio entre los países de la zona está lejos de ser una condición suficiente para constituir un mercado integrado. Entre las tareas pendientes para lograr tal objetivo y para potenciar el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas frente a terceros mercados señalaremos las siguientes:

i) *La eliminación de asimetrías de naturaleza regulatoria.* Esto abarca un amplio espectro de políti-

cas y acciones de los órganos nacionales de salud pública como la armonización de las reglas de licenciamiento de los productos y de certificación de productos bioequivalentes, las normas sanitarias requeridas para la importación de medicamentos, las regulaciones relativas a la comercialización de productos genéricos, etc. Incluye también armonizar políticas correspondientes a otros organismos públicos, como las vinculadas con la ley de patentes y con las políticas de competencia en el ámbito de la comercialización de productos.

ii) *La promoción de acuerdos de cooperación tecnológica para impulsar el desarrollo de la región en este campo.* En este sentido existe una antecedente dado por el Acuerdo Argentino-Brasileño de Biotecnología (CABIO) establecido en 1986. Distintos estudios plantean precisamente la conveniencia de dar prioridad a los esfuerzos tecnológicos de los países periféricos en la biotecnología y la química fina, ya que abarcan un amplio campo y podrían aplicarse en plazos relativamente cortos. Los éxitos del CABIO fueron limitados, pero esto no significa que deban abandonarse las estrategias de promoción de acuerdos tecnológicos a nivel zonal. Este estudio señala el diferente comportamiento en materia de dinamismo comercial y empresarial exhibido por aquellas empresas que realizaron innovaciones tecnológicas propias.

iii) *La reducción de los obstáculos a la competencia que implican los mercados cautivos por las marcas, por medio de una más rápida transición hacia el consumo de productos genéricos (Katz, 1997).* Este proceso está mostrando un mayor avance en Brasil. A nivel de las economías nacionales permitirá adelantar en la desregulación del mercado de medicamentos, minimizando el impacto negativo de ella sobre el bienestar del consumidor. En el plano zonal, acrecentará la capacidad de los laboratorios nacionales para competir en sus mercados. Uno de los problemas más serios que se presentan en este terreno es la falta de información de los médicos y consumidores respecto a la calidad de los medicamentos genéricos. La coordinación entre los países de la zona puede contribuir a aumentar su capacidad tanto en lo relacionado con las experiencias y leyes que faciliten esta transición como en todo aquello vinculado con la certificación de productos bioequivalentes.

Bibliografía

- Challú, P. y P. Lewis (1996): *Adecuación de la ley argentina de patentes al GATT*, Baltimore, Pennsylvania, Abeledo Perrot.
- De Queiroz, S. (1993): *Competitividade da indústria de fármacos, Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Campinas, Instituto de Economía, Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP)/Instituto de Economía Industrial, Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ)/ Food Drug Administration (FDA)/ Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior.
- Katz, J. (1997): *Apertura económica y desregulación en el mercado de medicamentos*, Baltimore, Pennsylvania, Alianza Editorial.
- Laens, S., F. Lorenzo y R. Osimani (1993): *Macroeconomic Conditions and Trade Liberalization: The Case of Uruguay*, Montevideo, CINVE.
- Laens, S. y M. I. Terra (1998): *Formación de la Unión Aduanera, sectores afectados y análisis de los flujos de comercio*, Montevideo, mimeo.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1997): *La industria farmacéutica argentina ante el nuevo contexto macroeconómico, 1991-1996*, Cuaderno de economía de la Provincia de Buenos Aires, N° 28, Buenos Aires.
- Torrello, M y N. Noya (1992): *Las políticas de incentivos a la inversión privada*, Informe de investigación, N° 23, Montevideo, CINVE.
- Watal, J. y A. P. Mathai (1995): *Sectoral Impact of the Uruguay Round Agreements on Developing Countries: Pharmaceutical Industry*, Nueva Delhi, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).