

**PRIVATIZAR LA PRIVATIZACIÓN  
Y REFLEXIONES  
SOBRE EL NUEVO ORDEN  
ECONÓMICO MUNDIAL**

**Alejandro Indacochea Cáceda**

## Contenido

Prólogo	3
Introducción	5
La estrategia de la privatización	9
¿Privatizar la privatización? El proceso de venta de empresas públicas en el Perú a diciembre de 1992	39
América Latina y El Caribe: panorama en los noventa	82
Integración y megaeconomías: América Latina frente a los bloques económicos mundiales	105
Neoproteccionismo y megaeconomías: América Latina y las nuevas barreras proteccionistas	127
Competitividad y la nueva revolución industrial	142
Reconversión. industrial y competitividad: experiencias Internacionales	155
El nuevo enfoque: costeo estratégico bajo competitividad	172
El Índice del Desarrollo Humano: hacia una medida humana de la Economía	182
Armas y petróleo en el nuevo orden mundial	196

## Prólogo

*Hoy no cabe duda el mundo vive un profundo cambio que lo está llevando a un nuevo orden internacional orden que no hubiera podido ser imaginado años atrás.*

*En los últimos años hemos asistido al derrumbe de la Unión Soviética. a la inesperada caída del Muro de Berlín y con él a la desaparición de todas las murallas que separaban a los países de Europa del Este de la Europa Occidental. Simultáneamente hemos sido testigos del crecimiento del Japón y de los países del Sudeste Asiático. Muchos consideran que el centro de gravedad de la economía mundial se trasladará del Atlántico al Pacífico durante el siglo XXI.*

*El orden bipolar que en el pasado enfrentó a los bloques Este y Oeste pertenece a la Historia así como la otrora famosa Guerra Fría. Ahora los países del mundo están conformando grandes bloques económico-comerciales, de los cuales los más poderosos integran el Cuarteto: la Comunidad Europea por un lado; Estados Unidos, Canadá y México vinculados por el tratado de Libre Comercio por otro; Japón por su cuenta y finalmente los países del Sudeste Asiático.*

*El nuevo orden económico y el desarrollo de las comunicaciones logrado por el asombroso avance tecnológico han conducido al mundo a un marcado proceso de globalización en el cual las fronteras nacionales parecen estar dejando de tener sentido. El mundo está siendo percibido como una "aldea global", cada vez más las definiciones se basan en estándares mundiales e incluso los consumidores empiezan a mostrar un comportamiento socioeconómico similar, internacional. Están teniendo acceso a bienes que antes sólo estaban al alcance de un pequeño sector de la población.*

*Pero la globalización tiene distintas facetas. En el terreno económico-financiero hay tendencias mundiales suficientemente definidas como para marcar el rumbo de las economías nacionales -ya no es posible mantenerse aislados de lo que sucede en el mercado-. Entre éstas podemos considerar los procesos de reconversión industrial y de privatización, importantes elementos de una estrategia de modernización de las economías que busca prepararlas para las reglas del juego imperante en el mundo del siglo XXI: la competitividad.*

*Otra tendencia "global" es el carácter que ha adquirido el comercio internacional a partir del surgimiento de los ya mencionados bloques económico-comerciales. La integración de los mercados busca la estandarización de los productos e incluso de las monedas para llevar a un grado máximo a las economías de escala y favorecer así al consumidor. Las nuevas relaciones no son ya únicamente resultado de la expansión de empresas multinacionales orientadas a un mercado específico, sino de la producción compartida de unidades que traspasan sectores, regiones y países en la búsqueda de un mercado global.*

*En el aspecto tecnológico, la globalización se expresa en la revolución que significa la enorme difusión alcanzada por los avances científicos y tecnológicos en, por ejemplo, microelectrónica, biotecnología y ciencia de los materiales. Alvin Tofler ha denominado "tercera ola" del desarrollo a este fenómeno y en función a ello ha catalogado a los países como "naciones rápidas" y "naciones lentas" y descrito opciones diferentes para cada una de estas categorías. Las innovaciones están neutralizando las ventajas comparativas tradicionales de los países en desarrollo y haciendo perder relevancia al modelo tradicional de hacer las cosas. La globalización representa un desafío y exige un cambio radical en la manera de producir, comercializar, tratar a competidores, proveedores y al gobierno mismo.*

*La mira está puesta en los mercados globales y es necesario replantear los esquemas bajo un enfoque de competitividad. El pasado ya no sirve para predecir el futuro, es meramente un elemento de referencia. En el nuevo orden económico mundial sólo se puede observar tendencias.*

*Todos estos temas, de plena actualidad, son tratados en forma bastante clara y didáctica en **Privatizar la privatización, y reflexiones sobre el nuevo orden económico mundial**, libro que nos entrega Alejandro Indacochea.*

*El autor ha reunido en este volumen nuevos artículos y versiones revisadas y aumentadas de artículos escritos en los últimos dos o tres años y cuyo común denominador es la preocupación permanente por el futuro de América Latina - en especial del Perú-, continente envuelto en crisis económicas y programas de ajuste y empeñado en encontrar "su camino" hacia ese desarrollo todavía lejano, mientras el mundo desarrollado vertiginosamente abandona esquemas antes tenidos por inalterables, diluye las fronteras y obliga al resto de países a sumarse a su dinámica.*

*Durante muchos años América Latina vivió aislada de las corrientes económicas internacionales, pero hoy tiene que prepararse y adaptarse a los cambios, de otra manera corre el peligro de quedar al margen de los bloques económico-comerciales formados. En cada uno de sus artículos el autor cumple con advertir esta urgencia, éste es su principal mérito.*

Harold F. Wyman  
Decano  
College of Business Administration  
Florida International University

## Introducción

Durante los últimos años, más que en todas las décadas precedentes, el mundo ha visto modificarse sus estructuras económica y política a una velocidad sorprendente, y como si un acontecimiento hubiera bastado para derribar el orden bipolar establecido, se sucedieron, uno tras otro, la reunificación de Alemania, el derrumbe de la Unión Soviética, la disolución de los regímenes comunistas de Europa del Este. La invasión de Irak a Kuwait generó una respuesta internacional y terminó por unir tras un mismo objetivo a países que en otro tiempo fueron rivales.

Algunos podrán aceptar la tesis de Francis Fukuyama, según la cual nos encontramos ante el fin de la historia con el triunfo de las ideas capitalistas y la presencia del último hombre. En opinión de Fukuyama, los cambios de los últimos años han servido para superar las contradicciones de la historia y conducir al mundo a un punto de llegada o de convergencia: la democracia en lo político y el liberalismo en lo económico. Otros señalan que, por el contrario, en 1989 la historia no terminó sino cambió de rumbo, y aún suponen que los problemas de la posguerra podrían superar a los de la Guerra Fría.

En este nuevo orden, las reglas de juego imperantes en el comercio internacional son ahora las del "neoproteccionismo", barreras no arancelarias pero más efectivas. Los gobiernos tienden a imponer controles burocráticos y a restringir las importaciones unilateralmente o mediante acuerdos bilaterales. Se forman bloques económico-comerciales, mega-economías, que significan discriminación para aquellos países que no lo integran. Con todo esto, el GATT está perdiendo relevancia como institución reguladora del comercio internacional.

La lucha por los mercados es otro elemento del cambio. Se exige a las empresas identificar y sacar el mayor partido de sus factores de competitividad. La nueva revolución tecnológica basada en la microelectrónica, la biotecnología y la ciencia de los materiales ha ocasionado un replanteamiento de lo que constituyeron las ventajas comparativas convencionales. Este concepto fue válido cuando los recursos y las capacidades de una economía se consideraban fijos o inmutables; **hoy en día éstos se crean**, y por ello las ventajas se tornan dinámicas o cambiantes. Michael Porter ha llamado la atención respecto de la importancia de los recursos humanos y de su capacidad para mejorar e innovar continuamente. Las ventajas competitivas de una nación -el nuevo concepto- no se heredan, dependen de la capacidad de reacción de sus propios habitantes. Hemos ingresado a una economía del conocimiento, "cognoeconomía". Los países destinan ingentes recursos a investigación y desarrollo para asegurar su competitividad. Mediante el conocimiento técnico-científico no sólo se crean bienes, también se reducen costos y se mejora la calidad de los productos.

En el nuevo orden, o quizá como consecuencia de éste, hasta la industria bélica ha adquirido otra significación. Las armas, que en otros tiempo sirvieron para mantener un equilibrio geopolítico del poder, hoy se ofrece al mejor postor

independientemente de la ideología de los gobiernos. La tecnología nuclear de la ex Unión Soviética pareciera estar disponible.

Por muchos años América Latina se mantuvo a la zaga del acontecer mundial. En su caso, adaptarse a las nuevas circunstancias significa también tratar de recuperar el tiempo perdido. Muchos de los que constituyeron para nosotros elementos de referencia o "paradigmas" dejaron de serlo en el mundo desarrollado. Hoy carece de sentido seguir analizando la realidad a partir de categorías opuestas: mercado versus Estado, economía abierta versus cerrada, privatización versus estatización, ortodoxo versus heterodoxo. Esta simplificación es estéril, pertenece a modelos agotados. Lo que en la actualidad interesa es despojar el análisis de aspecto ideológicos y concentrarnos en obtener resultados.

Nuestro continente se ha sumado a uno de los fenómenos económicos de mayor trascendencia y alcance mundial de las últimas décadas: la privatización. La discusión debe centrarse en cómo elaborar una estrategia adecuada para garantizar el éxito del proceso, no podemos darnos el lujo de errar, los costos serían irreversibles. Nunca más nuestros países volverán a tener entre manos activos de tanto valor. Pero privatizar significa también revisar el papel del Estado en la economía y preguntarse cómo convertirlo en ese agente menos burocrático y con gran capacidad de concertación y visión de futuro que necesitamos.

América Latina debe prepararse para enfrentar con realismo las exigencias del nuevo orden mundial; de lo contrario, corre el riesgo de quedar al margen de los nuevos bloques económico-comerciales, sin ningún poder de negociación ante las megaeconomías. En el pasado, América Latina tuvo un papel importante en la geopolítica internacional, en la época de la Guerra Fría; ahora, lamentablemente su capacidad de negociación está predeterminada por la exportación de problemas que si afectan a las economías desarrolladas: el narcotráfico, los daños ecológicos, los procesos migratorios o la violencia, pero el papel que le toque asumir en el futuro depende de nosotros mismos, de lo que hagamos o dejemos de hacer.

Para ello debemos percatarnos de la magnitud del cambio. No se puede solucionar un problema si antes no se le percibe o si se le percibe parcialmente. En el pasado copiamos tardíamente modelos de otras realidades, y hoy abrimos nuestros mercados cuando el mundo desarrollado inicia un nuevo proceso de proteccionismo. Debe advertirse que los fracasos de modelos impelen a las economías en la dirección opuesta y que América Latina no ha sido ajena a la "ley del péndulo".

Los tiempos de cambios son tiempos difíciles, pero, a la vez, una oportunidad para acortar la brecha que nos separa del mundo desarrollado. En términos de Alvin Toffler, debemos afrontar el reto de cómo trasladamos de la economía de la "segunda ola" a la de la "Tercera ola" en la forma más exitosa posible.

El objetivo de este libro es, justamente, presentar los cambios que vienen ocurriendo en el actual contexto mundial y llamar a reflexión sobre su significado para América Latina.

Los diversos capítulos se han elaborado a partir de artículos previos aparecidos en diversas publicaciones, pero las versiones que presentamos aquí han sido revisadas y ampliadas con nueva información y mayor análisis. Se tratan varios de los aspectos señalados brevemente en esta introducción: condiciones de vida y situación socioeconómica de esta parte del continente, el surgimiento de bloques económicos y las nuevas formas del proteccionismo, el papel del desarrollo tecnológico y de la reconversión industrial para el logro de la competitividad internacional y el reposicionamiento en el mercado de armas. Sólo en un caso se ha optado por incluir un trabajo referido exclusivamente al Perú: el balance, a diciembre de 1992, del proceso de privatización de empresas estatales: de ahí el título. Sin embargo, esta excepción no lo es tanto, pues el análisis se enmarca en el conjunto de lo acaecido a nivel mundial y se explican las estrategias seguidas por otros países.

La mayor parte de los trabajos reunidos en este volumen fueron escritos en la Escuela de Administración de Negocios para Graduados, ESAN, Y durante mi estada como profesor visitante en el Instituto de Estudios Superiores de Administración, IESA, de Caracas.

Mi reconocimiento a ESAN, que me proporcionó las condiciones y recursos para la elaboración del libro, a los colegas y amigos que constantemente me preguntaban cuándo lo publicaba. Debo especial mención al ESAN/CENDOC por el apoyo de su División de Documentación, Información y Proyectos Especiales, DIPE, en la búsqueda de datos precisos y actualizados. Asimismo, al IESA de Caracas, que me brindó el ambiente adecuado para proseguir el trabajo iniciado.

También quiero agradecer a las numerosas personas que me prestaron ayuda y apoyo. Al profesor Gérard Verna, de la Universidad de Laval en Quebec, quien leyó y revisó en detalle algunos artículos y me sugirió reiteradamente que cambiara el título del libro por "El nuevo desorden económico mundial", que a su juicio expresaba mejor su contenido.

En particular debo mencionar la valiosa ayuda de Ada Ampuero, sin cuyo apoyo este libro no hubiera sido posible. Ella me proporcionó asistencia en forma y fondo y me llevó a cambiar el proyecto original -una selección de artículos ya publicados- por uno nuevo, al exigirme cada vez mayor aporte en el contenido de los distintos capítulos.

Los estudiantes de las maestrías en Administración de Empresas y de los programas de Desarrollo Gerencial de ESAN y del IESA me hicieron sugerencias interesantes a partir de la lectura de borradores.

Las interminables versiones manuscritas, en gran parte ininteligibles, fueron mecanografiadas por Carmen Rosa Ferril, al inicio, y por Delfina Farfán, más

adelante. Ambas dieron muestra de suma paciencia e hicieron un trabajo inmejorable.

Finalmente, a Carmen Céspedes, a quien correspondió la composición final y la diagramación, y a cuya excelente disposición y eficiencia debe este libro su presentación final.

Alejandro Indacochea

# La estrategia de la privatización\*

*“La privatización no es sólo un medio para acumular fondos rápidamente a través de la venta de los bienes del Estado, tampoco es un medio para conceder favores a un puñado de individuos o compañías permitiéndoles comprar bienes a precios bajos. La privatización debe tener la participación más amplia posible en la creación de riquezas”.*

*Madsen Pirie y Peter Young*

Hoy en día, los términos de Intercambio y las relaciones económicas entre países se definen entre bloques económico-comerciales, también denominados “megaeconomías”. En este contexto, los factores claves para obtener éxito son la innovación, la capacidad para cambiar -o adaptarse a los cambios- y la aptitud para generar respuestas rápidas a entornos altamente exigentes y dinámicos; lo que en conjunto se conoce como competitividad y determina la ubicación de cada país al interior de su respectivo bloque económico.

## 1. El actual contexto económico: el porqué de la privatización

Frente a las innovaciones tecnológicas y a los cambios internos y externos, las empresas se ven precisadas a realizar modificaciones que comprometen incluso su propia estructura. En el caso de las empresas públicas o con participación estatal, el proceso ha devenido en la necesidad -a veces imperiosa- de transferir la propiedad al sector privado, pues se entiende que en el nuevo orden mundial la posibilidad de tomar decisiones oportunamente y con la suficiente flexibilidad es vital.

Por otro lado, en países como el nuestro, impelidos a emprender las inversiones necesarias que el reorden económico exige y a resolver sus problemas de déficit fiscal, la privatización de empresas se ha convertido en un medio de obtención de capitales y, por ello, en un programa de aplicación incuestionable e impostergable.

\* Este artículo fue originalmente trabajado con Nancy Paulette A. La versión que aquí se presenta es de exclusiva responsabilidad del autor, quien agradece los múltiples comentarios y sugerencias de Gérard B. Verna, profesor del Departamento de Administración de la Universidad Laval, en Quebec, Canadá.

Como se sabe, los problemas derivados de la insolvencia de muchos países para hacer frente a las obligaciones de sus deudas, la reconstrucción de los países involucrados en la guerra del Golfo Pérsico, la reunificación alemana y el renacimiento de los países de la ex URSS, entre otros hechos, se han traducido, en términos concretos, en un fuerte freno del crédito otorgado por el sistema financiero internacional a los países en desarrollo<sup>1/</sup>.

Esto explica el impacto a nivel mundial de la privatización. Sólo en 1992 estas operaciones dieron lugar a 53 mil millones de dólares en transacciones, casi el doble del monto del año anterior, 1991.

Es urgente, pues, privatizar, pero para cosechar plenamente sus frutos es necesario hacerlo eficientemente. En este sentido, los países que recién han iniciado el proceso tienen una clara ventaja de partida que sería absurdo desaprovechar: las lecciones de los países que los han precedido.

## **2. El proceso de privatización de empresas**

La privatización se puede definir como un proceso mediante el cual se transfiere total o parcialmente la propiedad o la gestión de una empresa estatal o pública al sector privado. Significa mucho más que vender empresas; generalmente, y dependiendo del peso que se le dé, es un mecanismo para redimensionar, reformular y racionalizar el papel del Estado en la economía y, por lo tanto, también el del sector privado.

Las experiencias de otros países indican que los resultados no satisfactorios se han debido fundamentalmente a la mitificación que se ha hecho de ella y a su aplicación sin mayor racionalidad, por considerar, en esencia, que la privatización por sí sola puede constituir una herramienta suficiente para corregir la serie de distorsiones económicas de los países en desarrollo. Con una concepción como ésta se concede excesiva atención al hecho en sí y se pierde de vista su impacto macroeconómico.

La privatización no se reduce a una simple operación de compra-venta ni puede ser aplicada en forma inmediata, tampoco de manera aislada. Es sólo uno de los distintos instrumentos de política económica diseñado por los gobiernos como parte de un programa, generalmente, de ajustes estructurales. Su aplicación requiere de medidas complementarias que juntas garanticen el logro de los objetivos planteados -la política fiscal, por ejemplo, debe adecuarse de modo tal que ofrezca incentivos a los inversionistas privados-. El fin último de la privatización no es sólo hacer más eficiente al Estado, sino al sistema en su conjunto, y por ello constituye una pieza clave de la modernización de cualquier economía.

El caso mexicano constituye un ejemplo claro de lo que la complementariedad de medidas implica. Para llevar a cabo la privatización o "desincorporación" del

1/ Lucas Gómez, "Latin America and the new world economic order", Business Credit, mar. 1992, pp. 12-14.

sector bancario y de la rama petroquímica secundaria fue necesario modificar la propia Constitución de la República con el fin de eliminar la exclusividad del Estado en el ejercicio de esta actividad. Inversamente, uno de los primeros obstáculos enfrentados por el programa de privatización argentino durante la década pasada fue la ausencia de medidas de política económica que propiciaran el ambiente necesario para incentivar la inversión privada<sup>2/</sup>.

Por otro lado, la privatización es un proceso largo y complejo que requiere del concurso de profesionales expertos en privatización y de la asesoría de instituciones especializadas en la materia, como los bancos de inversión y las firmas valorizadoras, entre otras. Debe tenerse en cuenta también que por implicar una redistribución del capital -y del poder asociado a éste-, la privatización moviliza muchos intereses e inevitablemente termina impregnada de un carácter político.

## 2. 1 Las modalidades de privatización

En este acápite nos remitiremos básicamente a las modalidades de privatización que Charles Vuylsteke<sup>3/</sup> describe:

a) **Oferta pública de acciones.**- Bajo esta modalidad el Estado vende al público la totalidad o parte de las acciones de la compañía.

b) **Venta privada (selectiva).**- Es una operación semejante a la anterior, pero la venta se realiza a un grupo o entidad específica que usualmente reúne otros requisitos aparte del económico. Lo riesgoso de este método es la arbitrariedad que puede estar implícita en la definición de los criterios para seleccionar a los compradores de las empresas a ser vendidas.

e) **Venta de activos.**- Usualmente se recurre a esta modalidad cuando la venta de acciones ya no es viable, es decir, en el caso de un proceso de liquidación.

En este caso, el riesgo también radica en la elección de los criterios con los cuales determinar la inviabilidad de la empresa y, además, la propia determinación del valor de liquidación de los activos.

d) **Fragmentación.**- Es la partición de una empresa *holding* en empresas más pequeñas (subsidiarias) para que puedan ser privatizadas individualmente y competir entre ellas.

e) **Nueva inversión privada.**- El Estado incrementa el capital de la empresa mediante la emisión de nuevas acciones.

Mediante esta operación el Estado no se deshace de su capital accionario y, más bien, recompone su capital original como resultado de la participación del

2/ Eliana A. Cardoso, 'Privatization fever in Latin America', Challenge, 34 (5); 35-4 1, sep-oct., 1991.

3/ Charles Vuylsteke, "Techniques of privatization of state-owned enterprises", Vol 1. *Methods and implementation*, Washington D.C., The World Bank, 1988. World Bank Technical Paper N°88.

sector privado. Si bien el porcentaje accionarlo del Estado en la empresa resulta disminuido, la nueva inversión privada ayuda a incrementar el valor del negocio. El Estado tiene así una participación accionaria menor, pero de una empresa que vale más.

f) **Compra de la empresa por la gerencia o los empleados.**- Como su nombre lo indica, los trabajadores adquieren las acciones de la empresa que va a privatizarse.

g) **Leasing y contratos de gerencia (asociaciones con el sector privado).**- Es una privatización sin transferencia de la propiedad. El Estado otorga en concesión las instalaciones físicas de la empresa y recibe a cambio un alquiler y, usualmente, una participación sobre los beneficios.

En esta asociación, el sector privado aporta la administración, la tecnología o los vínculos comerciales que garanticen el éxito del negocio, y el Estado no se desprende de sus activos, de sus propiedades. La gran ventaja de esta modalidad es que el empresario privado no invierte capital, por lo tanto, no tiene que asumir el riesgo que implica la exposición de los activos fijos y puede dedicarse exclusivamente al manejo del negocio. Generalmente se recurre al leasing en los casos de activos cuya privatización tiene fuertes repercusiones políticas, como los recursos naturales.

Esta modalidad resulta también particularmente atractiva en los casos de empresas cuya liquidación está siendo contemplada, pues el Estado se evita los costos asociados a la liquidación. El resultado depende de cuán hábil sea el Estado para mantener el interés de los posibles compradores durante el proceso de negociación. Otro aspecto que debe cuidarse es que las condiciones de los contratos no favorezcan a ningún grupo.

Entre las modalidades de contratos de gerencia se ha hecho muy común la constitución de asociaciones tipo *joint venture*. Esta alternativa ofrece grandes ventajas al Estado, significa la posibilidad de obtener capital para proyectos en sectores básicos que requieren una gran inversión y el poder acceder a economías de escala, a mercados, a capital y a algún tratamiento preferencial<sup>4/</sup>.

Es importante tener en cuenta que la elección de la modalidad bajo la cual llevar a cabo la privatización depende de las características específicas de la empresa y del sector, de los objetivos del proceso, de las condiciones del mercado, del entorno, en el cual se privatiza y del marco regulatorio existente en cada caso.

## 2.2 La valorización de las empresas por privatizarse

Uno de los aspectos más controvertidos y difíciles del proceso de privatización es la valorización de las empresas, vital no sólo desde el punto de vista técnico

4/ Mohammed F. Khatrani, "Privatization and the regional public joint ventures in the Gulf Cooperation", in Said El Naggar, *Privatization and structural adjustment in the arab countries*, Washington D.C., International Monetary Fund, 1989.

sino, principalmente, por las implicancias que se derivan del precio al que finalmente se vende la empresa en un mercado determinado.

El precio final (valor de compra-venta) de una empresa es el resultado de una negociación entre el comprador y el vendedor, cuyas percepciones y estimados de lo que es el valor del negocio no tienen por qué coincidir. Para el comprador, el precio es aquello que está dispuesto a pagar por la empresa, mientras que el vendedor deberá tratar de determinarlo a partir de un valor referencial, de un "justo precio". No es necesario establecer una cifra exacta, pero sí los valores máximo y mínimo (rango) que sirvan de base para la negociación. El vendedor no puede adoptar la actitud pasiva de esperar a ver cuánto puede ofrecerle el comprador.

La valorización de una empresa en un mercado determinado está en función de dos factores fundamentales, de la metodología de valorización utilizada y de la Información, supuestos e instrumentos adoptados. Entre los métodos de valorización más usados destacan los siguiente<sup>5</sup>:

a) **Valor en libros o valor patrimonial.**- Este método consiste en revisar todos los rubros del balance y corregirlos de acuerdo a los precios del mercado. Concluida esta primera etapa, el valor del patrimonio global ajustado se determina por la diferencia entre lo que se tiene (activos) y lo que se debe (pasivos). En esta forma la valorización se determina con base en el patrimonio contable y el balance general más reciente.

El contable histórico tiene dos grandes limitaciones: la primera, la pérdida de relevancia de la contabilidad tradicional por el efecto distorsionante de la inflación, la segunda, la incapacidad de valorizar los intangibles del negocio, es decir, la serie de aspectos adicionales difíciles de cuantificar pero que constituyen parte importante del valor de una empresa, sobre todo en el caso de las empresas de servicios. Nos referimos a la imagen de la empresa, a la calidad de su cartera, a su organización, reputación y experiencia, a la capacidad de su personal ejecutivo, entre otros aspectos. La única forma de valorizar estos intangibles es evaluar el beneficio que se obtiene de ellos, aspecto que, usualmente, es materia de negociación.

b) **Valor presente de flujo de caja descontado.**- Llamado también el de la "valoración de empresas en marcha", es el método más usado. Se basa en el potencial de generación de utilidades de la empresa. Consiste en la simulación de los flujos futuros de la empresa trayéndolos a valor presente con diversas tasas de descuento concordantes con las expectativas financieras del mercado. Para determinar el flujo se debe considerar una serie de variables adicionales, como la vida útil de la empresa, los beneficios esperados en el futuro, el valor del dinero a través del tiempo, el riesgo y el efecto distorsionador de algunas variables, como la inflación y la devaluación.

Este método goza de gran credibilidad porque es muy flexible y puede incorporar, además de la variable riesgo, cualquier otra que pueda ser

5/ Luis G. Gallo, "Ingeniería financiera: valoración, análisis y evaluación de riesgos", en *Simposio Internacional de Alta Dirección Bancaria*, Universidad EAFIT (J.P. Morgan), Bogotá, 30 de noviembre de 1990, p. 272.

cuantificada. Su capacidad para hacer simulaciones basadas en información objetiva y su utilización de fórmulas financieras lo hacen particularmente atractivo para compradores y vendedores.

c) **Valor de liquidación.** - El valor de liquidación es el importe que se podría obtener por la empresa si ésta dejara de funcionar, se vendieran sus activos y se descontara el monto de las deudas y los gastos de liquidación. El valor de liquidación es el valor mínimo que un vendedor estaría dispuesto a recibir por su negocio y es el valor que más le conviene tomar como referencia al comprador, obviamente es menor que el obtenido con el método de empresa en marcha.

d) **Valor del mercado bursátil.**- El valor bursátil o precio de mercado de una empresa es el que se obtiene multiplicando la cotización de sus acciones en bolsa por el número de sus acciones en circulación.

El precio de mercado así obtenido podría ser considerado como un perfecto valor de mercado si el mercado fuera grande y si los compradores y vendedores estuvieran bien informados y fueran racionales y objetivos en sus evaluaciones, tal como lo señala la teoría, pero cuando el desarrollo bursátil es escaso y no se dan estas condiciones, difícilmente el valor bursátil puede ser considerado como un auténtico valor de mercado.

e) **Valor de reposición.**- Es lo que costaría reproducir una empresa que estuviera en capacidad de producir y generar los mismos beneficios que la existente. Este método se basa en los precios corrientes del mercado afectados por la depreciación y, generalmente, requiere de una tasación previa. Sin embargo, el valor obtenido por este método es estático y poco representativo.

Este método presenta dos variantes: el valor de reproducción y el valor de reemplazo. El primero calcula cuánto costaría reproducir una empresa igual a la que se está valorizando, y el segundo, cuánto costaría reproducir una empresa tecnológicamente equivalente a ella. El valor de reproducción es el valor máximo que un comprador potencial pagaría por una empresa.

Como se puede apreciar, la valorización de empresas es un trabajo complejo cuya primera etapa parte de elegir el método más adecuado para cada empresa de acuerdo a su situación específica y a su sector de actividad. Por ejemplo, el valor de las empresas del sector manufacturero depende principalmente de los activos que tenga comprometidos (activos fijos) y de su capacidad productiva; mientras que el valor de las empresas del sector extractivo (minería y petróleo) se establece en función de los yacimientos y las reservas de recursos mineros.

El segundo factor del que depende la valorización de empresas es el referido a la adopción de determinados supuestos, instrumentos e información, que expresan los diversos escenarios de evaluación definidos previamente considerando la repercusión de los aspectos microeconómicos y de las variables macroeconómicas sobre cada sector.

En cualquier caso, es necesario que la valorización de empresas se lleve a cabo profesional y técnicamente para contar con un elemento de referencia antes del inicio de la negociación. Por este carácter profesional del cálculo, al valor obtenido también se le denomina "valor de experticia".

Conviene señalar que en un proceso de privatización: "Encontrar el comprador adecuado y negociar adecuadamente los términos de la venta es mejor que tratar de maximizar el precio de la venta"<sup>6/</sup>. Lo importante es localizar a compradores que tengan la habilidad para desarrollar con éxito el negocio a largo plazo, que sean capaces de hacer inversiones adicionales, usar nueva tecnología, acceder a nuevos mercados y aportar una nueva gerencia, todo lo cual permitirá alcanzar el "plus" de la privatización. Obviamente, identificar compradores que reúnan estos requisitos requiere de un adecuado trabajo de mercadeo.

### 2.3 El mercado de valores

En las economías en desarrollo, la privatización de empresas públicas mediante la oferta de acciones en el mercado de valores es un proceso difícil de llevar a cabo debido a la falta de eficiencia de los mercados bursátiles nacionales.

Se considera que un mercado es eficiente cuando: "...el precio de un determinado valor constituye en cualquier momento una buena estimación de su valor intrínseco, sucediendo esto por la competencia entre los distintos inversionistas que actúan en el mercado guiados por el principio de máxima ganancia mediante la oferta y la demanda de valores"<sup>7/</sup>.

Un mercado de valores eficiente es aquél que reúne tres características básicas: profundidad, amplitud y continuidad de los precios<sup>8/</sup>.

La profundidad del mercado consiste en la existencia de numerosos compradores y vendedores potenciales dispuestos a pagar por encima o por debajo de las transacciones ocurridas recientemente.

La amplitud del mercado está dada por la existencia de órdenes potenciales en volúmenes significativos de grupos inversores diferentes.

Finalmente, se dice que hay continuidad de los precios cuando las variaciones de éstos no son significativas.

Como puede apreciarse, las características de los mercados eficientes están muy lejos de ser alcanzadas por los mercados de valores existentes en las economías en desarrollo que se encuentran implementando procesos de

6/ Gordon O. F. Johnson, "Country privatization strategy guidelines, Washington D.C., Center for Privatization, Mimeo, p. 41.

7/ Jorge Mejía Montoya, Mónica Grados Aguilar y Nelly Meunier González, "La eficiencia del mercado accionario en México", *El Trimestre Económico*, México, 59 (2) (234): 339-371, abr. jun., 1992.

8/ John N. Wood and Norma L. Wood, "Characteristics of securities and their markets", in *Financial markets*, Florida, Harcourt Brace Jovanovich, 1985, p. 187.

privatización. Por el contrario, estos mercados se caracterizan por ser sumamente débiles, presentar una significativa fluctuación de precios, poca diversidad de instrumentos financieros y una fuerte concentración de inversionistas locales más interesados en una recuperación rápida de su dinero que en una expectativa de mediano o largo plazo de compartir dividendos. El no contar con un mercado de valores desarrollado limita su uso en el proceso de privatización.

Otro aspecto que en las economías en desarrollo limita la utilización de la bolsa de valores en el proceso de privatización es la falta de difusión de la propiedad entre los sectores mayoritarios de la población, no existe un medio que canalice sus ahorros, como por ejemplo: fondos de pensiones, fondos mutuales, etc. Además, la capacidad de ahorro de la clase media es mínima.

Por otro lado, la misma situación de las empresas públicas en muchos casos no las hace atractivas para el mercado de valores.

Sunita Kikeri, John Nellis y Mary Shirley señalan que: "Donde los mercados de valores son débiles y con una pobre regulación, la venta de empresas públicas en el mercado de valores no es una opción inmediata. Otros mecanismos de venta, tales como la venta de activos o *joint-ventures* pueden y deben ser usados"<sup>9/</sup>. Estos autores mencionan como ejemplo un caso ocurrido en Corea en 1990. Tres bancos comerciales atrajeron casi 3.5 millones de probables inversionistas, pero el mercado cayó 50 por ciento antes de la venta y sólo 100 inversores concretaron la operación.

Dado que el mercado de valores es un bien público, toca al Estado la tarea de atender a su buen funcionamiento. Como dicen estos mismos autores: "... la privatización debe ayudar a desarrollar el mercado de capitales (y viceversa), pero el desarrollo del mercado de capitales no debe ser un objetivo de la privatización"<sup>10/</sup>. El desarrollo del mercado de valores demanda tiempo y va a la par con el desarrollo económico, y esto es justamente lo que se trata de impulsar con el proceso de privatización.

A pesar de los factores limitantes aquí descritos, en algunas economías en desarrollo, Jamaica, Chile, sí se han producido casos de privatización exitosa en bolsa, casos en los que se logró movilizar los ahorros de un importante sector de la población y redistribuir la propiedad (Ver Cuadro 1).

En Jamaica, el proceso de privatización del banco más grande del país, el National Commercial Bank, logró captar 30,000 accionistas. Esta oferta pública, la más grande de la historia del país (16.5 millones de dólares) contó con una campaña publicitaria y educativa muy bien instrumentada. Antes de la oferta de las acciones de este banco, parecía imposible explicar a la población de un

9/ Sunita Kikeri, John Nellis and Mary Shirley, "Privatization; the lessons of experience", Washington, The World Bank, 1992, p. 46.

10/ Ibid., p.45

**Cuadro 1**  
**PRIVATIZACIÓN Y MERCADOS DE CAPITALES**

Países	Número de empresas vendidas a través del Mercado de Valores	Ventas como porcentaje de la capitalización del Mercado de Valores (a)	Ventas a través del Mercado de Valores (millones de dólares) (b)	Número de accionistas nuevos
Canadá (c)	2	0.4	812.0	n.d.
Chile (desde 1985)	14	9.3	893.5	63,316 (d)
Francia	14	3.0	5,148.1	5'000,000
Jamaica	3	12.6	120.8	30,000
Japón	1	1.7	76,500.0	1'670,000
Nigeria	16	2.0	27.0	400,000
Trinidad y Tobago	2	2.5	6.8	n.d.
Reino Unido	14	6.0	51,720.5	7'400,000

(a) Incluye subastas y ofertas públicas.  
 (b) Capitalización del mercado en el año de la última oferta pública.  
 (c) Incluye sólo las empresas federales.  
 (d) No incluye los accionistas de ENDESA.

Tomado de: Sunita Kikeri, John Nellis and Mary Shirley, OP. cit. p. 46.

país en desarrollo qué es una acción<sup>11/</sup>. Se distribuyó más de 170 mil copias del prospecto que contenía información de la empresa a privatizar y además más de 200 mil copias de un folleto especial que explicaba el funcionamiento de la Bolsa de Valores de Jamaica.

El mensaje más importante de esta operación es que sí es posible privatizar mediante la bolsa en un mercado de valores pequeño y lograr un accionariado difundido con una adecuada estrategia de marketing; también que vale la pena aprovechar la privatización para contribuir al crecimiento del mercado de valores, y si este proceso logra atraer Inversionistas extranjeros, mucho mejor.

En Chile, el "capitalismo popular" fue la alternativa para reprivatizar las instituciones financieras de la denominada área rara de la economía. El gobierno ofertó al público las acciones del Banco de Chile y del Banco de Santiago con facilidades crediticias y tributarias, pero se fijó cuotas individuales máximas de 7 mil dólares para lograr una mayor difusión de la propiedad<sup>12/</sup>. De este modo el gobierno consiguió también obtener un importante apoyo político para llevar a cabo el proceso de privatización. Esta medida se complementó con el denominado "capitalismo laboral", que consistió en la venta de acciones de la empresa en condiciones favorables a sus propios empleados.

Al igual que en el caso anterior, todo el proceso estuvo acompañado de una campaña de mercadeo y de educación para mostrar al público las bondades del sistema.

11/ Roger Leeds, "Privatization through public offerings: lessons from two Jamaican cases". In Ravi Rarnarnurti and Raymond Vernon, *Privatization and control of state-owned enterprises*, Washington D.C., The World Bank, 1991. EDI Development Studies.

12/ Rolf J. Luders, "Massive divestiture and privatization: lessons from Chile", *Contemporary Policy Issues*, 9 (4): 1 - 19, oct., 1991.

para terminar este acápite conviene mencionar una cierta desventaja del capitalismo popular: el hecho que la propiedad esté tan diluida ocasiona que los múltiples accionistas no tengan la posibilidad real de intervenir en la dirección de la empresa. Paradójicamente los accionistas resultan siendo dueños de todo y de nada. Una alternativa planteada es otorgar la representación de este gran número de accionistas a una empresa que asuma la administración del negocio.

## 2.4 Transparencia del proceso

La privatización es un proceso que moviliza recursos de gran magnitud y también muchos intereses políticos. Se transfieren al sector privado empresas que forman parte del patrimonio nacional de cada país y los ciudadanos tienen pleno derecho de conocer en qué condiciones y por qué se realiza cada venta; por lo tanto, es importante que cada operación sea realizada con la mayor transparencia posible para evitar problemas de carácter social (oposición de trabajadores, de la sociedad, etc.) y cualquier posibilidad de colusión con el sector privado.

Desde el punto de vista del usuario o consumidor final (individuo, familia o empresa), lo relevante no es qué sector -público o privado- tiene la propiedad de un bien o brinda un servicio, sino que lo haga en las mejores condiciones y para su beneficio.

La transparencia entendida como: "... criterios simples y claros para evaluar las ofertas, definición clara del mecanismo y de los criterios de competencia de las ofertas, pleno conocimiento del proceso de compra y del comprador, responsabilidades institucionales bien definidas y un adecuado monitoreo y supervisión del programa"<sup>13/</sup>, es un factor clave para el éxito de todo programa de privatización.

Esta transparencia incluye también cuidar los siguientes aspectos<sup>14/</sup>:

- a) **Información.**- El público debe estar enterado y tener a su disposición la información de todo el proceso. Si bien la negociación previa exige cierta confidencialidad, luego del término de la operación se debe proporcionar al público la información completa.
- b) **Subsidios.**- Si la operación ha demandado otorgar algún tipo de incentivo o trato especial, éste debe ser comunicado para que no surjan confusiones posteriores sobre los estándares de la evaluación.
- c) **Destino de los Ingresos.**- El uso de los recursos provenientes de la privatización debe estar claramente especificado y administrado para evitar cuestionamientos o confusión al momento de su colocación.

13/ Kikeri, Nellis and Shirley, Op. Cit., p. 70.

14/ Robert Devlin, "Las privatizaciones y el bienestar social", Revista de la CEPAL, (49): 155-181, abr., 1993, pp. 171 y 172.

- d) **Evaluación ex post y normas de divulgación.**- El señalar claramente los objetivos que se espera alcanzar con la privatización para que luego puedan ser comparados con los obtenidos es la única forma de poder evaluar si el proceso fue o no exitoso.
- e) **Incompatibilidades.**- Se refiere a la línea de conducta que deben seguir los funcionarios involucrados en la privatización. Como gestores del proceso deben evitar tener participación alguna en la compra de las empresas. De otra manera se puede perder credibilidad ante la opinión pública, que puede interpretar el hecho como un usufructo directo de la situación.

### 3. ¿Privatización o simple transferencia?

Si bien la privatización y la simple transferencia consisten esencialmente en el traspaso de la gestión o de la propiedad -total o parcial- de una empresa a terceros, y las formas en que se llevan a cabo son las mismas -venta, fusión, arrendamiento, liquidación, asociación, entre otras-, sus diferencias se hacen patentes en tres aspectos básicamente: en la determinación de objetivos, en los agentes económicos que intervienen en la transacción y en el radio de acción de sus efectos o resultados.

El objetivo de la simple transferencia es básicamente contable-financiero y se reduce fundamentalmente a maximizar los ingresos a obtenerse por concepto de la transacción. En la privatización el ingreso por la transacción no es el único objetivo ni el más importante. Lo que se espera del proceso es, sobre todo, una serie de beneficios (objetivos) adicionales<sup>15/</sup>, que en conjunto denominaremos el "*plus*" de la privatización, y que explican el porqué del éxito alcanzado por la privatización en muchos países.

Al respecto Johnson señala que: "La privatización debe ser emprendida por razones pragmáticas y no de tipo Ideológico"<sup>16/</sup>, y presenta una larga relación de objetivos a alcanzarse mediante este proceso:

- Reducir el déficit presupuestal del gobierno si la empresa es deficitaria.
- Incrementar la eficiencia productiva<sup>17/</sup> en el abastecimiento del bien o del servicio.
- Generar nuevas fuentes de ingresos.
- Generar confianza para negocios Internacionales y locales.
- Atraer capital nacional del exterior.
- Atraer Inversión extranjera.
- Ganar habilidades técnicas y administrativas.
- Estimular el crecimiento del mercado de capitales incrementando el número de inversionistas y la capitalización del mercado.

15/ John G. Ikenberry, "The international spread of privatization policies: inducements, learning and policy bandwagoning", in Ezra N. Suleiman and John Waterbury, *The political economy of public sector reform and privatization*, Colorado, Westview Press, 1990.

16/ Gordon O., F. Johnson, Op. Cit., p. 4.

17/ Entendiéndose ésta como la relación entre lo que se produce y lo que se consume para determinado nivel de producción. Ver: Peter S. Heller and Christian Schiller, "The fiscal impact of privatization with some examples from arab countries", in Said El Naggar (Ed.), *Privatization and structural adjustment in the arab countries*, Washington D.C., International Monetary Fund, 1989.

- Crear un nuevo capital doméstico de inversión.
- Ampliar la distribución de la propiedad creando nuevos propietarios mediante el "capitalismo popular" y el "capitalismo laboral".
- Reducir la deuda externa mediante mecanismos de deuda por inversión.
- Reducir la interferencia política en las decisiones de gestión empresarial.
- Liberar a los altos funcionarios del gobierno de los detalles operativos para que se puedan dedicar a las tareas de política nacional.
- Crear una mística orientada a enseñar a trabajar más que a realizar el trabajo y desarrollar una nueva clase empresarial.
- Mejorar el servicio al consumidor brindándole una mayor satisfacción al aumentar la competencia en los mercados.
- Mejorar la localización de los recursos humanos y de capital.
- Aumentar las exportaciones.
- Reducir las oportunidades de corrupción.
- Obtener dinero en efectivo por la venta de empresas públicas.

Este "plus" depende del contexto en el que se aplique la privatización y debe definirse antes del inicio del proceso, tanto en términos de la propia empresa y de su sector como en términos macroeconómicos. Contrastar los objetivos propuestos con los alcanzados es la única forma de poder medir el éxito alcanzado y evaluar el proceso de posprivatización. Las contradicciones o conflictos que puedan surgir entre objetivos pueden zanjarse si éstos se ordenan de acuerdo a su importancia relativa para el proceso.

Otra diferencia importante entre transferencia y privatización radica en los agentes económicos que intervienen en la transacción. En la simple transferencia, éstos se reducen al vendedor y al comprador y pueden provenir indistintamente del sector público o del sector privado. En la privatización, en cambio, cuenta un tercer agente: el consumidor, que si bien cumple un rol totalmente pasivo en la transacción, adquiere prioridad en la definición del "plus" de la privatización. Es a través del consumidor que la privatización logra un impacto socioeconómico.

Por último, el radio de acción de los efectos de una simple transferencia se circunscribe al aspecto microeconómico y a la empresa en cuestión. La privatización, en cambio, genera un efecto multiplicador que sobrepasa los límites de la empresa misma y puede llegar a involucrar a la economía en su conjunto.

Explicemos en qué consiste el "plus" de la privatización con casos reales. Cuando el First Boston International recibió el encargo de asesorar el proceso de privatización de la banca mexicana, le pidió al gobierno que especificara qué tipo de banca esperaba tener el país, si una netamente comercial separada de la banca de inversión, como sucede en Estados Unidos y Japón, o una universal (totalmente integrada) y con variedad en el uso de los instrumentos financieros, como la de Alemania y otros países europeos. También era necesario definir qué tipos de inversionistas interesaba atraer de acuerdo a las regulaciones existentes <sup>18/</sup>.

18/ Tom Keller, "Interview with Pedro Pablo Kuczynsky", Columbia Journal of World Business, 26 (11): 109-114, Summer, 1991.

Una vez definidos estos aspectos recién se planteó la estrategia de privatización y se consiguió la meta trazada: un sistema financiero competitivo bajo el enfoque de una banca universal al servicio de la inversión nacional. Hoy en día, los bancos, llamados "boutiques financieras"<sup>19/</sup>, han mejorado ostensiblemente los servicios y la eficiencia en el manejo de las cuentas de los clientes. Además, la venta de los 18 bancos reportó al gobierno más de 12 mil millones de dólares, 3.5 veces su valor en libros.

Otro caso interesante es el de la privatización de los hoteles y propiedades turísticas en Venezuela.

El "*plus*" de la privatización fue definido así: "... mejorar la eficiencia y la calidad de la competencia y aumentar la oferta hotelera con miras a satisfacer la demanda de turismo"<sup>20/</sup>. Para lograr estos objetivos se planteó estimular la inversión extranjera y nacional y redefinir el papel de Corpoturismo, la propietaria de las empresas, órgano rector, planificador y regulador del sector turismo.

Objetivo adicional fue la "democratización del capital", lograda mediante el "Programa de Participación Laboral", que permitió a los trabajadores adquirir hasta un 20 por ciento del capital social de las empresas en condiciones preferenciales de financiamiento<sup>21/</sup>.

Otro caso a destacar es el de la privatización de Teléfonos de México (Telmex, cuyo plan de desarrollo para los próximos cinco años a partir de 1990 demandaba inversiones por aproximadamente 10 mil millones de dólares. Los objetivos "*plus*" propuestos en el proceso fueron<sup>22/</sup>:

- Garantizar la rectoría del Estado (supervisión de tarifas).
- Mejorar radicalmente el servicio.
- Expandir en forma sostenida el sistema existente.
- Fortalecer la investigación y el desarrollo tecnológico.
- Garantizar los derechos de los trabajadores y darles participación en la empresa.
- Garantizar el control mayoritario de los mexicanos.

La privatización de Teléfonos de México fue particularmente interesante porque esta empresa operaba en un mercado de estructura monopólica. Se optó por la venta integrada porque, dadas las economías de operación derivadas del tamaño de la empresa, fragmentarla hubiera significado perder eficiencia en el servicio telefónico. Por otro lado, como el monto requerido para la compra de la empresa (6 mil millones de dólares) era muy alto para el mercado local, pero se pretendía mantener la empresa bajo control del capital nacional, se decidió permitir la participación de inversionistas extranjeros y de modo que los inversionistas mexicanos pudieran tener el control de la empresa con sólo el 10.4 por ciento del capital social.

19/ Mike Zellner, "La mañana siguiente", *América Economía*, (64): 30-3 1, ago., 1992.

20/ "La privatización tiene norte", *Privatización*, Boletín del Fondo de Inversiones de Venezuela, (4), feb., 1991, p. 2.

21/ "Hoteles: tres nuevos casos pasan al sector privado", *Privatización*, Boletín del Fondo de Inversiones de Venezuela, (13): 2-3, set., 1992.

22/ Manuel Sánchez et al, "El proceso de privatización en México; un estudio de caso", Washington D.C., BID, mar., 1992, p. 230. *Serie de Documentos de Trabajo N° 18*.

Teléfonos de México es, hasta el momento, la más grande empresa privatizada en América Latina (ver Cuadro 2) y la de mayor valor de mercado en la Bolsa de Valores de México.

**Cuadro 2**  
**PRIVATIZACIONES GIGANTES**  
**(Los mayores negocios transferidos a manos privadas en América Latina)**

Empresas	Países	Sector (US\$ millones)	% Vendido	Monto	Fecha
Telmex	México	Telecom.	48.8%	6,380	1990-1992 (4 etapas)
Entel	Argentina	Telecom.	100.0%	5,239	1990-1992 (3 etapas)
Banamex	México	Banco	70.7%	3,184	1991 (2 etapas)
Bancomer	México	Banco	56.0%	2,791	1991
Aerolíneas	Argentina	Aerolínea	85.0%	2,270	1990
Cantv	Venezuela	Telecom.	40.0%	1,885	1992
CFN	Brasil	Siderurgia	60.1%	1,078	1991
Altos Hornos	México	Siderurgia	100.0%	1,030	1991

Si Argentina logra vender Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) dentro de los plazos establecidos -la idea es traspasar el 50% a manos privadas antes de julio-, esa sola venta ocuparía el primer lugar del ranking.

Tomado de: **América Economía**, (73), jun., 1993, p. 14.

Para poder garantizar el logro de los objetivos propuestos se exigió a los candidatos un patrimonio neto suficiente para hacer frente a los programas de expansión (mil millones de dólares), una satisfactoria evaluación financiera y, tal vez la condición más importante, conocimientos y experiencia como operador telefónico.

La venta de acciones que definían el control y el manejo del negocio se realizó a través de una subasta para permitir la inversión extranjera mediante un mecanismo de fidecomiso que daba la mayoría a los inversionistas mexicanos. El resto de las acciones fueron ofrecidas exitosamente en el mercado de capitales nacional e internacional.

#### **4. Algunas experiencias internacionales en la definición del "plus" (objetivos) de la privatización**

Los objetivos que cada país puede lograr a través de la privatización de empresas públicas dependen de su propia realidad -grado de desarrollo-, de sus necesidades específicas y, obviamente, de lo que se plantee como meta. El Cuadro 3 resume los principales objetivos planteados por algunos países para sus procesos de privatización.

En Gran Bretaña la privatización se llevó a cabo en dos etapas: en la primera, que empezó en 1979, fue un punto más del programa político-económico del Partido Conservador, pero en la segunda, a partir de 1983, con la reelección, pasó a convertirse en el eje del programa. En consecuencia, sus objetivos

fueron redefiniéndose con el paso del tiempo: agregar eficiencia a la economía de mercado, mejorar las finanzas públicas, reducir la fuerza de los sindicatos laborales (objetivo implícito) y lograr una mejor distribución de la propiedad (más democrática y equitativa) mediante el denominado "capitalismo popular". A este último objetivo se le dio el mayor peso, con lo que la privatización adquirió un marcado sesgo político que, en buena parte, explica el éxito alcanzado.

La privatización de British Telecom (empresa del servicio telefónico y telegráfico), en noviembre de 1985, implicó, por ejemplo, la oferta pública más grande de la historia al permitir que dos millones de ciudadanos adquirieran acciones de la empresa, operación que algunos catalogaron como el renacer del capitalismo popular. Caso similar fue la privatización de Jaguar, en 1983, con casi 90 millones de acciones comunes vendidas en la bolsa luego de desórdenes callejeros que motivaron la intervención de la policía.

El objetivo de Gran Bretaña fue crear una nueva clase de accionistas cuya nueva "cultura empresarial" soportara la economía de mercado. El proceso de privatización de empresas en este país elevó grandemente el número de accionistas -tanto personas naturales como inversionistas institucionales y trabajadores- e hizo popular el mercado de valores.

Un aspecto que cuidó mucho Gran Bretaña fue el tratamiento a las empresas que constituían monopolios naturales, como la industria eléctrica. En este caso se introdujo un marco regulatorio para propiciar, en la medida de lo posible, la competencia (como sucedió en el sector de generación de energía eléctrica) y garantizar la seguridad del suministro del servicio para el usuario.

En España, la privatización de empresas respondió a razones netamente prácticas, no a imperativos de carácter político o ideológico. Se llevó a cabo para evitarle pérdidas al Estado y para asegurar la viabilidad futura de las empresas que a partir de 1993 y por el proceso de integración europea tendrían que hacer frente a una mayor competencia en el Mercado Común.

"Se han vendido empresas para solventar sus dificultades industriales y financieras y para introducir cambios en las formas de dirección y administración"<sup>23/</sup>. Es decir, las motivaciones fueron eminentemente económico-financieras o gerenciales.

En el caso del INI (Instituto Nacional de Industrias), la corporación industrial y financiera de España, hubo una marcada apertura hacia el exterior para atraer inversión, tecnología, gerencia y nuevos mercados. El énfasis se puso en reestructurar las empresas públicas estimulando su fusión con empresas privadas para hacerlas competitivas.

El método más usado fue el de la venta total de los activos a través de una negociación directa, tal como sucedió con el grupo de las empresas Rumasa.

23/ Francisco Comín y Pablo Martín Aceña, "La privatización de empresas públicas en España", *Harvard Deusto Business Review*, (53): 14-16, ene., 1993.

El programa de privatización emprendido por Japón en los años ochenta tuvo como norte la búsqueda de competitividad, se trataba de mejorar la eficiencia y la productividad del sector público y de promover al sector privado como actor central de la economía. Antes del inicio del proceso se puso en práctica un programa de racionalización administrativa al frente del cual se colocó, en marzo de 1986, al Comité Provisional de la Reforma Administrativa, que estuvo a cargo del primer ministro, Yasuhiro Nakasona.

Las privatizaciones en gran escala fueron posibles gracias a la iniciativa de las grandes empresas y al fuerte soporte político del primer ministro<sup>24/</sup>.

Lo más interesante del proceso de privatización en Japón es que fue implementado con una perspectiva de largo plazo y con beneficios directos para su propio país y no con miras a una apertura internacional, que nunca tuvo una real viabilidad en la economía japonesa.

En los países de Europa del Este, la privatización ha devenido en la pieza clave para transformar rápidamente la economía centralmente planificada en una de libre mercado con orientación al exterior. La privatización en Hungría, Polonia y Checoslovaquia abarca a más de 14 mil compañías que deben ser vendidas en los próximos años; sólo la ex República Democrática Alemana privatizó más de 3,300 empresas durante el primer año del proceso<sup>25/</sup>.

Aquí, por el contexto en que se produce, el proceso difiere sustancialmente de los ocurridos en Occidente: no existen o están en formación los marcos legal, institucional y regulatorio adecuados a las actividades económicas, el sistema financiero es incipiente, el mercado de capitales está en formación, los niveles de ahorro y de inversión extranjera son muy bajos. Quizá el factor más limitante sea la carencia de un cuerpo gerencial calificado para administrar el proceso<sup>26/</sup>.

"Muchos de los hombres de negocios no tienen idea de lo que significa una economía de mercado o de lo que significa la palabra utilidad"<sup>27/</sup>. Nosotros agregaríamos que, por su parte, el contexto internacional desconoce lo que significan las operaciones de mercado en esas naciones. Es justamente por esta carencia que estos países han emprendido un proceso masivo y rápido de privatización<sup>28/</sup>.

24/ Kent E. Calder, "Public corporations and privatization in modern Japan", in Ezra N. Suleiman and John Waterbury, Op. Cit, p. 174.

25/ Gail E. Scharés, 'Eastern Europe tries to stoke up its five sale', *Buskiess Week*, Oct., 2 1: 52-53, 1991.

26/ Andreja Bohm and Vladimir O. Kreacic (Ed.), *Privatization In Eastern Europe: current implementation issues*, Ljubljana, ICPE, 199 1, p. 9.

27/ "The Soviet lurch toward capitalism", *Business Week*, Oct. 21: 50-51, 1991.

28/ A. Bohm and V. Kreacic, Op. Cit.

**Cuadro N° 3**  
**LOS OBJETIVOS “PLUS” DE LA PRIVATIZACIÓN**

Países	Objetivos
Gran Bretaña (1983-85)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la competencia y mejorar la eficiencia de las empresas estatales.</li> <li>• Mejorar la libertad de elección del consumidor.</li> <li>• Fuente de efectivo y reducción de las necesidades de préstamos por parte del sector público.</li> <li>• Dar a más personas la oportunidad de convertirse en propietarios mediante el denominado "capitalismo popular".</li> <li>• Reducir la injerencia política en el manejo de las empresas públicas.</li> </ul>
España	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer rentable al sector público deshaciéndose de las empresas que no eran negocio.</li> <li>• Asegurar la viabilidad de las que no podían ser competitivas como empresas públicas por no tener el tamaño de escala adecuado, tecnología o redes comerciales.</li> <li>• Contribuir a la política de reindustrialización favoreciendo la concentración empresarial.</li> <li>• Reducirlas subvenciones del Estado a las empresas deficitarias.</li> <li>• Obtener financiamiento para los nuevos proyectos de inversión.</li> <li>• Conseguir para el fisco ingresos que sustituyan impuestos.</li> </ul>
Japón (mediados 80's)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtener dinero para el fisco.</li> <li>• Introducir competencia en el sistema.</li> <li>• Incrementar la eficiencia de las empresas públicas.</li> </ul>
Polonia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de un contexto en el cual la economía de mercado pueda prosperar.</li> <li>• Establecer y desarrollar un mercado de valores.</li> <li>• Definir los dueños dentro del contexto legal de las empresas.</li> <li>• Dar a los empleados una clara oportunidad de participar en las empresas pero no en la propiedad de las mismas.</li> <li>• Fomentar la inversión del capital extranjero para ser invertido en la economía polaca.</li> <li>• Reducir el costo del compromiso gubernamental en la administración directa de la economía.</li> </ul>
Singapur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retirar al sector público de aquellas actividades empresariales que ya no necesitan ser emprendidas por el Estado.</li> <li>• Ampliar el mercado de valores mediante la inclusión de nuevas compañías y acciones de las empresas privatizadas.</li> <li>• Evitar o reducir la competencia con el sector privado.</li> </ul>

Venezuela (1990)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la libre competencia y el desarrollo de la capacidad competitiva de las empresas.</li> <li>• Democratizar y ampliar el régimen de propiedad.</li> <li>• Estimular la conformación de nuevas formas de organización empresarial, cooperativa, comunitaria, cogestionaria o autogestionaria.</li> <li>• Modernizar la actividad o servicio mediante la transferencia de tecnología y la dotación de equipos, bienes o recursos que incidan en la eficiencia de la producción y de la administración.</li> </ul>
Chile	<p><b>Primera etapa - años 70</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Devolución de las empresas a los dueños anteriores.</li> <li>• Financiar el déficit del sector público.</li> <li>• Contribuir a la eficiencia económica.</li> </ul> <p><b>Segunda etapa - años 80</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normalizar las empresas de la denominada "área rara", aquellas empresas que por efecto de la crisis volvieron a caer en manos del Estado.</li> <li>• Generar recursos para el pago de la deuda pública, los servicios públicos y la infraestructura en general.</li> <li>• Mejorar la eficiencia de las empresas públicas.</li> <li>• Fortalecer el mercado de capitales mediante la mayor disponibilidad de instrumentos.</li> <li>• Mejorar la distribución de la propiedad mediante el denominado "capitalismo popular".</li> </ul>

**Fuentes:**

**Gran Bretaña:** Yair Aharoni, "El Reino Unido: la transformación de las actitudes", en Raymond Vernon (Comp.), *La promesa de la privatización; un desafío para la política exterior de los Estados Unidos*, México, D.F., FCE, 1992. pp. 31-63.

**España:** Francisco Comín y Pablo Martín Aceña, "La privatización de empresas públicas en España", *Harvard Deusto Business Review*, (53): 14-16, ene., 1993.

**Japón:** Seiji Naya, "Private sector development and enterprise reforms in growing asian economies", San Francisco, Center for Economic Growth, 1990, p. 67.

**Polonia:** Gregory T. Jedrzejczak, "Privatization in Poland", in Andreja Bohm and Viadimir G. Kreacic (Ed.), *Privatización in Eastern Europe: current implementation issues*, Ljubljana, ICPE, 1991, p.76.

**Singapur:** Seiji Naya, "Private sector development and enterprise reforms in growing asian economies", San Francisco, Center for Economic Growth, 1990, p. 66.

**Venezuela:** "Privatización", *Economía Hoy*, (Caracas), 4 de feb., 1993, p. 16.

**Chile:** Dominique Hachette y Rolf Luders, *La privatización en Chile*, San Francisco, Cinde, 1992, pp. 22. 61 y 62.

Para que la privatización tenga éxito en estos países se requiere de dos condiciones: la primera, encontrar una nueva clase de propietarios capaces de ejercer una racionalidad económica para defender los intereses del capital que se les transfiera<sup>29/</sup> y la segunda, masificar la transferencia para crear un grupo de nuevos poseedores lo suficientemente grande como para cargar con el peso económico y político de las decisiones.

29/ John Lloyd, "The October revolution", *Fynancial Times*, Friday, Oct. 2, 1992.

La denominada privatización masiva toma en estos países varias formas: trasladar simplemente la propiedad a los administradores y trabajadores actuales o distribuir entre ellos un porcentaje de las acciones. La idea de esta última modalidad es darle forma corporativa a las empresas privatizadas de modo que los derechos de propiedad se puedan concentrar en un directorio desde el cual se pueda ejercer el control empresarial sobre la gerencia de las empresas.

Asimismo, el gobierno rumano intenta crear cinco fondos de propiedad públicos para manejar las acciones de la minoría en compañías comerciales y las acciones que serán distribuidas libremente entre el público rumano.

Por otro lado, en Rusia el gobierno ofrece a los trabajadores el 51 por ciento de las acciones de las empresas que se van a privatizar a 1.7 por ciento de su valor en libros. Las agrupaciones de trabajadores y administradores pueden comprar hasta el 25 por ciento de las acciones; los trabajadores, hasta el 10 por ciento, y los administradores, hasta el 5 por ciento. En todos los casos los trabajadores gozan de un descuento del 30 por ciento<sup>30/</sup>.

Pero aplicar la privatización masiva puede constituir un grave riesgo, porque es un proceso complejo que requiere una buena administración, no ha sido probada y está siendo aplicada por gobiernos que han demostrado ser débiles y estar sobredimensionados. Además, el transferir elevados porcentajes de acciones a los trabajadores puede retardar el proceso de privatización al provocar una retracción de la inversión privada extranjera.

En el caso polaco, los objetivos prioritarios son crear una economía de mercado y permitir la existencia de un mercado de capitales. Pero privatizar en un contexto de falta de capitales o de ahorro de la población es una tarea verdaderamente titánica. Sólo vender las propiedades estatales a su valor en libros tomaría más de cien años. Otro inconveniente es la imposibilidad de contar con información suficiente para valorizar las empresas que se privatizarán, pues el mercado apenas se está formando.

El comentario del ministro polaco de la privatización es muy ilustrativo: "Se trata de venderle la propiedad de nadie y cuyo valor nadie conoce a gente que no tiene ningún dinero"<sup>31/</sup>.

Otro caso interesante es la privatización en Singapur. Sus objetivos explícitos ponen de manifiesto la situación específica y el nivel de desarrollo alcanzado por su economía.

En este país el sector público realizó una gestión exitosa y no registraba pérdidas. El Estado intervino en la economía para promover actividades pioneras en las que el sector privado no tenía ni experiencia ni recursos, básicamente para proveer la necesaria infraestructura social y económica y reorientar la economía hacia una mayor integración con la economía

30/ Ibid.

31/ Michael Ehrke y Uwe Optenhogel, "Los sindicatos en Europa Oriental", Nueva Sociedad, Caracas, (121): 35-46, set---oct., 1992, p. 38.

internacional<sup>32/</sup>. Este caso es, pues, muy singular. El sector público creó las oportunidades y sentó las bases para el crecimiento del sector privado.

A diferencia de la mayoría de países, en Singapur la privatización de empresas no se hizo para evitar pérdidas o reducir el déficit fiscal, sino para entregar al sector privado actividades ya desarrolladas y en marcha de manera que el Estado pudiera asumir nuevas tareas. Los recursos obtenidos por la venta de las empresas públicas fueron reinvertidos en nuevas actividades que el gobierno consideraba necesarias liderar, tales como biotecnología y otras de alta tecnología<sup>33/</sup>. Un segundo objetivo fue desarrollar el mercado de valores con la presencia de nuevos instrumentos. La privatización en Singapur es un caso único entre los países del Tercer Mundo. Fue resultado del éxito y no del fracaso del sector público.

En América Latina el proceso de privatización de empresas públicas apunta a lograr varios objetivos a la vez: la redefinición del Estado y del sector privado nacional, el mejoramiento de los niveles de productividad, el imprimir dinamismo a los sectores deprimidos y la promoción a la inversión privada.

En Venezuela, el proceso de privatización, iniciado en 1989, se adoptó como pilar fundamental de una nueva política económica. Hasta ese año el país había vivido de la bonanza petrolera y del paternalismo estatal dentro de una economía cerrada, que era el modelo vigente en aquel entonces en América Latina.

En un contexto diferente, la motivación principal del programa de privatización fue lograr una economía más competitiva y mejorar su eficiencia global. La propia ley de privatización prohibió aquellas operaciones que impiden la libertad económica y la libre competencia mediante prácticas monopólicas u oligopólicas. La reindustrialización requería la incorporación de nuevo capital, tecnología y gerencia provenientes principalmente del ámbito internacional.

Objetivos complementarios fueron mejorar las finanzas públicas y cambiar la estructura de poder, antes estrechamente vinculada al Estado. Esto último se logró al mejorar la distribución de la propiedad mediante el denominado "capitalismo popular" y estimulando la participación del sector laboral. Asimismo, la privatización tomó en cuenta el reentrenamiento y la reincorporación de los trabajadores que quedaron desocupados por el proceso.

Uno de los casos más interesantes como experiencia privatizadora fue el de Chile, proceso largo que se inició en 1974 con el gobierno militar, duró hasta 1990 y comprendió la venta de cerca de 550 empresas públicas. Según Rolf Luders<sup>34/</sup>, el fracaso de la primera etapa de la privatización en Chile se debió en parte a la crisis económica y financiera que afectó a la mayoría de los países de América Latina, pero también a la forma como se transfirieron las empresas.

32/ Seiji Naya, *Private sector development and enterprise reforms in growing asian countries*, San Francisco, Center for Economic Growth, 1990, p. 66.

33/ Linda Low, "Privatization In Singapore", in Paul Cook and Colin Kirkpatrick, *Privatisation in less development countries*, Worcester, Billing and Sons, 1988, p. 264.

34/ Rolf Luders, *Op. Cit.*, p. 1.

En 1974 se implementaron en Chile una serie de reformas de carácter estructural que tuvieron como objetivo fundamental reorientar el rumbo de la economía que el anterior gobierno había mantenido. De dirigida y proteccionista, la economía debía virar hacia el liberalismo. En este nuevo contexto el mercado asumía el liderazgo en la asignación de recursos y el sector privado se convertía en el agente fundamental del desarrollo. Se buscaba aprovechar plenamente las ventajas comparativas del país mediante una búsqueda pujante de eficiencia empresarial y a través de la apertura de la economía al exterior.

La privatización de empresas guardaba plena consistencia con un programa de esta naturaleza, pero fracasó porque fue aplicada sin el marco legal adecuado, en ausencia de una serie de medidas económicas. El énfasis fue puesto en la devolución de las propiedades a sus antiguos dueños sin obedecer a programa o plan alguno. Además, el objetivo de maximizar los ingresos por concepto de la operación tampoco se cumplió, tanto por el precio como por la modalidad de la venta. El Estado aceptó un pago inicial de no más de entre el 10 y el 20 por ciento del valor de cada empresa, y estableció el pago del saldo en el plazo de 15 años y sin intereses. Además, si los deudores efectuaban puntualmente sus pagos podían obtener un descuento de 30 por ciento y un crédito contra el impuesto a la renta. En síntesis, la privatización se llevó a cabo como una operación de compra-venta, como una simple transferencia.

El resultado dejó mucho que desear porque se produjo una gran concentración de la propiedad y del poder económico sin lograr mejorar la competitividad de las empresas. Más aun, el fracaso del programa provocó, junto con otros factores, el colapso del sistema financiero. En 1983 quebraron muchas de las empresas privatizadas arrastrando consigo a los bancos relacionados con ellas. Como consecuencia de esto, el Estado tuvo que reestatizar, entre 1984 y 1986, a muchas de las empresas que fueron transferidas en esa primera etapa.

Para la segunda rueda de privatizaciones se había aprendido la lección a cabalidad, se definieron varios objetivos, entre ellos: la diseminación de la propiedad en poder del Estado, la conversión de la deuda externa y la venta de acciones a trabajadores, a pensionistas, etc. Este último objetivo, que introducía el denominado capitalismo popular a la economía fue en gran parte la respuesta al fracaso de los grupos de poder que resultaron favorecidos en la primera etapa. En esta segunda rueda, se evitaron los errores de la primera y se pudo contribuir al desarrollo del mercado de capitales y reducir la deuda externa, entre otros logros.

## **5. Diseño de la estrategia integral de privatización: experiencias internacionales**

Tal como se ha explicado líneas arriba, el concebir la privatización como un proceso claramente diferenciado de la simple transferencia implica diseñar una adecuada estrategia que garantice el logro de los objetivos perseguidos.

No existe una receta válida para todos los países, cada uno enfrenta condiciones propias -dentro y fuera de sus fronteras-, busca conseguir determinadas metas, presenta ciertos riesgos, ofrece distintas oportunidades.

La experiencia de los países que ya han vivido este proceso señala que los casos más exitosos se basaron en un estrategia cuyo carácter fue eminentemente dinámico, hubo procesado adecuadamente el feed-back de ambos entornos, del nacional y del internacional, y trazado sus objetivos de manera plenamente consistente con la política global del país. Con una estrategia así, no sólo se pudo superar los obstáculos, sino aprovechar las oportunidades que se presentaron. A continuación consignamos tres casos de diseño de estrategia que por su trascendencia conviene conocer con más detalle.

### **5.1 El caso de Codelco de Chile**

En agosto de 1992 se promulgó la Ley de Privatización de la empresa Codelco<sup>35/</sup>, la corporación estatal chilena que posee las minas de cobre más importantes del país: Salvador, El Teniente y Chugicamata. El hecho reviste particular importancia porque Chile es el mayor productor y exportador de cobre del mundo.

Codelco ha estado enfrentando una serie de dificultades, como el incremento acelerado de sus costos operativos, la pérdida de su competitividad internacional debido a la revaluación del peso chileno y la creciente participación en el mercado internacional de las repúblicas soviéticas. Si pasa a manos del sector privado, Codelco estaría en capacidad de superar esta situación y además podría iniciar la explotación de varias minas que hasta la fecha están desaprovechadas. Además, la Ley la faculta a transferir a la Empresa Nacional de Minería aquellas minas que no desee mantener, éstas serían ofrecidas a empresarios privados.

Tal como ha sido planteada en la citada ley, su estrategia de privatización responde a un esquema gradual, la participación del capital privado será minoritaria en una primera etapa, opción que parece convenir no sólo por los problemas operativos de la empresa, sino por la total oposición a su transferencia manifestada por los trabajadores y por un sector de las Fuerzas Armadas (las utilidades de las minas de Codelco constituyen una de sus fuentes importantes de ingresos y en un escenario privado las perderían).

Otro aspecto clave detrás de la privatización progresiva es un elemento del entorno: el creciente interés de algunos organismos internacionales por crear una empresa encargada de la comercialización de toda la gama de commodities -no sólo de minerales- que produce América Latina. Es evidente que la estrategia que se está siguiendo permite a Codelco aguardar en las mejores condiciones la posibilidad de convertirse en esta gran comercializadora (trading).

35/ Oxford Analytica, Latin American World Brief, Aug., 21, 1992, p. 10.

Este es un ejemplo claro de cómo la privatización exige una estrategia que debe adecuarse no solamente a las condiciones de la firma sujeta a una transferencia, sino a los riesgos u oportunidades del entorno.

## 5.2 Bancos de Venezuela

En 1990, Venezuela transfirió al sector privado tres bancos comerciales del Estado: Banco Occidental de Descuento, Banco República y Banco Italo-Venezolano. Para cada uno se siguió una estrategia diferente acorde con la situación financiera específica de cada uno.

En el caso de la transferencia del Banco Occidental de Descuento, institución solvente, de buena imagen y con alta rentabilidad patrimonial (la tercera o cuarta del sistema), el "*plus*" buscado fue la democratización del capital y el estímulo a la competencia en el sector. En función de estos objetivos, sobre todo del primero, se dispuso la venta en bolsa del 50 por ciento del total de las acciones. El mecanismo resultó adecuado, pues el número de accionistas pasó de 150 a más de 2,000. El 44.2 por ciento permaneció en manos de los inversionistas mayoritarios privados, encargados de la gestión y del manejo del banco, y el 5.8 por ciento de las acciones fueron transferidas a los trabajadores.

El Banco Ítalo-Venezolano atravesaba por una crítica situación financiera cuando se decidió su privatización, presentaba una alta rotación de su cuerpo gerencial e inestabilidad en sus depósitos. De acuerdo con esta realidad la estrategia diseñada consideró un proceso de privatización en dos etapas. En la primera se buscaba maximizar las posibilidades de recuperación de la institución y para ello era necesario garantizar la reestructuración y el saneamiento financiero del banco en el corto plazo (privatizar el saneamiento). En la segunda etapa se trataría de democratizar el capital. Así planteados los objetivos, se dispuso la venta del 95.6 por ciento de las acciones a inversionistas privados vía oferta pública en sobre cerrado. Pero los nuevos accionistas debían comprometerse a poner a la venta, vía bolsa de valores, el 56 por ciento de sus acciones en un lapso de entre 3 y 5 años. La mayor parte del paquete de acciones quedaría en manos del grupo inversionista de la primera etapa y ambos objetivos planteados se cumplirían.

En el caso del Banco República, la estrategia diseñada buscaba dotar al banco de una adecuada estabilidad gerencial que le permitiera la continuidad en la gestión así como el logro de sus objetivos como institución bancaria. Para ello se planeó la venta de las acciones en tres paquetes: el 30 por ciento bajo licitación pública, el 5 por ciento a los trabajadores y el 55 por ciento mediante oferta pública para democratizar el capital.

Como se puede apreciar, la privatización de cada uno de estos bancos siguió cauces distintos. La estrategia se planteó de acuerdo a los objetivos buscados, que a su vez respondían a la situación específica de cada banco: rentable el primero, atravesando una situación crítica el segundo, y en condición intermedia el tercero<sup>36/</sup>.

36/ Ellis Juan, "Bancos Comerciales del Estado" en *La Privatización, un diálogo necesario*, Caracas, Fondo de Inversiones de Venezuela, 1991, p. 148-149.

Adviértase la supremacía que el objetivo trazado pudo mantener sobre cualquier otro. Si el Banco Occidental, que era el más rentable, se vendía a un grupo de accionistas, el valor obtenido por la renta hubiera sido superior al que se obtuvo al ofrecer las acciones en la bolsa de valores.

### 5.3 La Empresa Nacional de Ferrocarriles de Japón

En 1980 Japón decidió la privatización de su Empresa Nacional de Ferrocarriles (Japanese National Railways, JNR), corporación virtualmente quebrada -más de 100 años de historia, cuantiosas pérdidas acumuladas y 414,000 empleados- sobre la cual el Estado, su único propietario, ejercía un férreo control. La tarea fue encargada a un comité totalmente independiente creado especialmente para este fin, que planeó y ejecutó su estrategia en un lapso de más de diez años.

Lo interesante de este caso es cómo el comité pudo crear las condiciones necesarias para que una empresa virtualmente quebrada se volviera atractiva para el sector privado.

El profesor Hiroshi Kato, miembro del Comité privatizador, explica en qué consistió el plan de reestructuración emprendido con ayuda de un cuadro de doble entrada (ver Cuadro 4) que clasifica a las empresas de acuerdo a qué agente, Estado o sector privado, mantiene la propiedad de sus acciones y ejerce control sobre sus operaciones<sup>37/</sup>.

La estrategia de privatización de esta empresa contempló dos etapas. En la primera el Estado mantuvo la propiedad pero dividió la empresa en siete empresas regionales independientes que competían entre sí, con lo cual los controles gubernamentales fueron flexibilizados (en el cuadro 4 la empresa pasó de 1 a 2). En la segunda etapa todas las acciones de la empresa fueron vendidas a inversionistas privados (en el Cuadro 4 la empresa pasó de 2 a 3) y la empresa completó así su proceso de transformación en una empresa privada<sup>38/</sup>.

El programa de reestructuración fue exitoso, con un horizonte de mediano-largo plazo, el gobierno vendió gradualmente las acciones de la empresa a inversionistas privados y la convirtió en una empresa privada. La venta de las acciones se realizó en la Bolsa de Valores de Tokio y en el momento más oportuno.

La idea era que la intervención gubernamental fuera reducida al mínimo para que la nueva administración, sector privado, pudiera asumir realmente su responsabilidad como el nuevo propietario.

37/ Koichiro Fukui, "Japanese National Railways privatization study; the experience of Japan and lessons for developing countries, Washington, World Bank, 1992, pp. 38 y 39. Discussion Papers N° 172.

38/ Ibid, pp. 38 y 39.

**Cuadro 4**  
**CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS POR PROPIEDAD**  
**Y TIPO DE CONTROL**

GRADO DE CONTROL	PROPIEDAD TOTAL DEL GOBIERNO	PROPIEDAD PARCIAL DEL GOBIERNO	PROPIEDAD TOTAL DEL SECTOR PRIVADO
Directamente controlada por el Gobierno	Parte Sector del Gobierno (Serv.Postal)		
Indirectamente controlada por el Gobierno	Corporación Pública (Empresa Nacional de Ferrocarriles) (1)	Empresas Especiales (Empresas de Telecomunicaciones)	Empresas de Servicio Público (Compañía Privada de Ferrocarriles, Aerolíneas y de Energía)
	Corporación Privada (Empresa de Ferrocarriles) (2)		
Directamente controlada por el Sector Privado			Empresas Privadas (3)

**Tomado de:** Koichiro Fukui, *Ibid*, p. 39.

La privatización de la Empresa Nacional de Ferrocarriles se consideró un caso exitoso no sólo por haberse reflatado una empresa que en 1980 estaba prácticamente quebrada, sino porque la calidad del servicio mejoró de manera significativa y la demanda creció sustancialmente. Además de la transferencia al sector privado (1992) se hizo el repago parcial de la deuda, que era sumamente elevada (casi 200 mil millones de dólares). En 1989 la utilidad de la empresa llegó a 21 mil millones de dólares como resultado de la reducción de los costos y del incremento de la productividad.

### **13. Elementos mínimos de una estrategia de privatización: un esquema**

Como se desprende de los casos consignados a lo largo de este artículo, la privatización es una tarea muy compleja. A continuación y de manera esquemática se presenta una relación de los elementos imprescindibles que toda estrategia de transferencia de empresas al sector privado debe contener:

- a) **Diagnóstico del entorno.**- Debe incluir el análisis y la evaluación del entorno, tanto nacional como internacional, los que deben conducir a la definición de la magnitud o alcances del programa que se planea implementar.

- b) **Diseño propiamente dicho del programa.**- Debe incluir aspectos tales como: los alcances del programa, los objetivos, el marco legal y la estrategia de marketing. También la designación de la entidad encargada de la implementación del programa, los bancos de inversión que intervendrán y el destino de los fondos que se obtenga.
- c) **Diagnóstico sectorial.**- Se trata de evaluar la situación de los sectores sujetos al programa de privatización para determinar los objetivos esperados para cada uno de ellos. Obviamente, los objetivos sectoriales deben guardar consistencia con los planteados para el programa de privatización en su conjunto. Debe tenerse en cuenta que habrá necesidad de establecer un orden jerárquico del conjunto de objetivos y que éste puede variar en función de la situación socioeconómica del país, de las decisiones de carácter político, etc.
- d) **Análisis y evaluación de la empresa.**- Que debe conducir a la definición de su perfil y de sus puntos fuertes y débiles.
- e) **Proyecto de privatización de la empresa.** - En el cual deben quedar claramente definidos los objetivos de la respectiva transferencia y asegurada su consistencia con los planteados para el nivel sectorial. Este proyecto debe abarcar también los aspectos concernientes a la valorización de la empresa, la evaluación de distintos escenarios de privatización, la estrategia de marketing, los criterios de selección de la empresa compradora o el marco regulatorio (según sea el caso).
- f) **Precalificación de los compradores potenciales.**- La misma que debe quedar fijada en función de los objetivos que se esperan alcanzar en la privatización.
- g) **Promoción y mercadeo.**- Lo vital en este punto es ubicarse en el mercado más apropiado para la empresa a ser transferida, lo cual implica tener una verdadera visión global del mercado.
- h) **Selección de las empresas potenciales.**- Basada en criterios concretos que garanticen la idoneidad de los compradores para la empresa a ser privatizada.
- i) **Negociaciones/transferencia.**- Es la etapa final del proceso y significa fijar los términos en los cuales será transferida la propiedad.
- j) **Seguimiento y evaluación.**- Conocida también como etapa de posprivatización. obedece a la necesidad de cautelar en lo posible el cumplimiento de los objetivos planteados y a corregir cualquier elemento distorsionante que pudiera evitar su logro.

## 7. Conclusión: algunas precisiones

Los diferentes procesos de privatización emprendidos en todo el mundo han generado tal experiencia que cualquier país que la sepa recoger y aprovechar puede razonablemente esperar llevar a cabo su propio programa de manera exitosa.

Es cierto también que la realidad de un país es única y que ninguna lección puede repetirse al pie de la letra. No hay dos casos iguales, un esquema totalmente exitoso en un país puede no serlo tanto e incluso fracasar en otro lugar. La importancia de las condiciones preexistentes al inicio del proceso, fuera y dentro del país, es indudable. Sin embargo, a pesar de las diferencias, se puede enumerar un conjunto de factores que pueden ser considerados imprescindibles en cualquier proceso de privatización.

Un primer elemento es la concepción misma del proceso. La privatización no puede ser tomada como un fin en sí mismo, sino como un medio para el logro de objetivos económico-sociales de mucho mayor alcance. Lo importante no es sólo transferir las empresas al sector privado, sino cómo, dónde y para qué. El éxito de un programa de privatización no debe medirse por lo que recaude el Estado sino por el logro de los objetivos propuestos. El verdadero beneficio de la privatización es su efecto multiplicador: la mayor eficiencia de la economía, la reducción del déficit fiscal ocasionado por las empresas, la mayor inversión, la nueva tecnología, la democratización de la propiedad, el acceso de los trabajadores a la propiedad, etc., objetivos sobre los cuales es importante lograr un mínimo de consenso previamente. La privatización es hoy en día tal vez una de las reformas estructurales más importante emprendidas por los países en desarrollo e implica una verdadera revolución socioeconómica por sus efectos.

Para poder alcanzar los objetivos de la privatización, el "*plus*", es sumamente importante encontrar los compradores adecuados que garanticen el desarrollo futuro de la empresa a privatizar y no sólo tratar de maximizar el precio por la transferencia. Esto obliga al diseño de una adecuada estrategia de marketing que permita identificar e ir en pos de los compradores potenciales. Usualmente, el tamaño de las empresas públicas en los países en desarrollo excede al capital de los compradores nacionales y se hace necesario un marketing con habilidades diferentes para convocar a una licitación internacional, con lo cual se ingresa automáticamente a un esquema competitivo con el resto de países que se encuentran implementando programas similares. Debe tenerse en cuenta, además, que la venta internacional de las acciones de las empresas públicas puede convertirse en un mecanismo idóneo para atraer inversión extranjera y capitalizar la deuda externa.

En el caso de los monopolios naturales, antes de la privatización es importante definir el marco regulatorio que propicie la libre competencia (ley marco de la privatización). No hacerlo puede ocasionar simplemente que el monopolio público se transforme en uno privado, alternativa mucho más pernicioso porque los monopolios privados defienden más fuertemente sus intereses e

intervenirlos es mucho más complicado que hacerlo si provienen de una empresa pública.

Una opción aplicable a los monopolios naturales de servicios públicos es que el Estado mantenga lo que se denomina una acción especial o dorada, *golden share*. Esta le otorga derechos especiales que pueden ser esgrimidos para garantizar la óptima calidad del servicio, la fijación de tarifas razonables y una esmerada atención al usuario. Este esquema, diseñado en Israel, permite al Estado ejercer cierto control sobre algunas variables en determinadas circunstancias: empleo, inversiones, aporte tecnológico. La privatización no implica debilitar al Estado; por el contrario, significa convertirlo en un ente promotor del desarrollo.

Si bien el precio de venta no es lo más importante en la privatización, la valorización es un aspecto fundamental del programa, ya que evita problemas relativos a la subvaluación y a la sobrevaloración de la operación y permite determinar cuál es el resultado financiero de la transferencia. Asimismo, la modalidad o forma de venta que se adopte debe estar en función de la estrategia integral diseñada para alcanzar los objetivos del proceso.

Otro punto que conviene examinar con detenimiento es la posibilidad de convertir en copropietarios a los trabajadores de la empresa a privatizarse. Está demostrado que este hecho desarrolla en ellos un sentido de pertenencia muy favorable para el logro del incremento de la productividad. Otra alternativa podría ser que los trabajadores participen directamente de las utilidades de la empresa mediante un acuerdo, sin necesidad de tener participación accionaria. Por otro lado, es importante que el [gobierno](#) cree programas de reentrenamiento laboral para los trabajadores desplazados por el proceso de privatización.

Cuando se persigue la democratización de la propiedad, se debe invitar a los probables compradores a adquirir a un precio promocional un cierto monto máximo por persona en un lapso dado.

Para finalizar, conviene referirse al equipo de personas que se requiere para llevar a cabo el proceso de privatización. Por su duración y complejidad se precisa la participación de profesionales expertos y la asesoría de instituciones especializadas en los diversas etapas: valorización, marketing, inversiones. Además, aunque el proceso en sí necesita contar con el apoyo de las más altas esferas del poder político, estas personas deben demostrar independencia de criterio y mostrarse asépticas respecto de cualquier intromisión de carácter político.

Siempre existe el peligro de ceder frente a la presión política, y cuando el gobierno se impone un calendario apretado por tratar de mostrar metas concretas -número de empresas privatizadas y monto recibido por ellas- puede hacer perder el rumbo del proceso. A pesar que la concepción de la privatización normalmente es la adecuada, en su aplicación surgen una serie de problemas que pueden convertir a ésta en una simple operación de compra-venta.

**BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA**

ARDITO BARLETTA, Nicolás; CASTILLO, Carlos Manuel; y RODRÍGUEZ, Miguel Angel, **Privatización: opiniones y comentarios: simposio en INCAE**, *Revista INCAE*, 2 (2): 22-30, 2do. Sem., 1988.

AUSTIN, James E.; WORTZEL, Lawrence H.; and COBURN, John F., **Privatización de empresas estatales: esperanzas y realidades**, *Revista INCAE*, 2 (2): 6-21, 2do. Sem. 1988.

COWAN, L. Gray, **Privatization in the developing world**, New York, Praeger, 1990.

DE FRAJA, Giovanni, **Efficiency and privatization in imperfectly competitive industries**, *The Journal of Industrial Economics*, 39 (3): 311-32 1, mar., 199 1.

DONAHUE, John D., **La decisión de privatizar, fines públicos, medios privados**, (Trad. Lorenzo J. González Videla), Buenos Aires, Paidós, 1991.

GORMLEY, Jr. William T. (Ed.), **Privatization and its alternatives**, Wisconsin, *The University of Wisconsin Press*, 199 1.

HANKE, Steve H., **Privatización y desarrollo**, México D.F., *Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Editorial Trillas*, 1991.

HARDIN, Herschel, **The privatization putsck South Halifax**, Nova Scotia, *The Institute for Research on Public Policy*, 1989.

JONES, Susan K., **El camino de la privatización: aspectos involucrados y algunas enseñanzas derivadas de la experiencia de Nueva Zelandia**, *Finanzas y Desarrollo*, Washington D.C., 28 (1): 39-4 1. mar., 199 1.

MARSH, David, **Privatization under Mrs. Thatcher: a review of the literature**, *Public Administration*, 69: 459-480, Winter 1991.

MOORE, John, **British privatization; taking capitalism to the people**, *Harvard Business Review*, 70 (1): 115-124, jan.-feb., 1992.

SCHMIEDING, Holger, **Issues in privatisation**, *Intereconomics*, may.-jun., 1991, pp. 103-107.

SIGMUND, Paul E., **Chile: privatización, reprivatización, hiperprivatización**, *Estudios Sociales*, 62: 93-111, 4` Uim., 1989.

## Privatizar la privatización el proceso de venta de empresas públicas en el Perú: a diciembre de 1992\*

*“No importan las equivocaciones ni las exageraciones. Lo que vale es el valor de pensar en voz alta, es decir las cosas tal como se sienten en el momento en que se dicen. Ser lo suficientemente temerario para proclamar lo que uno cree que es la verdad (...). Si uno fuera a esperar a tener la verdad absoluta en la mano, o sería un necio o se volvería mudo para siempre”.*

*José Clemente Orozco*

Una serie de acontecimientos internacionales y un conjunto de factores inherentes a la economía peruana están en la base del proceso de privatización de empresas emprendido por el actual gobierno.

Hacia agosto de 1990, los países en desarrollo de esta parte del mundo enfrentaban un contexto internacional marcado por severas restricciones para todo cuanto fuere cubrir sus necesidades financieras. La causa no sólo radicaba en el problema suscitado por el pago de la deuda externa de los países en desarrollo, sino en el surgimiento de otros demandantes a los que las fuentes de fondos otorgaban prioridad: Kuwait y la nueva Alemania, además de las naciones cuya economía estaba orientándose hacia el mercado luego del fracaso de la planificación centralizada. Por otro lado, el nuevo orden económico mundial, en el cual la competitividad de las empresas es clave para definir la hegemonía de tal o cual bloque económico-comercial, convertía a la privatización de empresas públicas en el fenómeno de mayor alcance global de los años noventa. De hecho varios países habían alcanzado resultados exitosos.

\* Este artículo fue trabajado originalmente con Nancy Paulette A. La versión que aquí se publica es de exclusiva responsabilidad del autor, quien agradece los comentarios y sugerencias de Juana Chávez A.

Mientras tanto, el Perú vivía un verdadero drama nacional. Su economía atravesaba por un severo proceso de estanflación sin precedentes, es decir, inflación con recesión del aparato productivo. El nivel de precios había alcanzado tasas incontrolables de crecimiento anual: 1,722 por ciento en 1988 y 2,775 en 1989. Esto es, se estaba frente a la inflación más alta de la historia del país y la segunda en el mundo en cuanto a duración: 23 meses -la primera había sido la rusa-. Con respecto a la recesión del aparato productivo, en 1988 la producción se redujo en 8.2 por ciento; y en 1989, en 11.8 por ciento. Según datos de la CEPAL, durante la década comprendida entre 1981 y 1990, el producto bruto interno por habitante disminuyó en 30 por ciento, lo que equivalió a un retroceso de 30 años.

La situación financiera era apremiante: el país sufría un bloqueo total desde que fue declarado inelegible luego de la decisión del gobierno de Alan García de pagar la deuda externa con únicamente el 10 por ciento de los ingresos por exportaciones. El abultado déficit fiscal era una consecuencia directa, entre otras causas, de la hiperinflación, que hacía trizas los ingresos por concepto de recaudación tributarla. La presión tributarla que había alcanzado el 15 por ciento del PBI en 1985, hacia julio de 1990 escasamente alcanzaba el 3.6 por ciento del PBI. La recaudación no era suficiente ni para cubrir el pago de la planilla, hacia falta un 20 por ciento adicional.

Por si fuera poco, la subversión y el narcotráfico contribuían grandemente a desestabilizar el país. Como consecuencia de su accionar, hacia agosto de 1990 las víctimas sumaban más de 20,000, entre miembros de las fuerzas armadas, campesinos, dirigentes populares y autoridades. En términos económicos, las pérdidas se calculaban en 18 mil millones de dólares, suma equivalente a la deuda externa del país.

## **1. El fracaso del Estado-empresario**

En agosto de 1990 el aparato estatal se encontraba sobredimensionado, el conjunto de entidades y empresas públicas empleaba más de 700 mil personas. El rol empresarial del Estado había generado aproximadamente 180 empresas públicas, la mayoría de ellas ineficientes. Según la Corporación Nacional de Desarrollo (CONADE), existían 133 empresas públicas no-financieras, de las cuales 32 se encontraban en estado no-operativo o en liquidación. Las restantes presentaban en su mayoría serios problemas de diversa índole: administrativos, financieros, etc. El fracaso del Estado empresario se hacía patente por pérdidas diarias de aproximadamente 5 millones de dólares.

Es obvio que el fracaso del Estado como empresario no puede atribuirse a los factores coyunturales de entonces, obedece, por el contrario, a una serie de factores estructurales cuyo origen debe buscarse en el propio desenvolvimiento de su actividad empresarial.

Uno de esos factores fue el propio marco legal de sus empresas, que condicionaba una gestión lenta, burocrática, con alta rotación de la gerencia y costos elevados; esto es, una gestión incapaz de responder adecuadamente a las exigencias de entornos cambiantes y competitivos.

La gestión de las empresas públicas se caracterizaba por:

- Carencia o Indefinición de objetivos.
- Alto nivel de rotación del personal ejecutivo y de dirección. - Burocracia en todos los niveles.
- Ausencia o deficiencia de control empresarial y falta de sistemas de evaluación.
- Interferencia política.
- Falta de ética y moralidad en algunos funcionarios.
- Descapitalización de las empresas por erradas políticas de precios.
- Elevados costos de producción.
- Bajos niveles de productividad.
- Serios problemas administrativos, financieros, económicos, etc.

Todo esto implicaba una ineficiente asignación de recursos y el descuido de las tareas propias e inherentes al Estado. El Perú seguía siendo un país en vías de desarrollo y los sectores a los cuales el Estado debía atender prioritariamente - seguridad interna, salud, educación, energía, infraestructura básica- presentaban un deterioro creciente. Así estaba la situación [del país](#) cuando el gobierno del presidente Alberto Fujimori decidió privatizar las empresas públicas.

## 2. La decisión de privatizar

Recién en la década de 1990 -nuevamente con retraso- el Perú asume la necesidad de privatizar las empresas públicas, cuando en otros países de América Latina este proceso ya está culminando. En 1991, por ejemplo, sólo 4 países (México, Venezuela, Argentina y Brasil) privatizaron empresas por un monto total de más de 15 mil millones de dólares, del cual a México correspondió el 61 por ciento (ver Cuadro 1). En 1992 esta tendencia se mantiene, de casi 14 mil millones de dólares de privatizaciones, 3 países (México, Argentina y Brasil) concentraron el 95 por ciento. México nuevamente lidera el proceso con el 47 por ciento del monto total de privatizaciones (ver Figura 1).

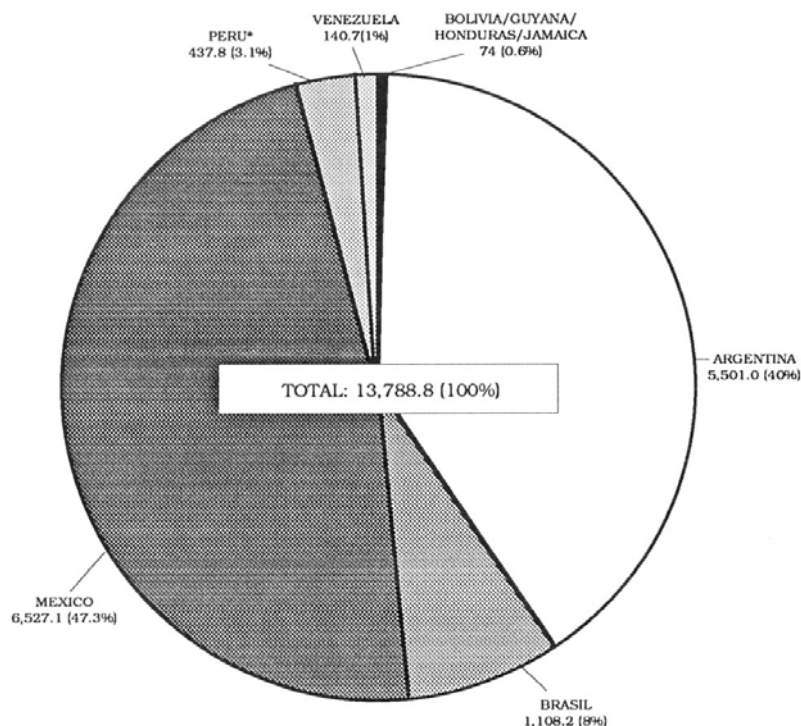
**Cuadro 1**  
**PRIVATIZACION DE EMPRESAS EN AMERICA LATINA. 1991**

<b>País</b>	<b>Compañía</b>	<b>Actividad</b>	<b>Recaudado (millones US\$)</b>	
<b>México</b>				9,400
	Banamex	Banca	3,200	
	Bancomer	Banca	2,550	
	Telmex	Telecomunicaciones	2,170	
	Banca Confla	Banca	293	
	Banca Cremi	Banca	248	
	Multibanco Comermex	Banca	204	
	Banpaís	Banca	182	
	Sicartsa	Siderurgia	170	
	Bancreser	Banca	140	
	Ahmsa	Siderurgia	145	
	Banorient	Banca	73	
	Sibalsa	Siderurgia	25	
<b>Venezuela</b>				2,284
	CANTV	Telecomunicaciones	1,900	
	Viasa	Aerolínea	145	
	Telecel	Telecomunicaciones	104	
	Bco. República	Banca	60	
	Bco. Italo-Venezolano	Banca	55	
	Asitnave	Naviera	20	
	Bco. Occidental Dese.	Banca	nd	
	Central El Tocuyo	Azúcar	nd	
<b>Argentina</b>				1,908
	YPF	Petróleo	1,013	
	Telefónica	Telecomunicaciones	849	
	Inductor	Petroquímica	18	
	Polisur	Petroquímica	14	
	Monómeros Vinílicos	Petroquímica	9	
	PetroPol	Petroquímica	5	
<b>Brasil</b>				1,688
	Usiminas	Siderurgia	1,530	
	Celma	Motores de aviación	93	
	Matersa	Material ferroviario	si	
	Cosiner	Siderurgia	14	
<b>Total cuatro países</b>				15,280

Tomado de: Informe Latinoamericano, Londres, (18), 14 de mayo de 1992. p. 9.

Figura 1

**PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS EN ALMÉRICA LATINA LATINA: 1992**  
**(Millones de dólares)**



(\*) Considerando las inversiones a realizar.

Fuente: Finmark Research Inc. Citado por *El Universal* (Caracas), 4 de mar., 1992.  
 Elaboración propia.

Tal como ha sido planteado, el proceso de privatización representa la incorporación del Perú al nuevo orden económico mundial. Le permite el acceso a recursos frescos (vía los ingresos provenientes de las transferencias) y la expectativa de nuevas inversiones en las empresas privatizadas.

Es importante señalar que la privatización de las empresas estatales, concebida como una reforma estructural, ha sido considerada como la piedra angular del programa de recuperación económica implementado por el gobierno. Su aplicación obedece fundamentalmente a la necesidad de terminar con el sobredimensionamiento y la ineficiencia del Estadoempresario -y el consecuente déficit en la caja fiscal-, a la vez que a promover la inversión privada para contrarrestar la recesión del aparato productivo.

### 3. El marco legal: reglamentación e instrumentación

El éxito de la privatización de empresas depende grandemente de la transparencia con que logre marchar el proceso, y ésta depende a su vez de cuán confiable y claro sea el marco legal que lo norme.

El proceso de redimensionamiento y reestructuración de la actividad empresarial del Estado se inició en el Perú con la promulgación del Decreto Supremo N° 041-91-EF y del Decreto Legislativo N° 674. Posteriormente el gobierno dictó el Decreto Legislativo N° 757, Ley de Promoción de la Inversión Privada, que obviamente **jugaría** un rol de mucha importancia en el proceso de privatización.

#### El Decreto Supremo N° 041-91-EF

Este dispositivo, promulgado el 11 de marzo de 1991, regula el proceso de redimensionamiento y reestructuración de la actividad empresarial del Estado. Señala que las pérdidas económicas ocasionadas por las empresas estatales impiden al Estado cumplir con las funciones realmente de su competencia: salud, educación, seguridad, entre otras.

La racionalización propuesta de la actividad empresarial implica las siguientes medidas:

- Transferencia de acciones y derechos sobre empresas.
- Incorporación de nuevos inversionistas.
- Transferencia de activos.
- Reestructuración y saneamiento financiero y legal de las empresas.
- Fusión, liquidación o quiebra de empresas.

En lo que respecta al mercado de valores, la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV) dictó las normas reglamentarias necesarias y estableció los procedimientos pertinentes para la ágil transferencia de acciones de propiedad del Estado.

#### El Decreto Legislativo N° 674

Este decreto, promulgado el 25 de setiembre de 1991, considera a la inversión privada como posible en todos los ámbitos de la actividad económica nacional y señala la necesidad de crear las condiciones necesarias para que pueda participar en las hasta entonces empresas del Estado. Para ello establece las siguientes modalidades:

- La transferencia al sector privado del total o parte de las acciones o activos de las empresas estatales.
- La celebración de contratos de asociación en participación, prestación de servicios, arrendamiento, gerencia, concesión y otros similares.
- La venta de los activos de las empresas estatales en razón de su disolución y liquidación.

Pero lo más importante de este decreto es la creación de la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (Copri), cuya función es dirigir, supervisar y controlar el proceso de privatización y a la cual se le otorga la facultad de centralizar la toma de decisiones.

De esta comisión es que luego se derivarán los comités especiales encargados de la privatización (Cepri), designados para cada empresa en especial. Los Cepri tienen como función principal la elección de la o las opciones de privatización y de los plazos más adecuados de acuerdo a las características del sector de la empresa en subasta. Hacia junio de 1992 existían 27 comités nombrados por la Copri para promocionar la inversión privada en aproximadamente 55 empresas.

Este decreto legislativo crea también el Fondo de Promoción de la Inversión Privada (Fopri), cuyos recursos se destinan a financiar las actividades propias del proceso.

Finalmente, establece que todos los ingresos del proceso constituyen ingresos del Tesoro Público y que deberán destinarse a los programas creados para lograr la pacificación y erradicar la pobreza del país.

### **El Decreto Legislativo N° 757**

Con fecha 8 de noviembre de 1991, el gobierno promulgó el Decreto Legislativo N° 757, cuyo objetivo es crear las condiciones legales para promover la inversión privada. Lógicamente, este dispositivo es de suma importancia para el proceso de privatización, pues busca eliminar todas las trabas y distorsiones que puedan entorpecer el desarrollo de actividades económicas privadas o restringir su libre iniciativa. En consecuencia, la ley garantiza estabilidad jurídica a las inversiones, tanto en materia tributaria como en administrativa.

## **4. La privatización y el programa de recuperación económica**

El rumbo que hasta julio de 1990 estaba siguiendo la economía nacional cambió drásticamente con la asunción del Ing. Alberto Fujimori al cargo de Presidente de la República.

El nuevo gobierno persigue lograr una economía abierta y orientada a la exportación, y el ingresar con éxito al comercio internacional requiere del protagonismo del sector privado. Es prácticamente imposible hacerlo desde una economía centralmente planificada o con un alto grado de intervencionismo estatal. La performance del Estado como empresario en el mundo ha demostrado, en la mayoría de los casos, su incapacidad para responder a las exigencias altamente competitivas imperantes en los mercados internacionales.

En este escenario, la privatización de las empresas públicas resulta imprescindible. Sólo de esta manera se les permitirá ingresar a una dinámica totalmente competitiva. En los últimos años no se realizaron inversiones en estas empresas y su descapitalización es evidente. De tener éxito la promoción de la inversión privada planteada por la privatización, sería razonable esperar por lo menos una cierta tasa de crecimiento de la economía.

El programa económico del gobierno de Fujimori descansa en cuatro pilares: la estabilización económica, la aplicación de reformas estructurales, la reinserción del país en el sistema financiero internacional y la lucha contra la subversión y el narcotráfico.

El programa de estabilización económica busca detener la inflación -o por lo menos moderar su ritmo- a través de una política de shock que "sincere" los precios en el más breve plazo. Pero además considera otros aspectos, entre los que destaca la reducción del déficit fiscal.

Como ya se señaló, el gasto que representaban las empresas públicas significaba un continuo drenaje para la caja fiscal. Los préstamos y las ayudas que se reciban con el fin de sostener en cierta medida el precario equilibrio fiscal serán simplemente paliativos, pero de ninguna manera solucionarán el problema. Una privatización exitosa sí lo eliminaría y contribuiría grandemente al éxito de este programa, pues no sólo significaría alivio para la caja fiscal, sino también ingresos frescos para ella, tanto como resultado de la venta de empresas como por los Impuestos que pagarían sus nuevos propietarios.

En el programa de reformas estructurales, la privatización de empresas y la reforma del Estado son puntos explícitos. Es claro que una reforma integral del Estado orientada a que éste asuma en forma responsable y eficiente las funciones que le son inherentes tendría pocas posibilidades de éxito si continúa siendo propietario de empresas, pues sería mantener el esquema de siempre, en el cual el Estado descuidaba sus verdaderas funciones debido a la sobrecarga de las mismas.

En el programa de reinserción financiera cabe a la privatización un rol decisivo. Es de por sí un proceso internacional e implica una apertura para atraer flujos del exterior.

Esta breve revisión del programa de recuperación económica hace evidente que el proceso de privatización de empresas constituye su piedra angular.

## **5. Objetivos del proceso de privatización**

Debido a la magnitud de todo lo involucrado y considerando las medidas complementarias que se están dictando, el proceso de privatización debería traducirse en:

- Reducción o eliminación del déficit fiscal.
- Fin de la ineficiencia mostrada por el sector público.
- Promoción de la inversión privada, ya sea nacional o extranjera.
- Modernización y fortalecimiento de las actividades antes a cargo del Estado -en su rol de empresario- para lograr una mejor competitividad como país.
- Fortalecimiento de una economía de mercado liderada por el sector privado.
- Un aparato estatal desburocratizado, de menor tamaño, pero a la vez con mayores posibilidades para asumir las funciones que realmente le competen: seguridad, educación, salud, entre otras.

## 6. Implicancias para los agentes económicos

Con la privatización de empresas se plantea un cambio total en las reglas de juego de la economía peruana. Cambio de reglas que afectan tanto al Estado como al sector privado nacional, pero también al consumidor.

Implica un escenario totalmente diferente caracterizado por una mayor inversión, nacional o extranjera; un incremento del flujo de ingresos frescos para la caja fiscal; un aumento de los niveles de competitividad, el fortalecimiento y modernización del mercado, en suma, una economía más dinámica. Incluso podría implicar la disminución de la deuda externa.

Una implementación profesional y bien planificada podría además contribuir al desarrollo del mercado de valores, el que de este modo se convertiría en una alternativa adicional de ahorro.

### El Estado

Hasta 1990 el Estado había de una u otra forma representado el papel principal en el desenvolvimiento económico del país. El proceso de privatización transferirá ese rol al sector privado, el cual deberá asumir el liderazgo del mercado, objetivo planteado en el programa de recuperación económica.

La privatización, sin embargo, no implica que el Estado se retire de toda actividad económica, deberá, más bien, reasumir su rol dedicándose a las funciones de control, regulación y supervisión, quizá mucho más complicadas. Para ello será necesario un Estado de menor tamaño pero mucho más capacitado y efectivo, con mayores posibilidades de atender aquellas tareas de interés colectivo que le son inherentes y que, en la caso específico del Perú, requieren de una atención inmediata.

## **El sector privado nacional**

En lo que al sector privado nacional se refiere, la privatización debe implicar la desaparición del Estado protector; es decir, el fin de la relación mercantilista por medio de la cual se tenía acceso a diversos privilegios: mecanismos de protección, intereses preferenciales, subsidios, etc.

Por otro lado, la presencia misma de la inversión privada extranjera y la eliminación de las restricciones a la importación significan un verdadero reto al sector privado nacional, que deberá competir en condiciones muy distintas a las del pasado. Enfrentar las nuevas reglas del juego le demandará una preparación especial. O, para decirlo en otros términos, será necesario privatizar al mismo sector privado. El desafío consiste en incorporarse a la dinámica de una economía de mercado netamente competitiva, implica generar nuevas inversiones, proceder a una reconversión industrial, propiciar asociaciones tipo *joint-venture*, etc. Las empresas que no lo hagan estarán lamentablemente destinadas a desaparecer por efecto mismo de la competencia.

## **El consumidor**

Desde el punto de vista del consumidor, la privatización se traduce en productos y servicios más baratos, sin costos adicionales o a costos inferiores, por todo lo que implica una economía de mercado. Asimismo, permite un mejor acceso al mercado laboral y niveles salariales más altos. También mejores servicios de parte del Estado, más obras de infraestructura en transporte, educación, salud, etc.

A la luz del análisis presentado, no queda duda de la importancia que dentro del actual modelo tiene el proceso de privatización, no sólo por el efecto multiplicador derivado de su vínculo con los tres pilares fundamentales del programa económico, sino porque en forma implícita plantea un total cambio de reglas que de concretarse exitosamente conduciría a uno de los más importantes objetivos de cualquier economía: el bienestar de la población.

## **7. Puesta en marcha del proceso de privatización**

Para facilitar el análisis se considera que el proceso de privatización de empresas en el Perú ha atravesado por dos etapas. El tránsito de una a otra está marcado por los acontecimientos del cinco de abril de 1992, día de la disolución del Parlamento Nacional.

De lo expuesto hasta aquí puede deducirse la trascendencia de la privatización tanto para el frente interno (la economía nacional) como para el externo (la economía en su relación con el exterior). Pero para hacer pleno usufructo de este proceso es necesario llevarlo a cabo exitosamente, esto es: privatizar

correctamente. El balance preliminar hecho aquí va a permitir definir qué es lo que se puede esperar en términos concretos del proceso de privatización tal como ha sido implementado hasta diciembre de 1992, y precisar los cambios que el proceso mismo estaría exigiendo.

La evaluación de lo hasta ahora logrado parte del nivel macroeconómico general y luego desciende a lo sectorial y al nivel microeconómico; es decir, se finaliza con el análisis de cada una de las empresas transferidas.

### **La primera etapa**

Como ya se ha señalado, la privatización de empresas es una de las reformas estructurales contempladas por el programa de recuperación económica del actual gobierno. La formulación de objetivos, más allá de las simples metas contables, marca precisamente el inicio del proceso.

La primera etapa corresponde entonces al programa general de privatización, programa que -conviene señalarlo- fue concebido adecuadamente, considerando ese "*plus*" que diferencia a la privatización de la simple operación de compra-venta, de la simple transferencia. La estrategia diseñada incluyó, en primer lugar, el diagnóstico del entorno, tanto nacional como internacional; y en segundo lugar, una estrategia de marketing consistente con los objetivos planteados. Ya que con la privatización se buscaba la modernización de la economía y su orientación hacia la exportación, era clave desarrollar una estrategia de marketing que fomentara la inversión privada -la extranjera de preferencia-. Esta estrategia refleja además que se comprendió el carácter internacional de la privatización y el que incorporarse a ésta significa ingresar en forma automática a un esquema totalmente competitivo con el resto de países que se encuentran empeñados en procesos similares.

Entre lo ofrecido por el Gobierno para atraer la inversión privada se puede señalar lo siguiente:

- La garantía de la Multilateral Investment Guaranty Association, que no viene a ser sino la ventanilla del Banco Mundial que garantiza las Inversiones extranjeras.
- El permiso sin límite para la remisión de las utilidades respectivas al exterior.
- La no obligación de entregar las divisas generadas por la actividad empresarial al Banco Central de Reserva.

Por otro lado, para facilitar la transferencia de las empresas públicas con deudas cuantiosas se señaló que el Estado las asumiría. También se estudió el mecanismo de conversión de deuda en inversión (*debt for equity swaps*) para atraerla inversión privada extranjera. Finalmente, en el marco de la estrategia de privatización se contempló la asesoría adecuada para el caso: organismos internacionales, profesionales expertos, etc.; se consiguieron los fondos

necesarios para la valorización de las empresas<sup>1</sup>, se establecieron mecanismos alternativos de transferencia: venta, fusión, liquidación, asociación, *joint-venture*, etc., se generó un marco legal adecuado y se creó el organismo encargado de llevar a cabo el proceso, la Copri.

En cuanto al destino de los ingresos a obtenerse con la venta de las empresas, lamentablemente hasta la fecha no hay una decisión clara, no se sabe con precisión ni a qué ni en qué proporción se destinarán esos fondos. En términos generales se sabe que serán orientados a programas de ayuda social, a sectores deteriorados, a combatir la subversión, etc. Sin embargo, sí ha quedado plenamente definido el porcentaje de estos ingresos (2 por ciento) que sería destinado a financiar las actividades de la Copri.

En el Cuadro 2 se presenta el uso de los fondos provenientes de la privatización de empresas en algunos de los países que han llevado a cabo este proceso.

Conviene señalar la pertinencia de considerar la aplicación de parte de esos fondos a un programa de asistencia al creciente número de desempleados, consecuencia no sólo de la recesión económica, sino también de la misma privatización. Una decisión de esta índole contribuiría a mitigar los actuales problemas sociales.

Salvo este último punto, en términos generales el balance de la primera etapa de la privatización es positivo. Además, entonces el Perú contaba con el "timing" político adecuado. Las condiciones estaban dadas para jugar a ganador en el proceso de privatización.

Durante esta etapa el proceso se redujo a la transferencia de dos firmas: Minas Buenaventura y Soge Wiese, en las que el Estado poseía una participación minoritaria equivalente a aproximadamente el 5 por ciento del paquete total de acciones. Debido precisamente a esta escasa participación del Estado, el análisis de estas operaciones resulta irrelevante.

Al poco tiempo de privatizadas las empresas mencionadas, el proceso cayó en una especie de entrapamiento legal o de inercia, uno de cuyos efectos negativos fue la creciente y sucesiva descapitalización de las empresas en cuestión, que finalmente podía terminar con la liquidación de algunas de ellas como única alternativa; lo que en efecto sucedió, como se verá más adelante, no sólo se perdieron activos tangibles, sino también activos intangibles.

Fueron precisamente los acontecimientos del cinco de abril los que permitieron encontrar una salida a este entrapamiento y marcar un nuevo ritmo de trabajo en el proceso de privatización.

---

<sup>1</sup> El Japón ha venido contribuyendo al financiamiento de las auditorías necesarias.

Cuadro 2  
**USO DE LOS RECURSOS DE LA PRIVATIZACIÓN  
 QUE HAN HECHO OTROS PAÍSES**

**Venezuela:**

(Proyecto de ley aprobado por el Senado: Art. 14)

- 25% Programas sociales.
- 30% Pago de la deuda.
- 10% Funcionamiento e investigación científica.
- 35% Nuevos procesos de privatización y reestructuración.

**Inglaterra:**

- Reentrenamiento laboral de los trabajadores que salieron de las empresas privatizadas.
- Investigación tecnológica, reconversión industrial y programas de investigación de las universidades.
- Fondo de contingencias sociales.

**Chile:**

- Amortización de la deuda externa de las mismas empresas.
- Saneamiento financiero de las empresas (deuda internas).
- Ingreso fiscales para atender los gastos presupuestarios.

**México:**

- Indemnización a trabajadores y programas de asistencia a los despedidos.
- Ingresos fiscales para atender a los gastos presupuestarios.

**Fuente:** *Privatización, Boletín del Fondo de Inversiones de Venezuela, Caracas, (10), oct. 1991, p.2*

### La segunda etapa

El rechazo de la comunidad internacional a la ruptura del orden constitucional significó para el país la suspensión de los créditos que ya le habían sido otorgados. Fue entonces de necesidad imperiosa conseguir recursos frescos y se echó mano a las formas más rápidas y directas de hacerlo: la reforma tributaria y la privatización.

Bajo estas circunstancias el programa de privatización cobró impulso y en relativamente poco tiempo se vendió Minera Condestable, el Banco de Comercio, los grifos de Petroperú y la Refinería Conchán, empresas en las que el Estado poseía una participación mayoritaria. En el Cuadro 3 se presenta un resumen de las privatizaciones llevadas a cabo. En algunos casos no se alcanzó ni siquiera el objetivo contable-financiero característico de la simple transferencia. Lamentablemente, tal como se detallará más adelante, a pesar de la trascendencia del programa, su no tan eficiente aplicación estaría convirtiendo la piedra angular del programa de recuperación económica en una simple operación de compra-venta.

A esta etapa corresponde el análisis macrosectorial y el microeconómico de cada una de las empresas transferidas. El análisis macrosectorial se plantea en

torno a la estrategia Integral aplicada por la Copri en el programa de privatización. Lamentablemente no se señalaron los objetivos que cada sector debía alcanzar de modo tal que en conjunto se obtuvieran las metas previstas para el programa general. Tampoco se estableció un orden de prioridad para privatizar las empresas. En un país como el Perú, donde hace más de seis años no se realizan inversiones, era lógico suponer que todas las empresas del Estado se encontraran deterioradas en mayor o menor grado. Ante una situación de deterioro generalizado se imponía la necesidad de asignar un orden de prioridades. La preferencia la debieron tener las empresas de los sectores de transformación, pues el valor final de transacción de éstas depende en buena medida del estado de sus activos fijos. El segundo debió corresponder a las empresas del sector de servicios, cuyo valor está definido principalmente por los activos intangibles de la empresa. El tercer lugar debió ser para las empresas del sector extractivo, como Minera Condestable, cuyo valor depende en gran medida de la riqueza que poseen en el subsuelo. La ausencia de los elementos descritos indicaría la falta de un diagnóstico serio de cada uno de los sectores.

Con relación a la estrategia de marketing, anteriormente se ha señalado la necesidad de actuar en el ámbito internacional dada la competencia que significan el resto de países ofertantes de empresas públicas. Sin embargo, al momento de la transferencia las empresas se ofertaron mayormente a nivel local restringiendo la operación al mercado doméstico, con el agravante del poco desarrollo del mercado de valores. Bajo estas circunstancias, el juego entre la oferta y la demanda no refleja necesariamente el precio de las empresas transferidas. Se advierte así una situación de plena inconsistencia con lo planteado en la estrategia general. En suma, no se ha realizado la promoción debida en el mercado correcto. Más aún, una declaración en Nueva York del presidente de la Copri, recogida por Semana Económica, dejó la impresión de una urgencia innecesaria: "Vamos a vender, no importa a qué precio", lo cual como estrategia de ventas dejó mucho que desear<sup>2</sup>.

El proceso ofreció transparencia, pero tampoco ésta se ha logrado cabalmente. En algunos casos la información ha estado restringida; y en otros, aunque abundante, ha estado referida a aspectos superficiales, ha sido más de forma que de fondo. Conviene destacar el hecho que por implicar un cambio de la propiedad y/o de la gestión, la privatización de por sí moviliza grandes cantidades de recursos e intereses. Por lo tanto, la información debería ser un elemento de rigor, sobre todo para evitar cualquier sospecha de colusión con el sector privado. Las empresas públicas son de propiedad de todos los ciudadanos; por lo tanto, todos tenemos derecho de saber qué es lo que se hace con nuestras empresas, en qué términos se transfieren, quién realiza la valorización, a quiénes se las vendemos y qué ganamos con cada una de las privatizaciones.

---

<sup>2</sup> "Empezó la privatización" Semana Económica, Lima, 8 (329): 4, 1 jun., 1992. Señalo como fuente un cable de la Agencia Reuter.

**Cuadro 3**  
**PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS EN EL PERÚ: 1992**

Empresas Vendidas y Compradores	Precio Pagado	
	S/.	US\$
<b>Buses Enatru</b>		
Trabajadores	14'223,345	11'066,486
Subtotal	14'223,345	11'066,486
<b>Grifos Petroperú</b>		
1a Ronda		26'193,936
2a Ronda		11'160,406
3a Ronda		1'235,934
Subtotal		38'490,276
<b>Minpeco USA</b>		
Accionistas		4'100,000
Subtotal		4'100,000
<b>Hierroperú</b>		
Shougang Corp.		118'055,166
Trabajadores		1'944,834
Subtotal		120'000,000
<b>Guellaveco</b>		
Mantos blancos		12'000,000
Subtotal		12'000,000
<b>Condestable</b>		
SERFIN		1'291,101
Subtotal		1'291,101
<b>Banco de Comercio</b>		
Manrique	6'250,870	5'365,553
Subtotal		5'365,553
<b>Aeroperú</b>		
Aeroméxico y otros		54'000,045
Subtotal		54'000,045
<b>Guimpac</b>		
M. Fishman+minorit.	8'419,698	6'064,223
Trabajadores		535,777
Subtotal		6'600,000
<b>Sol Gas</b>		
Accionistas	9'247,302	7'331,217
Subtotal		7'331,217
<b>Inasa</b>		
Galsky	923,146	738,516
Trabajadores		68,380
Subtotal		806,896
<b>Total</b>		261'051,574

**Fuente:** Perú: Comisión de Promoción de la Inversión Privada, Copri.

Aspecto de vital importancia es la valorización de las empresas, pero durante el proceso tampoco se ha diseñado un esquema respecto de qué empresas pueden encargarse de esto. No se trata sólo de evitar subvaluaciones o sobrevaluaciones, la transparencia exige se sepa a quiénes se les ha asignado la responsabilidad de valorizar el patrimonio del Perú, con qué criterios y con base en qué experiencia.

En suma, el análisis macrosectorial del proceso arroja un saldo no favorable. La indefinición de los objetivos y del orden de prioridad y el resto de elementos descritos indican claramente que ésta no será la estrategia que conducirá a la implementación exitosa del programa de privatización.

El siguiente nivel de análisis corresponde al aspecto microeconómico; es decir, a la estrategia implementada en cada una de las empresas objeto de transferencia. En la mayoría de los casos no se mencionó objetivos explícitos para la privatización. El diagnóstico de cada empresa se redujo al análisis financiero-contable. La valorización de base tomada en cuenta en la mayoría de los casos ha sido la anotada en libros, cuya relevancia se pierde con la inflación.

La estrategia de marketing, en la mayoría de los casos, corresponde a una de carácter local; y en cuanto a la estrategia de ventas, los resultados señalan una clara ausencia de la ingeniería financiera que permita la elección del escenario de transferencia más rentable en función de los objetivos planteados. En un proceso de esta naturaleza, de lo que se trata es de plantear una estrategia de ventas diferente para cada caso, que asegure el logro de los objetivos o el "*plus*" de la privatización.

Asimismo, el marco regulatorio no ha sido el más adecuado, ya que en algunos casos en vez de facilitar la transferencia en los mejores términos para el país, la ha obstaculizado. Los inversionistas percibieron una falta de claridad en las reglas de juego.

Por último, y lo que es más importante, los proyectos de privatización no han contemplado, luego de transferida la empresa, una etapa de seguimiento del proceso con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los objetivos propuestos: esto es, la posprivatización. Ello no sorprende, por el vacío en la definición de los objetivos sectoriales y de cada una de las empresas transferidas.

Si bien la privatización fue concebida adecuadamente, con el "*plus*" que la distingue de la simple transferencia, los resultados indican que su puesta en práctica no fue la mejor. Más aun, a pesar del papel que le cabe dentro del programa de recuperación económica, la privatización en la mayoría de los casos se ha visto reducida a una simple transferencia. Y peor aún, en algunos casos ni siquiera ha logrado el objetivo de esta última: la maximización de la rentabilidad contable -financiera de la operación.

## 8. Privatización en el sector minero

En el Perú, el grueso de las divisas que ingresan al país por concepto de exportaciones provienen de la minería, sector que atraviesa por una serie de dificultades, como el atraso cambiarlo, las cotizaciones bajas, etc. La crisis ha ocasionado la descapitalización de las empresas, la quiebra de muchos pequeños y medianos mineros, la ausencia de inversiones y el deterioro de la productividad, que está entre las más bajas del mundo.

Frente a esta situación, la privatización adecuadamente implementada se concebía como el medio ideal para atraer hacia el sector la Inversión privada extranjera, lo que significaría tecnología avanzada y mayores niveles de productividad y, en consecuencia, mayor competitividad. Dada la situación del sector minero, la elección del tipo de socio -fuera nacional o extranjero- era un aspecto sumamente importante. Lo ideal hubiera sido conseguir aquél que ofreciera mayores ventajas en relación con los objetivos buscados.

### Minero Perú Comercial SJL- Minpeco S.JL

La privatización de Minpeco S.A. puede ser considerada como uno de los casos más críticos del proceso, después de la del Banco Popular.

Mineroperú Comercial S.A. era la corporación encargada de la comercialización de los productos minero-metalúrgicos de las empresas productoras del sector minero; para ello tenía establecida una oficina central en Lima y sucursales en varios puntos del país y del exterior: Nueva York, Londres, Buenos Aires, Caracas, Pekín y Tokio. Los clientes más importantes estaban localizados en América Latina, Estados Unidos y Asia.

Según *América Economía*<sup>3</sup>, en 1990 Minpeco ocupaba el puesto N° 102 entre las 500 empresas más grandes por ventas en América Latina; y en 1991, el puesto N° 10 en el ranking de las 200 mayores empresas exportadoras de América Latina<sup>4</sup>.

La más importante de las sucursales de Minpeco en el exterior era Minpeco USA Inc., con sede en Nueva York. Esta sucursal realizaba una serie de operaciones de suma complejidad en el mercado de minerales, lo que le había permitido ganar prestigio y brindar servicios complementarios. Entre los activos más importantes de la empresa podían contarse la cartera de clientes y de productores mineros en el mundo, el acceso a líneas de crédito para financiar exportaciones, el personal capacitado y con experiencia, y su red de oficinas y agencias<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> "Las 500 de América Economía", *América Economía*, número especial: 17-50, dic. 1991.

<sup>4</sup> *América Economía*, (65): 58, dic. 1992.

<sup>5</sup> "Privatización, el turno de Minpeco USA Inc." *1/2 Financiero*, Lima, 7 (365): 4-5, del 1 al 6 set., 1992.

En 1991, con ventas por un monto aproximado de 400 millones de dólares, Minpeco USA tuvo una utilidad operativa de 178 mil dólares, y si no se hubieran realizado transferencias a otras oficinas en el exterior, ésta hubiera alcanzado algo más del millón de dólares<sup>6</sup>.

En el caso de la privatización de Minpeco se optó por transferir la sucursal de New York (Minpeco USA) y liquidar el resto de la corporación, pero los objetivos no fueron claramente definidos y el escenario bajo el cual se llevó a cabo esta privatización no fue en modo alguno el más rentable en términos tanto económicos como financieros, para la economía peruana. ¿Qué es lo que buscaba el gobierno con la privatización de una de las más grandes compañías de comercialización de América Latina? ¿Qué tipo de socios interesaba conseguir en este sector? ¿Cuál fue el aporte al sector minero? ¿Se podrán esperar mayores volúmenes de venta de nuestros productos mineros?; en suma, ¿qué ha ganado la economía peruana con la venta de Minpeco USA?

El Perú es un país fundamentalmente minero y el mayor porcentaje de sus ingresos por divisas proviene de este sector. Este hecho demanda una política especial capaz de estimular su reactivación, no sólo por el sector mismo, sino por su efecto multiplicador sobre el resto de la economía<sup>7</sup>.

En este caso no se entiende por qué no se planteó una alternativa que aprovechara la "sinergia" creada por la propia infraestructura de Minpeco tanto a nivel nacional como a nivel internacional. ¿Por qué no se aprovechó el interés existente en la comunidad internacional por formar una empresa privada que se encargue de la comercialización no sólo de los productos mineros-metalúrgicos, sino además de la amplia gama de commodities que produce América Latina? En esta operación se observa la falta de un adecuado marketing estratégico que hubiera debido buscar conciliar estos Intereses y, en función a ello, determinar el mercado correcto dónde promover el producto.

Entre los variados escenarios de privatización que pudieron considerarse para este caso se pueden señalar:

- La asociación (*joint-venture*) con una empresa comercializadora internacional de reconocido prestigio en el rubro.
- La unión de Minpeco y Centromín haciendo posible la Integración hacia atrás del negocio (*backing*), esto es, la formación de un solo cuerpo entre la unidad de producción y la unidad de comercialización, como Codelco de Chile.

<sup>6</sup> Minpeco en un escenario privado, *Informe interno*, s.f.

<sup>7</sup> Alejandro Indacochea, "Necesidad de una estrategia de privatización: el caso Minpeco", *Gestión*, (Lima) 30 de set., 1992, p. 18 y "Venta apresurada", *Caretas*, Lima, 41: (1227), 10 set. 1992, p. 18.

Ninguna de estas opciones fue tomada en cuenta ni fue materia de un análisis de ingeniería financiera para determinar su conveniencia.

Por otro lado, el que una empresa presente pérdidas y haya sido presa de supuestos malos manejos no significa necesariamente que deba ser liquidada. Esta concepción es errónea, de lo contrario no sería común observar la compra de empresas con dificultades financieras. En estos casos los inversionistas compran el potencial de la empresa, no la gestión que la llevó al fracaso.

Con respecto a la valorización de Minpeco USA es necesario indicar que ninguno de los tres métodos empleados: flujo de fondos descontados, valor múltiple de utilidades y patrimonio ajustado<sup>8</sup> fue adecuado para el caso. El valor de una empresa que se dedica a prestar servicios, como Minpeco, reside en sus activos intangibles, vale decir: la cartera de clientes, el conocimiento del negocio, el nombre de la firma, la participación de la firma en el mercado, etc.

Más allá de las obvias diferencias, lo sucedido con Minpeco USA equivale a pretender valorizar, por ejemplo, los vasos ceremoniales de nuestros antepasados o las famosas cartas del Almirante Miguel Grau a su esposa por el valor de la cerámica o del papel, respectivamente. Por algo el Congreso chileno, después de 17 años de iniciada la privatización, sólo aceptó la privatización de la empresa comercializadora del cobre, Codelco, en la forma de *joint-venture*. Es absurdo, pues, vender una empresa de servicio bajo los métodos convencionales.

Por lo demás, resulta incongruente vender en sólo 4 millones de dólares una firma que, tal como lo demostraban sus informes contables, registraba ventas anuales de aproximadamente 400 millones de dólares. Además, todo parece indicar que esta operación consistió en un simple saldo de cuentas contables sin ningún aporte de efectivo<sup>9</sup>.

Lo que realmente suscita toda clase de suspicacias es el hecho que Minpeco S.A. resultara siendo deudora de Minpeco USA cuando, por el contrario, a fines de 1991 la primera era acreedora de la segunda por la cifra de 4 millones 350 mil dólares que le había cedido para incrementar su patrimonio. ¿Cómo sucedió este fortuito cambio de papeles de acreedora a deudora? ¿Cuál es la explicación técnica? ¿Cómo se produjo la perfecta coincidencia entre el precio de venta y la pretendida deuda de 4 millones 100 mil de la matriz con su ex subsidiaria Mínceco USA?

Finalmente, la estrategia adoptada de liquidar próximamente lo que queda de Minpeco implica, de no existir una política clara de recuperación, agravar la crisis de la pequeña y parte de la mediana minería, ya que en algunos casos Minpeco proporcionaba apoyo financiero. Tal como se sabe, los bajos niveles de producción de la pequeña minería eran adquiridos por Minpeco mediante la

---

<sup>8</sup> Gonzalo Galdos, "La privatización de Minpeco USA", *Gestión* (Lima), 14 de oct 1992, p. 19.

<sup>9</sup> Oiga, 14 de set., 1992.

modalidad de compra en firme para almacenarlos en sus depósitos a la espera de lograr volúmenes mayores que pudieran ser comercializados al exterior.

Los directamente favorecidos serían los deudores morosos de Minpeco, ya que localmente la rigurosidad de las cobranzas es menos efectiva en una empresa liquidada.

Para terminar, con esta operación se ha ido en contra del espíritu mismo del proceso de privatización: buscar explícitamente beneficios exclusivos para la economía peruana y no para otras economías. En efecto, con excepción del ingreso para la caja fiscal (que también es discutible al saldar las cuentas), todos los beneficios generados por esta venta, es decir, la inversión que se genere en Minpeco USA, el empleo, los impuestos, etc., beneficiarán a la economía estadounidense y en ningún caso a la nuestra.

Un aspecto fundamental que aún queda por dilucidar en el caso de la venta de Minpeco es la ejecución de la sentencia pendiente del "Juicio de la Plata" contra Nagi R. Nagas en Brasil<sup>10</sup>. por la cual Minpeco S.A. podría recuperar hasta 239 millones de dólares. Pero quedaría una interrogante, el destino y efectividad del pago una vez liquidada la empresa.

Lo sucedido con Minpeco pone una vez más en evidencia lo negativo de la imprevisión. Se espera que la empresa favorecida con la compra, el grupo uruguayo -brasileño Kiebo, tenga la solidez y el respaldo financiero necesarios para garantizar un servicio eficiente y oportuno al productor minero, esto es, conectarlo con los mejores mercados de minerales en el mundo al más bajo costo de operación por sus servicios, objetivo "*plus*" de la privatización que debió haberse establecido antes del proceso, durante la preselección de postores.

## Hierroperú

Como su nombre lo indica, Hierroperú está dedicada principalmente a la producción y venta de hierro. Sus productos constituyen insumos importantes para la siderurgia. Son sus principales mercados: Corea del Sur (52 por ciento) y Japón (21 por ciento). El resto de la producción se exporta principalmente a Yugoslavia, Estados Unidos y Argentina. Sus reservas probadas superan los 600 millones de toneladas métricas.

Dos hechos son relevantes para la elaboración de una estrategia de crecimiento para Hierroperú: el gran potencial de reservas de minerales y la prometedora ubicación del Perú respecto del mercado de la Cuenca del Pacífico, cuya demanda está en franco crecimiento.

---

<sup>10</sup> Informe de Minpeco Londres a la Gerencia Legal de Lima, del 10 de febrero de 1992 sobre el "*Juicio de la plata*". (Facsimile N° 560/048/92).

En los últimos años la empresa sufrió un paulatino proceso de descapitalización, ya que redujo significativamente su nivel de producción. Sólo en el primer semestre de 1992 llegó a acumular pérdidas por 14 millones de dólares.

La política previa a la privatización de esta empresa<sup>11</sup> incluyó un plan de reestructuración de actividades para reducir costos e incrementar la productividad, un programa de racionalización de la fuerza laboral, un plan de minimización de costos y un programa de renovación tecnológica. Además, en los últimos tiempos la empresa contó con asistencia técnica extranjera y emprendió estudios conducentes a establecer un programa de rehabilitación con proyección para los plazos mediano y largo.

La propia Hierroperú fijó los objetivos de su privatización, entre los cuales el principal fue captar a los grandes inversionistas del mercado de minerales, específicamente a los del hierro. Esto, a su vez, implicaba para la empresa:

- Obtener capitales frescos para mejorar su posición financiera, imponer nuevos procedimientos operativos y proveer una sólida base para la expansión.
- Desarrollar la empresa promoviendo el uso de nueva tecnología, el crecimiento de las ventas y el descubrimiento y desarrollo de nuevas reservas minerales.
- Incrementar la eficiencia de los métodos de trabajo y del personal.

El esquema de la privatización de Hierroperú constó de tres grandes líneas de trabajo: en primer lugar, un cuidadoso análisis de la reestructuración de las actividades requeridas antes de ofrecer la empresa en venta, entre las cuales se puede mencionar los aspectos financieros, el tratamiento de los impuestos y la reestructuración operativa. Además, la privatización debía estar acompañada de capital nuevo y de una reprogramación de los gastos y de los compromisos contraídos por la empresa.

En segundo lugar, se concibió la privatización como un instrumento de desarrollo y no como una acción con propósitos fiscales de corto plazo, se trabajó para transferir, junto con la empresa, los riesgos inherentes a su posición. La tercera área de trabajo fue definir los mecanismos de la transacción para preservar su transparencia.

La empresa china Shougang Corporation ganó la subasta con una propuesta que alcanzó los 311.8 millones de dólares y que superó el monto base de 22 millones de dólares (22 millones a pagar en efectivo y 60 millones como compromiso de inversión mínima). La propuesta ganadora se repartía así:

- 120 millones por el 100 por ciento de las acciones (5.5 veces más que el mínimo requerido por el comité privatizador).
- 150 millones como compromiso de inversión mínima durante los

---

<sup>11</sup> Emilio Zuñiga, The restructuring of Hierro Peru and its privatization, s.f., (*Mimeo*).

- próximos tres años, lo más destacable.
- 41.8 millones correspondientes a pasivos de la misma empresa.

Shougang Corporation es uno de los conglomerados más grandes de China Popular, emplea 206 mil trabajadores, posee 103 plantas industriales y participa en 21 *Joint ventures*, todo esto en 5 países del mundo. En 1991 exportó 210 millones de dólares sólo en acero y ganó 287 millones de dólares con 1.690 millones de dólares en ventas<sup>12</sup>.

Si bien Hierro Perú en los últimos años llegó escasamente a una producción anual de 2.6 millones de toneladas métricas de mineral de hierro, Shougang Corporation tiene programado alcanzar una producción de 20 millones de toneladas antes de fin del siglo, con lo cual el nivel de ventas anuales se elevaría a 350 millones de dólares.

La entidad encargada de la privatización, el First Boston Corp. en asociación con Macroconsult S.A., tuvo la suficiente visión como para hacer atractiva Hierro Perú y ofrecerla al mercado adecuado (Cuenca del Pacífico), una venta doméstica no hubiera dado los mismos resultados. Además, este banco de inversión que ha manejado más de 7 mil millones de dólares en privatizaciones en América Latina y cuya experiencia es muy valiosa, prestó asistencia técnica a la empresa antes de la privatización.

La subasta en sobre cerrado demuestra que la estrategia de venta fue la más adecuada. Mediante este mecanismo cada ofertante ofrece una suma en función de lo que el negocio implica para él, independientemente de los montos que otros interesados puedan ofrecer.

Es interesante señalar que en este caso los primeros sorprendidos por la cifra ganadora de la subasta fueron el propio Gobierno y el consorcio que ocupó el segundo lugar, Pacific Mining Corporation (CPM)<sup>13</sup>.

El alto valor pagado por Shougang Corporation se explica por su interés en desarrollar todo un complejo Industrial dirigido al mercado latinoamericano, que incluiría una planta siderúrgica, una fábrica de piezas y partes y una fábrica de tractores<sup>14</sup>.

Asimismo, conviene reparar en la importancia estratégica de este recurso para la economía de China, país que es el primer productor mundial de hierro y de carbón y el cuarto de acero. En la actualidad es deficitario en mineral de hierro -lo importa- y exporta carbón. Con la compra de Hierro Perú se asegura una fuente importante de mineral de hierro y el incremento de sus exportaciones de carbón<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> "China really is on the move", *Fortune*, 126 (7); 26-37, oct., 5, 1992.

<sup>13</sup> *Semana Económica*, 6 de noviembre de 1992, p. 2 y 3.

<sup>14</sup> *América Economía*, (18); 33, dic. 92/ene. 93.

<sup>15</sup> "Hierro Perú: al inicio de una nueva etapa de desarrollo", *Gestión Minera* (Lima) (13); 1-3, 19 de nov., 1992.

La venta de Hierroperú fue la primera gran privatización dentro del proceso peruano. Para la empresa significa el reinicio y un nuevo gran impulso a sus operaciones; para el Estado, la eliminación de una fuente de pérdidas y el incremento de las exportaciones y de los ingresos tributarios; y para los trabajadores, mejores condiciones de vida.

Asimismo, el éxito Inicial de la privatización de Hierroperú puede medirse por la calidad de los compromisos adquiridos por los inversionistas independientemente del precio de la transferencia. Su éxito definitivo sólo podrá evaluarse en el futuro, cuando se concreten los beneficios directos e indirectos de esa inversión, es decir, cuando se haga realidad el "*plus*" de la privatización, correctamente visualizado por el comité privatizador de Hierroperú.

### **Quellaveco**

Quellaveco es un yacimiento de cobre ubicado en el departamento de Moquegua con reservas aproximadas de 388 millones de toneladas métricas y una ley promedio de 0.85 por ciento de contenido de cobre.

En este caso la privatización estaba referida a la concesión del yacimiento. La Cepri de Mineroperú convocó a una subasta en sobre cerrado con un precio base de 9 millones de dólares -al cual fue valorizado el yacimiento- como elemento de referencia. Pero en la calificación de las propuestas lo importante fue el plan de desarrollo presentado, que incluía los montos de inversión previstos y las opciones para el tratamiento del mineral. Por eso antes de las ofertas económicas se evaluaron las propuestas técnicas, los antecedentes de los postores y su capacidad para desarrollar un proyecto para el tratamiento de no menos de 10 mil toneladas métricas de mineral por día.

El 18 de diciembre de 1992, la empresa Mantos Blancos, filial en Chile de la empresa sudafricana Anglo American Corporation (uno de los grupos mineros más grandes del mundo), ganó la licitación al ofrecer 12 millones de dólares por su compra, 2 millones más que la suma ofertada por la Southern Perú Copper Corporation, la otra empresa postora.

El compromiso de Mantos Blancos es realizar un estudio de prefactibilidad -cuyo valor asciende a 2.5 millones de dólares- a partir del cual invertir 562 millones de dólares en la extracción de 100 mil toneladas métricas de cátodos de cobre mediante el proceso de lixiviación bacteriana. Con esta nueva tecnología el mineral es extraído con solventes y con electrodisposición y no necesita ser refinado. Este proyecto implicaría la creación de 12 mil puestos de trabajo y la generación de ventas anuales por encima de los 200 millones de dólares. Además, esta forma de explotación no tradicional evita los relaves y reduce la contaminación del ambiente.

Cabe hacer notar que en este caso la privatización no ha terminado con la operación de compra-venta (simple transferencia). Se requiere todo un

seguimiento para garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos, esto es, ese "*plus*" representado por la moderna tecnología y la nueva inversión, con el consecuente efecto multiplicador sobre la economía.

Dadas las características del ganador es de esperar que se cumpla con las metas propuestas, lo cual llevaría a considerar este caso entre los dos más exitosos del proceso.

### **Condestable**

La Compañía Minera Condestable, íntegramente de propiedad del Estado, era una de las pocas empresas estatales que arrojaba utilidades año tras año. Sus ventas ascendían a aproximadamente 6.5 millones de dólares anuales y en los últimos años llegó a duplicar su producción, y sin endeudamiento ni exceso de personal. Era una empresa rentable, eficiente y muy bien ubicada geográficamente. Además, su potencial de reservas de 2.4 millones de toneladas métricas podría incrementarse sin problemas a 5 millones, con un nivel de producción de 600 toneladas diarias (Proyecto: Rampa Condestable 2000).

Las acciones de la Compañía Minera Condestable S.A., cuyo capital social ascendía a 2'686,395 nuevos soles y cuyos activos sumaban 5'127,263 nuevos soles, se pusieron en venta en abril de 1992. La operación se realizó en la mesa de negociaciones de la Bolsa de Valores de Lima en un lote indivisible equivalente al 80 por ciento de su capital social. El resto fue adquirido por los propios trabajadores mediante el canje de sus acciones laborales.

La subasta se llevó a cabo el 26 de mayo. En el lance N° 30 la empresa fue adjudicada al grupo Serfin (Servicios Financieros), cuyo principal accionista era integrante del Comité de Privatización de Química del Pacífico<sup>16</sup>. El valor total de la venta de estas acciones fue de 1'465,399 nuevos soles, monto equivalente a 1'291,100 dólares. La operación resultó algo confusa incluso para algunos agentes de bolsa porque el procedimiento seguido fue diferente a los utilizados durante subastas anteriores (las de Sogewiese y Buenaventura)<sup>17</sup>.

En el caso de esta mina no se definieron los objetivos sectoriales y/o empresariales. No se exigió a los postores ni plan de inversiones ni nueva tecnología. El objetivo fue definido *ex post*: "evitar el deterioro de la empresa"<sup>18</sup>, lo cual pone de manifiesto la ausencia de un adecuado discernimiento en relación con el orden de prioridad asignado a los distintos objetivos de la privatización. ¿Por qué se le dio prioridad a ese objetivo frente a otros realmente importantes, como por ejemplo, incrementar la productividad, mejorar la competitividad o evitar el despilfarro de dinero de algunas empresas del Estado, con el consiguiente perjuicio para el fisco?

<sup>16</sup> "La privatización en marcha", *El Comercio*, (Lima), 3 de jun., 1992, p. 4.

<sup>17</sup> "Subastando", *Semana Económica*, Lima, 8 (329); 3, 1 de jun., 1992.

<sup>18</sup> Rafael Toledo Segura, "Condestable fue privatizada para evitar su deterioro" *Gestión* (Lima), 10 de jun., 1992, p. 2 1.

Por otro lado, la valorización de Condestable se limitó a tomar el valor en libros. En la práctica la empresa se remató, ya que como es bien sabido, el valor de las edificaciones y de la maquinaria constituye una fracción muy pequeña del verdadero valor de una mina. Al respecto el presidente del comité de privatización de la empresa señaló que: "Siendo el mercado el que determinó el precio no existió una valorización específica de la empresa, pero sí un estudio de base"<sup>19</sup>. A pesar del tamaño de la empresa, mejor hubiera sido realizar una campaña en el exterior, con la cual se hubiera logrado la participación de inversionistas extranjeros, un precio más alto por la venta y, quizá, un programa de inversión, que es el verdadero "*plus*" de la privatización.

### **Refinería Conchán**

Conchán, refinería con una baja capacidad de refinación -8 mil barriles diarios de petróleo- equivalente al 4 por ciento de la capacidad total de refinación del país, y cuyos costos son muy altos por la pequeña magnitud de su producción, es la primera empresa estatal del sector Energía y Minas cuyo intento de privatización resultó un fracaso.

El primer intento se realizó el 7 de julio de 1992, pero como ningún postor llegó a ofrecer el precio base -8'032,000 dólares- (Asfaltos Chilenos ofreció pagar sólo el 85 por ciento del precio base), se convocó a una nueva subasta para el 18 de setiembre con un nuevo precio base inferior en 15 por ciento al anterior -6'828,000 dólares-; sin embargo, en esa segunda vez también se frustró la venta. Finalmente la Copri ha contemplado la posibilidad de vender Conchán junto con Petroperú, buscando así el fortalecimiento del conjunto.

En este caso tampoco hubo una definición previa de objetivos, y si se hubiera llevado a cabo la operación tampoco se hubiera logrado el objetivo contable, ya que se hicieron sucesivas rebajas al precio base Inicial.

Antes de optar por una venta apresurada se debió definir con criterios técnicos y con una estrategia concreta, la política de comercialización del crudo y las condiciones de operatividad comercial de Conchán con Petroperú.

Por otro lado, el Cepri de Conchán olvidó un elemento básico de toda estrategia de privatización: no buscó el diálogo con los trabajadores y provocó, más bien, una reacción en contra.

Evidentemente, en este caso no se realizó una adecuada campaña ni dentro ni fuera del país. Tal vez lo más conveniente hubiera sido no subastarla como refinería. En el mercado desregulado de los hidrocarburos hubiera sido posible ofrecerla como un terminal, con un gran patio de almacenaje y una buena ubicación geográfica para recepción de productos terminados, incluida la planta de asfalto.

---

<sup>19</sup> "Al 68% de su valor nominal vendieron Minera Condestable", *Gestión*, (Lima), 27 de may., 1992, p. 28.

## 9. Privatización en el sector financiero

La falta de precisión en la definición de objetivos observada en algunos de los casos anteriores se ha presentado también en la privatización de la banca. A pesar de haberse ya transferido el Banco de Comercio y haber estado programada la transferencia del Banco Popular, aún no se conoce qué es lo que se busca con la privatización del sector de intermediación financiera.

Varias son las interrogantes sin responder: ¿En qué medida la privatización está beneficiando al sector o cómo se espera que contribuya con el sector? ¿Se ha definido cuál es el tipo de banca que se desea: una netamente comercial, como la norteamericana, o una totalmente integrada, como la europea? ¿Qué tipo de socios interesa captar?

### Banco de Comercio

El Banco de Comercio fue la primera empresa con participación del Estado que se privatizó bajo la modalidad de subasta pública en la Bolsa de Valores de Lima.

El accionista mayoritario era el Estado, a través del Banco Hipotecario -50 por ciento de las acciones- y del Banco Popular -9 por ciento de las acciones que posteriormente pasaron al Banco de la Nación-, lo que le daba mayoría en el directorio y, por ende, facultad para fijar las políticas del banco, a pesar que éste se manejaba como una empresa privada. El resto de las acciones estaba repartido entre accionistas menores.

La injerencia del Estado en el directorio ocasionaba que las decisiones fueran lentas, burocráticas y tardías, y que los recursos del banco se asignaran en función de intereses políticos y de grupo sin criterios de rentabilidad y sin una visión de futuro. A pesar de esto, el Banco de Comercio obtuvo utilidades por 440 mil nuevos soles en 1991 y por 324 mil nuevos soles durante el primer trimestre de 1992.

El Estado ofertó su parte del capital social, esto es, el 59 por ciento, en siete lotes de acciones, cada uno de los cuales representaba el 8.3 por ciento del total, y el Banco de Comercio se vendió en subasta pública en la Bolsa de Valores de Lima el 5 de junio de 1992 a 6'250,869 nuevos soles, monto equivalente a 5'388,680.64 dólares, y al mismo precio por acción -3.33 nuevos soles- que el fijado por el comité de privatización. La subasta se cerró sorpresivamente al primer lance, con lo cual se puso de manifiesto el gran interés en adquirir las acciones del banco. Parece que los otros interesados en la compra esperaban que los precios de las acciones bajaran en los sucesivos lances, tal como sucedió con la Minera Condestable (lance 30).

La semana anterior a la subasta se había vendido el paquete accionario de propiedad del grupo Reaño -el 22.4 por ciento de las acciones- a un precio

superior: 3.68 nuevos soles cada una<sup>20</sup>. A pesar de esta diferencia de precios en la venta de las acciones, el presidente del comité de privatización comentó: "El precio obtenido por la participación accionaria del Estado es el del mercado, razón por la cual debía considerarse (la privatización) exitosa". Sin embargo, es importante señalar que el precio de venta de las acciones debió ser más elevado, ya que no sólo se estaban vendiendo acciones, sino el control de la entidad.

En efecto, la operación otorgó al comprador, al grupo CLAE, el derecho a la mayoría de asientos en el directorio y, por lo tanto, el control de la dirección del banco. De esta manera este importante grupo de inversionistas nacionales ingresó al sistema financiero formal. Hecho clave, ya que este grupo empresarial había tratado de constituir una entidad financiera (Finclae) pero sus intentos fueron infructuosos porque no cumplía con los requisitos que impone la Ley de Bancos<sup>21</sup>. Más aún, CLAE logró su objetivo porque el mismo día de la subasta (horas antes) se publicó un dispositivo mediante el cual la venta de acciones del Banco de Comercio se exceptuaba de la Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros, y se autorizaba la compra de un monto de acciones superior al 15 por ciento del capital social del banco<sup>22</sup>.

Como primera conclusión se puede afirmar que la operación descrita no cumplió con los objetivos de una verdadera privatización, fue una simple transferencia. El proceso no ha sido satisfactorio en términos de darle al banco un "*plus*" de largo plazo; es decir, pasar a una administración, privada con la garantía de mayores inversiones, nuevas líneas de crédito al exterior y, en suma, mayor competitividad. No se diseñó un plan estratégico, ni a corto ni a mediano plazo, que relanzara al banco en los mercados nacional e internacional a fin de alcanzar esos objetivos.

Más aun, la privatización del Banco de Comercio vía la Bolsa de Valores no fue la mejor elección, porque se trataba de un banco "mediano" que podía haberse adecuado fácilmente a un manejo más productivo. Lo adecuado hubiera sido definir objetivos claros y buscar postores internacionales -y preseleccionarlos~ con el fin de buscar eficiencia internacional y mejora de la competitividad de todo el sistema financiero nacional. Es de esperar que la nueva dirección del banco siga este camino.

## **Banco Popular**

El Banco Popular fue creado hace 94 años, y en sus mejores años (década de los sesenta) llegó a captar el 20 por ciento del ahorro nacional. En aquel enton-

<sup>20</sup> Verónica Zavala, "Al toque; la venta del Banco de Comercio", *Semana Económica*, Lima, 8 (330): 5, 8 jun., 1992.

<sup>21</sup> "CLAE adquirió control del Banco de Comercio", *Gestión* (Lima), 8 jun., 1992.

<sup>22</sup> Resolución N° 544 de la Superintendencia de Banca y Seguros (5 de junio de 1992).

ces era considerado "la institución madre del sistema financiero" en el Perú. Llegó a tener 500 corresponsales en el exterior, líneas de crédito por 200 millones de dólares y una sucursal en Bolivia. Además, con gran arraigo en provincias, contaba con 150 agencias distribuidas en todo el Perú, 73 de las cuales estaban interconectadas.

El caso del Banco Popular es probablemente el error más costoso de todo el proceso de privatización. Dieciocho meses de decisiones equívocas terminaron en el fracaso más rotundo.

Para empezar, la inclusión prematura del Banco Popular en una relación de las primeras empresas a privatizar, cuando aún no se habían promulgado los dispositivos legales correspondientes, causó la desconfianza de los agentes económicos respecto de su futuro. Se ignoraba lo que un proceso de privatización significaba y el hecho se interpretó como un indicio de crisis: en consecuencia, el público se apresuró a retirar sus depósitos y los deudores optaron por suspender el pago de sus obligaciones. A esto se sumó un programa indiscriminado de compra de renuncias que desarticuló la estructura gerencial del banco y afectó negativamente su activo intangible, que en una entidad de servicio es el activo más importante.

Todo el conjunto de contradicciones e inconveniencias que rodearon la privatización del banco fueron producto de la carencia de un objetivo claro al cual hubiesen podido sujetarse la conducción del proceso y la gestión del banco. Con un objetivo definido se hubiera podido concertar con diferentes instancias de gobierno y del sistema financiero en torno a lo más conveniente.

Durante el proceso se observó una serie de conflictos derivados del divorcio funcional entre el Cepri a cargo de la privatización y las autoridades del Banco. El Cepri no contó con la colaboración de las autoridades administrativas ni tuvo injerencia en la gestión, lo que le hubiera permitido orientar el proceso hacia un único objetivo definido.

Paralelamente al proceso se adoptaron decisiones de gestión que aunadas a un equivocado manejo de la información pública tuvieron un impacto muy negativo sobre la posición del banco. Su situación ya era delicada de antemano, pero meses antes de su probable venta llegó al borde del colapso.

Al 31 de julio de 1992 el Banco Popular tenía una cartera pesada de 68.8 por ciento, pérdidas acumuladas por 23 millones de soles y un patrimonio negativo cercano a los 21 millones de soles<sup>23</sup>. Era el resultado de lo acontecido durante el casi año y medio transcurrido después de anunciada su privatización.

Dada la crítica situación a la cual había sido conducido el Banco, se estableció como mecanismo de venta la subasta pública en sobre cerrado y como requi-

---

<sup>23</sup> *Semana Económica*, octubre 1992.

sitos la entrega de un millón de dólares en efectivo, el mayor número de papeles de la deuda externa de corto plazo de capital de trabajo no atendida<sup>24</sup> y un plan de reflotamiento del banco. La venta equivalía al 90 por ciento del capital social del banco, ya que el 10 por ciento restante iba a ser adquirido por sus trabajadores.

Conviene señalar que la reducción de la deuda externa peruana nunca estuvo planteada como objetivo en el proceso de privatización. En aquel entonces, dada la crítica situación del país, la reducción de la deuda no era tarea prioritaria, había otras necesidades. La única razón para aceptar los bonos de la deuda comercial de corto plazo era la imposibilidad de atraer inversionistas con dinero fresco.

En este caso lo más importante no eran los bonos de la deuda, sino el aporte que haría al sistema financiero quien comprara el banco, esto es, el «colateral»: líneas de crédito del exterior, nueva tecnología bancaria, incrementos de capital, gerencia, negocios colaterales, entre otros.

La privatización de empresas del sector financiero debería haberse concebido como un medio para modernizar y promover la eficiencia del sistema. Si se conocía quiénes eran los poseedores de los bonos de este tipo de deuda, se debió haber recurrido al marketing y a la promoción directa para estimular la concurrencia del mayor número de participantes. Hecho esto, correspondía la preselección de los postores (poseedores de papeles de la deuda) y la especificación de los compromisos que asumiría el nuevo propietario.

Considerando la delicada situación del sector financiero y el rol clave de la Intermediación en cualquier economía, la estrategia misma debió buscar como objetivo prioritario el otorgarle, no sólo a este banco, sino a todo el sector, la estabilidad requerida a fin de evitar un posterior colapso.

Se diseñó un escenario en el cual el Banco Popular lograba ser rentable en un plazo de tres años. Para ello se asumía el refinanciamiento de sus obligaciones por cinco años con sólo pagar intereses de la deuda de capital de corto plazo, eliminar ciertas áreas no rentables e iniciar la recuperación de 50 millones de dólares de cartera pesada. No obstante, uno de los problemas era que la viabilidad del proyecto dependía de que el Banco Central de Reserva y la Superintendencia de Banca y Seguros relajaran sus mecanismos de control.

Curiosamente, entre junio y noviembre de 1992 el Banco Central y el Banco de la Nación, con garantía del Tesoro Público, transfirieron poco más de 30 millones de dólares al Banco Popular para que esta institución pudiese mante-

---

<sup>24</sup> Deuda en manos mayoritariamente de los bancos acreedores originales. Su monto asciende a unos 650 millones de dólares y se cotiza a 22 por ciento de su valor nominal. Esta deuda no está siendo atendida desde 1983.

nerse hasta el día de la subasta<sup>25</sup>. Incluso horas antes del día fijado se promulgó un Decreto Legislativo (D. L. 25663) mediante el cual se autorizaba al Banco Central de Reserva a continuar dando apoyo financiero a las entidades a privatizar.

Este hecho implicaba modificar el marco regulatorio y el valor mismo de la entidad próxima a transferirse al sector privado y se prestó a severas críticas: "...los cambios de última hora evidencian una gran descoordinación o el deseo de favorecer a alguno de los postores"<sup>26</sup>.

Más aún, este dispositivo contradecía la política misma de la privatización, ya que parte de la estrategia de la misma debía ser "privatizar el relanzamiento del banco", esto es, los problemas. Quien comprara el banco debía asumir el riesgo de su relanzamiento y no seguir comprometiendo al Estado a través del apoyo financiero del Banco Central.

Ante estas inconsistencias, la subasta tuvo que ser postergada; tres de los nueve postores retiraron sus ofertas<sup>27</sup>. El mismo Ceprí del Banco Popular tuvo que admitir que: "la primera etapa de privatización fue de aprendizaje"<sup>28</sup>. Lamentablemente, el cambio de las reglas de juego antes de la subasta y la inadecuada estrategia de ventas creó una imagen de falta de seriedad.

Por otro lado, el Banco Popular del Perú en Bolivia pasó a poder del Banco de la Nación en pago de deudas pendientes, creándose el Banco Popular S.A. Esta determinación agudizó la situación crítica, ya que esa sucursal era uno de los mayores atractivos que podía ofrecerse a los compradores.

Como era de esperarse, las nuevas subastas programadas se vieron frustradas; no hubo postores y quienes presentaron propuestas fueron rechazados por no cumplir con los requisitos exigidos (aunque paradójicamente en la primera subasta fueron precalificados por la Superintendencia de Banca y Seguros). Las tres propuestas presentadas eran inviables<sup>29</sup>, la de Peter Conway se descartó por el monto de la carta fianza, diez veces menor que el monto solicitado de un millón de dólares, y por demandar ciertos beneficios extra-subasta que abarataban considerablemente su ofrecimiento, tales como el quedar liberado de cualquier multa por déficit de encaje, lo que iba en contra de la Ley de Bancos. También fueron rechazadas una oferta de la señora Emilia Arrieta, sin ninguna propuesta concreta, y la oferta de la empresa Codepa, que funcionaba en una tienda de alquiler de automóviles usados en Miami y no estaba autorizada a funcionar como empresa financiera en las Islas Caimanes, donde decía tener su sucursal.

---

<sup>25</sup> Medidas de apoyo crediticio:  
D.L. 25575 (25.06.92) US\$ 10'000,000  
D.L. 25664 (13.08.92) S/. 12'500,000  
D.L. 25864 (24.11.92) S/. 30'000,000

<sup>26</sup> *Gestión* (Lima), 17 de agos., 1992.

<sup>27</sup> Vidal Silva, "Sorpresivamente suspenden la subasta del Banco Popular", *La República*, (Lima), 16 de agos., 1992.

<sup>28</sup> *Gestión*, (Lima), 5 de nov., 1992, p. 21.

<sup>29</sup> *Expreso* (Lima), 9 de dic., 1992.

Luego de dos años del primer aviso de privatización, se optó por liquidar el banco. El proceso había sido conducido con una gran ineficiencia, sin haber definido sus objetivos y sin haber elaborado una estrategia mínima. Adicionalmente, la situación financiera del banco era crítica, y la poca transparencia de la operación terminó por hacer inviable la privatización.

En el interin se perdieron también los recursos fiscales que se destinaron a un "salvataje" inútil. Si se hubiera determinado de antemano la Imposibilidad de reflotar el banco, se hubiera evitado incurrir en costos innecesarios.

## 10. Privatización en el sector Transportes

### Aeroperú

El transporte aéreo en el país enfrenta serios problemas que pueden resumirse en la insuficiencia del equipo aéreo y de la infraestructura, además de dificultades económicas.

En el mercado peruano de aerolíneas operan cuatro empresas consolidadas: Aeronaves del Perú, dedicada al transporte de carga, y Aeroperú, Faucett y Americana, que transportan carga y pasajeros y cubren la mayor parte del territorio nacional. Pero en los últimos años la competencia se ha incrementado con el surgimiento de pequeñas aerolíneas nacionales y regionales, por lo cual la participación de Aeroperú en el mercado nacional se ha reducido, pasando de 40 por ciento en 1990 a 34 por ciento en 1991. A nivel internacional, la tendencia es la misma, ahí la participación de Aeroperú ha pasado de 25 a 18 por ciento.

Aeroperú, la línea de bandera nacional, ha venido enfrentando serios problemas financieros derivados de su incapacidad para hacer frente a las grandes Inversiones requeridas y a los altos costos de operación. Sus dificultades son principalmente de índole estructural, pues como empresa del Estado siempre gozó de ciertas concesiones, como subsidios, ventajas en la asignación de rutas y consolidación de pasivos por parte del Tesoro Público; todo lo cual, en cierta forma, ocultó las ineficiencias de una administración que con criterio político burocratizó la empresa y ocasionó pérdidas millonarias. La grave situación económico-financiera se refleja en el incremento de sus pérdidas, casi 26 millones de dólares en 1991; en ese mismo año su patrimonio negativo alcanzó aproximadamente 24 millones de dólares y a marzo de 1992 la pérdida llegó a casi 5 millones de dólares.

En lo que al uso de rutas se refiere, a mediados de 1992 Aeroperú llegaba únicamente a 9 de los 16 destinos a los cuales estaba autorizada a viajar en territorio nacional. Con relación a destinos en el exterior, la empresa tenía derechos internacionales de ruta con 23 países; a 7 los servía en exclusividad, 1 lo compartía con Faucett (Estados Unidos) y 15 (65 por ciento) [eran destinos que](#) no utilizaba.

La flota de Aeroperú es antigua (22 años) y técnicamente obsoleta, lo que implica un mayor número de horas de vuelo. Hacia 1992, más de la mitad de sus 10 aviones estaban fuera de operación, razón por la cual trabajaba con 2 naves alquiladas. Este es un primer elemento de falta de competitividad porque las aerolíneas de otros países latinoamericanos, como Brasil, Argentina y México, poseen aeronaves más modernas (DC - 10 en Ecuador, Boeing 747 y 767 en Colombia, y DC- 10 y Airbus 300 en Venezuela), de mayor capacidad, de menores costos operativos y que no infringen las disposiciones sobre ruido vigentes en Estados Unidos y Europa.

Con relación al tráfico de pasajeros, el principal mercado de Aeroperú es Miami, ruta en continuo crecimiento en la cual compite con Faucett, otra aerolínea peruana, y con American Airlines, consolidada aerolínea de bandera norteamericana. El segundo mercado en importancia es Sudamérica, de crecimiento moderado y en donde la competencia es débil y la empresa mantiene su status de *carrier* exclusivo de bandera. América Central constituye un mercado en rápido crecimiento y de gran potencial; la competencia ahí es más bien débil. En cuanto al mercado interno, presenta un crecimiento moderado y un fuerte nivel de competencia debido al ingreso de nuevas aerolíneas en los últimos años. Tal es el caso de Americana de Aviación, que brindando mejores servicios a menores tarifas ha logrado captar gran parte del mercado que antes cubría Aeroperú.

Hacia 1992 Aeroperú perdía en promedio 1 millón 600 mil dólares mensuales, motivo suficiente para ser incluida en la lista de empresas a privatizarse. Si bien en el pasado los países en desarrollo más pobres no resistieron la tentación de contar con una línea de "bandera nacional", el Estado peruano no podía darse el lujo de aplazar esta decisión.

Sin embargo, el proyecto de privatizar esta empresa enfrentaba un contexto adverso, muy diferente al que en años anteriores enfrentaron Air Canadá (1984) o las aerolíneas asiáticas, y exigía una estrategia cuidadosamente definida. Las veinte más grandes aerolíneas del mundo perdieron en conjunto 2,700 millones de dólares en 1990 y 830 millones de dólares en 1991. American Airlines, la aerolínea más grande, con ventas anuales de más de 12 mil millones de dólares, sólo obtenía una utilidad operativa de 5 millones de dólares<sup>30</sup>.

En febrero de 1992 se incluyó a Aeroperú en el proceso de promoción a la inversión privada regulado por el Decreto Legislativo N° 674, y se nombró a las personas que integrarían su comité especial de privatización. Posteriormente, el 16 de junio de ese mismo año y por la R.S. N° 327-92-PCM, la Copri aprobó su plan de privatización, elaborado con la asesoría de la firma norteamericana Simat, Helliensen & Eichner, Inc. (SM&E), y que consistía en la venta del 70 por ciento del capital social, es decir, 70,400 acciones de propiedad del Estado.

---

<sup>30</sup> "News world trade", Financial Times, August 21, 1992, p. 3.

El Estado se reservaba el 20 por ciento y el 10 por ciento restante quedaba en manos de los trabajadores. Al mismo tiempo se llevó a cabo un proceso de racionalización de las actividades administrativas e incluso se crearon otras.

Más adelante se pusieron a disposición de los interesados las bases para la subasta. Se mencionaba una precalificación de los postores, pero no los criterios con los cuales se llevaría a cabo la selección. Aparentemente la decisión dependería de la oferta económica, de "quién da más".

Dada la crítica situación de Aeroperú, lo conveniente hubiera sido buscar la continuidad del negocio y transferirla a quien tuviera la mejor capacidad para desarrollarla y convertirla en una línea eficiente y competitiva. Debió tenerse en cuenta que la venta de la aerolínea significaba también la salida del Perú al mundo y el desarrollo de su actividad turística. Un incremento de la competencia reduciría los costos del transporte aéreo y beneficiaría a los usuarios, que es el objetivo final de toda privatización. De otra manera, si Aeroperú era adquirida por una línea aérea sin mayor perspectiva de desarrollo, o si se consolidaba un monopolio internacional que no ayudaría a reducir las tarifas, el costo para el país sería demasiado alto.

Ya que en el mercado del tráfico aéreo no hay opción para una aerolínea modesta, debió plantearse la asociación -alianza estratégica- con un operador internacional y el cumplimiento de condiciones mínimas como criterio de precalificación. Por ejemplo, monto mínimo de ingresos por pasajero kilómetro (RPKs), ingresos de operación y un capital mínimo que garantizara no sólo la capacidad de compra, sino, lo más importante, el programa de desarrollo futuro. Un aspecto importante que debió tenerse en cuenta en función de este programa de desarrollo y que significa aprovechar la ubicación geopolítica del país, es la conexión directa con los países del Sudeste Asiático -la zona con mayor potencial de desarrollo del mundo-, lo que implica obligatoriamente una escala en Estados Unidos.

Por otro lado, respecto de las rutas, que legalmente pertenecen al Estado y no pueden otorgarse en exclusividad, el Estado podía reservarse lo que se denomina una "acción dorada" (*golden share*) y considerarla en las condiciones de venta. Por medio de esta acción, que compromete un porcentaje mínimo del capital, el Estado mantiene capacidad de veto en decisiones relacionadas con derechos de rutas, seguridad y soberanía nacional. De esta manera, si bien se privatiza la aerolínea de bandera, el Estado no pierde su rol de ente regulador y controlador del tráfico aéreo.

Volviendo al proceso de privatización, después de algunas postergaciones se fijó un calendario definitivo. El plazo para la entrega de información sobre los postores vencía el 7 de diciembre de 1992; la precalificación de los postores se conocería el 11 de diciembre y la subasta quedaba convocada para el 16 de ese mismo mes.

A escasas horas de la fecha fijada<sup>31</sup> se promulgó un dispositivo legal mediante el cual Aeroperú continuaba siendo línea de bandera nacional por un período de 8 años, periodo en el cual otorgaba las rutas en concesión. Esto equivalía a vender una casa sin tener definido el título de propiedad. Por otro lado, se señalaba que en un plazo de diez días Aeroperú debía suscribir un convenio de estabilidad tributarla con el Estado peruano. Este hecho hacía evidente una gran imprevisión. No se sabía qué significaría el convenio y cómo podría negociarlo el Estado después de la adjudicación de la aerolínea. Se suponía que este convenio debió definirse antes de la preselección.

A pesar de todo, la subasta se llevó a cabo y dio por ganador al grupo Naviera Santa (Faucett), el que ofreció 41 millones de dólares. En segundo lugar, y por una diferencia mínima de 750 mil dólares, quedó la empresa Aero-México. Un tercer postor, la Asociación de Pilotos de Aeroperú, fue avisado de su descalificación el mismo día. El precio base se había fijado en 27.5 millones de dólares.

Pero esta privatización no terminó ahí. Aero-México presentó un recurso de impugnación alegando que el grupo ganador no presentó una carta fianza solidaria como lo exigían las bases, sino una carta de crédito. Luego de una semana de incertidumbre, el 24 de diciembre el Cepri de Aeroperú declaró desierta la subasta descalificando a ambos postores. Señaló que eran válidas las impugnaciones presentadas contra el consorcio Naviera Santa y Faucett, pero que la carta fianza presentada por Aero-México tampoco era válida.

Estos hechos ponen en evidencia una vez más la gran improvisación del proceso, pues todos estos elementos debieron ser definidos en la precalificación y no ser expuestos después de la subasta. Es inconcebible que el Cepri no se diera cuenta que los documentos presentados por los postores no se ajustaban al formato de las bases.

Finalmente, y luego de modificar algo las bases, se convocó a una nueva subasta para el 16 de enero de 1993<sup>32</sup>, en la que Aero-México se adjudicó el 70 por ciento de las acciones de la aerolínea estatal peruana con una oferta de 54 millones de dólares, 13 millones por encima del precio base. Esta suma incluye 22 millones de pasivos a asumir y en un plazo de 60 días debía ser ajustada con un balance auditado. La segunda oferta fue la de la empresa Naviera Santa, que ofreció 45.3 millones de dólares.

Este caso dejó mucho que desear por la falta de manejo profesional y el desconocimiento de quienes dirigieron el proceso y tuvo repercusiones negativas en el exterior. El Diario de Caracas<sup>33</sup> lo expresó así: "La venta de la aerolínea peruana ha despertado un cúmulo de descontentos e impugnaciones por parte de quienes han visto rotas sus aspiraciones de comprar Aeroperú".

<sup>31</sup> D.L. N° 25955 del 13 de dic., de 1992.

<sup>32</sup> *Gestión* (Lima), 24 de dic., 1992.

<sup>33</sup> *El Diario de Caracas*, 17 de ene., 1993.

Sin embargo, lo relevante es que el Estado peruano dejó de perder al vender la aerolínea y existe al menos la declaratoria de parte del consorcio ganador de adquirir nuevas unidades, modernizar el servicio y abrir nuevas rutas. Lo cual es esperable en un marco competitivo, ya que para algunos analistas, Aero-México está próxima a convertirse en una megalínea latinoamericana; en 1991 ocupó el puesto 47 en el ranking de ingresos de las 50 aerolíneas más grandes del mundo<sup>34</sup>.

## 11. Privatización en el sector industrial

### Química del Pacífico (Quimpac)

Considerada como una de las principales empresas del sector químico del Perú, Quimpac produce soda cáustica, cloro líquido, ácido clorhídrico, sal doméstica y otros químicos básicos. El mercado de sus productos es en gran parte nacional. Sin embargo, exporta tres de sus productos: soda cáustica líquida, cloro líquido y ácido clorhídrico. Durante 1991 sus ventas alcanzaron 29.7 millones de dólares, obtuvo una utilidad neta de 1.6 millones de dólares y el valor en libros de sus activos fue de 12 millones de dólares.

La venta de Química del Pacífico se realizó por subasta en la Bolsa de Valores de Lima el 24 de julio de 1992. El grupo industrial de Papelera Nacional, encabezado por el empresario Marcos Fischman, adquirió el 60 por ciento de las acciones de la empresa. El valor nominal de cada acción, 1.00 nuevo sol, fue propuesto como precio de referencia al inicio de la subasta y la operación se cerró a 1.02 de nuevo sol. El precio base resultante, 3'872,580 dólares, se elevó en el segundo lance a 3'950,032 dólares, es decir a sólo 77 mil dólares por encima del valor nominal en libros, hecho que, sin embargo, llevó al presidente del Cepri de Quimpac a calificar la operación de exitosa<sup>35</sup>.

Pero conviene precisar que la empresa tenía inventarios de productos terminados por 2 millones de dólares, cuentas por cobrar a clientes por 4 millones de dólares y medio millón de dólares en efectivo disponible. Además, sus inmuebles, maquinaria y equipo habían sido valorados en 18 millones de dólares tres meses antes. No hubo, pues, una valorización profesional de la empresa que hubiera aportado una cifra más cercana a su verdadero valor.

En un segundo momento se vendió el restante lote de acciones de Quimpac, equivalente al 31 por ciento del capital, ya que el 9 por ciento de las acciones quedaban para sus trabajadores. En esta nueva subasta el precio obtenido, 1.40 nuevos soles, superó ligeramente al precio base, 1.02 nuevos soles por acción.

<sup>34</sup> Wilton Woods, "Unfriendly skies", Fortune, Nov. 2, 1992, p. 30.

<sup>35</sup> Expreso (Lima), 25 de jul., 1992, p. A-21.

Esta segunda subasta había sido postergada por el Cepri de Quimpac aduciendo que no había suficiente interés en la compra y que el objetivo era lograr una mayor participación del público, es decir, el accionariado difundido con inversionistas pequeños y medianos<sup>36</sup>. Sin embargo, todo hace suponer que el segundo comprador sería el mismo ganador de la primera subasta y que ese objetivo fue finalmente dejado de lado.

Quimpac es un caso interesante de analizar. Aun cuando no se pretendía lograr más objetivos que la simple transferencia, se erró al vender el 60 por ciento de las acciones a un solo comprador. Por este medio, la Copri se impuso a sí misma un cliente cautivo para la venta de las acciones restantes, con lo que de antemano perdió poder para negociar el precio por acción. Luego de esa operación, nadie se interesó en comprar acciones de una empresa cuyo control ya no había la posibilidad de tomar. En esa situación, lo más adecuado hubiera sido retener la propiedad de las acciones hasta cuando la empresa fuera relanzada y se pudiera obtener un mayor precio.

Un importante elemento adicional a considerar es que al momento de la transferencia Quimpac ostentaba el monopolio de la producción de soda cáustica, pues su virtual competidor, la empresa Paramonga, había dejado de fabricar este producto. En este caso no se contempló medida o marco regulatorio alguno para evitar la sustitución de un monopolio público por otro privado, como hubiera sido, por ejemplo, el reflotamiento de la planta de Paramonga. Ni el arancel natural que es el flete ni las condiciones de almacenamiento de la soda cáustica son factores suficientes para obtener competencia externa.

Es de esperar que el nuevo propietario impulse el desarrollo de la empresa y le dé posibilidades de mayor competitividad, aspectos que fueron dejados de lado al momento de planearse su privatización.

## **Sol Gas**

Sol Gas es una empresa dedicada principalmente a actividades concernientes al gas licuado de petróleo: transporte, almacenamiento, distribución y venta, respecto de las cuales abastece al 42 por ciento del mercado nacional. Además mantiene una segunda línea de producción, la venta de artefactos electrodomésticos, cuya participación en el total es mínima: 6 por ciento de las ventas totales. También obtiene ingresos por servicios complementarios a sus líneas principales: fletes, venta de repuestos, alquiler de inmuebles y otros. Cuenta con 294 trabajadores y con plantas de envasado en las principales ciudades de la costa: Callao, Talara, Piura, Chiclayo, Trujillo, Arequipa y Tacna, de las cuales las más importantes son las ubicadas en Talara y en El Callao.

Antes de su transferencia, Sol Gas era de propiedad de otra empresa del Estado: Petroperú, que poseía el 85.17 por ciento de sus acciones, el resto estaba en manos de accionistas minoritarios.

---

<sup>36</sup> El Expreso (Lima), 3 de set., 1992.

En diciembre de 1991 los activos de Sol Gas ascendían a 10 millones de dólares, 6 millones en inmuebles, maquinaria y equipo, y 4.4 millones en cuentas por cobrar y caja y bancos; los pasivos sumaban 2.1 millones de dólares y el patrimonio en libros era de 7.4 millones de dólares. Durante ese mismo año, las ventas ascendieron a 43 millones de dólares y su utilidad neta a 2.97 millones de dólares. En años anteriores esta utilidad fue menor por el control de precios al que estaba sujeto el gas<sup>37</sup>.

Faltando tres días para el día fijado para la subasta, el Gobierno promulgó un dispositivo -el D. S. No 0 16-92-EM del 19 de agosto de 1992-, mediante el cual se otorgaba, a partir del 19 de marzo de 1993, la exclusividad de la comercialización de los cilindros para gas licuado de petróleo a las empresas envasadoras y/o distribuidoras autorizadas. Esto implicaba cambiar el marco regulatorio de la operación, pues significaba en la práctica consolidar la posición de Sol Gas en el mercado, dificultar el ingreso de nuevos competidores y restringir la libertad de elección del consumidor. Era la negociación de la competitividad.

Sol Gas fue vendida el 21 de agosto de ese año en la Bolsa de Valores de Lima mediante el mecanismo de subasta bursátil. El precio obtenido, 13.48 nuevos soles por acción superó en 52 por ciento el precio base fijado (8.87 nuevos soles por acción). Se obtuvo 4 millones 600 mil dólares, y sólo el edificio principal de la empresa, de 15 pisos, tenía un valor comercial de 5 millones de dólares. Semanas antes, los terrenos de las plantas de Callao y Talara habían sido cedidos por Petroperú. Muestra de lo atractiva que era la empresa fueron los 8 postores presentados, número que no se había reunido en ninguno de los anteriores casos de privatización en bolsa.

La propiedad de la empresa quedó compartida por: Intergas (36 por ciento), propiedad de las empresas chilenas Lipigas y Contigas: Grunter (10 por ciento); Etemit y Ostusar (30 por ciento), Transportes Cural (22 por ciento), Lima Gas (2 por ciento) y los propios trabajadores de la empresa, que con sus beneficios sociales adquirieron el 4.1 por ciento de su capital social.

### **Industrias Navales S.A. (Inasa)**

Industriales Navales SA (Inasa) es un importante varadero astillero ubicado en Chimbote que da servicio al 35 por ciento del mercado de embarcaciones de casco metálico, principalmente a las pequeñas. Opera bajo la modalidad de varadero abierto y tiene como cartera de clientes a los principales armadores y empresas pesqueras de la zona. Se trata de una empresa rentable, sin problemas de liquidez, con excelente ubicación geográfica, mercado asegurado y organización racionalizada, entre otras ventajas.

<sup>37</sup> COPRI, *Perfil empresarial, Compañía Peruana de Gas S.A.* (documento interno).

Durante 1991 sus ingresos alcanzaron 1 millón 100 mil dólares y sus utilidades fueron de 280 mil dólares. Antes de ser privatizada, su mayor propietario era el Estado a través de Pescaperú.

La operación de venta de Inasa se realizó mediante subasta pública en la Bolsa de Valores de Lima el 23 de julio de 1992, en un único lote de 177,528 acciones, que representaban algo más del 89 por ciento del capital social del Estado, el resto del capital (9,928 por ciento) quedó en manos de sus trabajadores.

El precio base se fijó en 12.5 nuevos soles por acción, pero luego de una prolongada sesión de casi tres horas, la venta cerró en el lance 21 a 5.2 nuevos soles por acción. Se obtuvo un ingreso total (923,145.6 nuevos soles, equivalente a 738,516.48 dólares) 58 por ciento inferior al precio fijado por la Copri. La operación fue considerada satisfactoria por el presidente del Cepri de Inasa: "Con relación al precio de venta, no se puede decir que sea justo o injusto, porque ha sido determinado por el propio mercado"<sup>38</sup>. Pero conviene preguntarse cuán representativo era ese mercado si en el lance 21 había un único postor. Más aún, llevar a cabo la operación a las pocas horas del atentado terrorista contra el Jr. Tarata en Miraflores no era lo más adecuado como estrategia de ventas.

La interrogante que surge es qué sentido tiene fijar un precio base (que supuestamente es el valor mínimo del negocio) si finalmente se va a aceptar uno inferior. Si se hizo una valorización profesional previa de la empresa, ésta no fue presentada ni sustentada, con ella se hubiera podido determinar si el Estado ganó o perdió financieramente con esta operación.

Por otro lado, como no se establecieron objetivos para la privatización de esta empresa -sólo hubo transferencia-, tampoco se definieron acciones futuras de impulso a una industria que en algún momento fue importante generadora de divisas. Se perdió la oportunidad de tratar de mejorar la competitividad de la industria y de, esta manera, el servicio ofrecido a los armadores y a las empresas pesqueras.

Es de esperar que el nuevo inversionista privado, el Sindicato Pesquero del Perú S.A., perteneciente al Grupo Galsky, reanude los servicios del astillero, que la empresa no ofrece actualmente. Asimismo, está pendiente el desarrollo de un proyecto que duplicaría el servicio de atención en la línea de varado de 500 toneladas y con el cual se lograría ese necesario "*plus*" de la privatización. De llevarse a cabo este proyecto, que demanda una inversión de 260 mil dólares, los ingresos de la empresa se incrementarían en aproximadamente 400 mil dólares anuales.

---

<sup>38</sup> "Venden Inasa al 42% del precio base", Gestión (Lima), 24 de jul., de 1992.

## Conclusiones

A lo largo de este artículo se ha ido elaborando -señalando aciertos y errores- lo que puede constituir un balance de la privatización de las empresas del Estado en el Perú a diciembre de 1992, año del inicio del proceso.

Al Gobierno le corresponde el mérito de haber puesto en marcha el proceso rompiendo la inercia histórica de años anteriores que impedía iniciar la modernización de la economía peruana. Es importante tener en cuenta que a diferencia del pasado, cuando estatizar era mucho más sencillo, la privatización requiere de una adecuada estrategia, objetivos y planes definidos para ser exitosa.

Durante 1992 se ha privatizado sólo un pequeño grupo de empresas, operaciones que en conjunto han sumado 261 millones de dólares, lo más significativo y trascendente en materia de transferencia al sector privado se producirá en los años venideros, de ahí la importancia de examinar lo pasado para garantizar un proceso exitoso en el futuro.

El "timing" político o apoyo de la opinión pública a la privatización es un elemento muy importante a tener en cuenta. Según *Semana Económica*, el 65 por ciento de la población limeña apoyaba el proceso<sup>39</sup>, pero este respaldo puede tomarse en crítica adversa si no se pueden exhibir resultados palpables. Así como no privatizar a tiempo acarrea costos significativos, el hacerlo desafortunadamente también puede resultar muy caro y ocasionar un costo de oportunidad muy grande para el país.

Suele caerse en la tentación de justificar cualquier proceso de privatización independientemente de cómo haya sido llevado a cabo. Un apoyo incondicional de este tipo, en gran parte ideológico, equivale a asumir la responsabilidad de tener que explicar al país los resultados desfavorables y las oportunidades desaprovechadas.

Una muestra del desorden y la improvisación que ha caracterizado las operaciones llevadas a cabo es el hecho de haberse promulgado sólo horas antes de la subasta, dispositivos legales que cambiaban el marco regulatorio de la empresa a privatizar. Esto pudo observarse en los casos del Banco Popular, Aeroperú, Sol Gas y Banco de Comercio.

En nuestro país, el proceso de privatización fue iniciado sin una previa definición de objetivos y sin el diseño de estrategias específicas, tampoco se estableció un orden de prioridad.

Es imposible evaluar el resultado del proceso si no se trazan metas u objetivos previos contra qué contrastarlos. Aun si sólo se cuenta con parámetros financieros para hacerlo, se necesita una valorización profesional que pueda

---

<sup>39</sup> "Empezó la privatización", *Semana Económica*, Lima, 8 (329): 3-4, 1 de jun., 1992.

determinar cómo están siendo transferidos los activos, y si el Estado gana o pierde con la operación.

En algunos casos la venta se cerró a precios por debajo de los fijados como base. Cabe preguntarse entonces qué objetivo cumplía un precio que no se iba a respetar. Además, en la mayoría de empresas privatizadas, el precio base para la venta se estableció tomando el valor en libros, cifra que no representa lo que verdaderamente vale una empresa. Primero, porque está distorsionada por la Inflación y, segundo, porque no refleja el valor de los intangibles del negocio. El valor base debe determinarse con las metodologías de valorización existentes, entre ellas el método del flujo de caja libre descontado.

Sin embargo y a pesar de lo crucial que puede ser el aspecto financiero, lo que realmente importa es algo más, aquello que a lo largo de este artículo se ha estado denominando "*plus*" de la privatización, el efecto multiplicador de la privatización sobre la economía. Aspecto que incluso es más relevante en las empresas rentables que en las deficitarias. En efecto, usar la venta de una empresa rentable sólo para fines fiscales en el corto plazo equivale a generar un déficit futuro, ya que el Estado está renunciando a percibir los ingresos que la actividad de la empresa transferida produce. Además, se debe tener en cuenta que nunca más el Estado va a volver a tener la oportunidad de vender activos tan significativos, el proceso es irreversible.

Sólo en dos de las empresas privatizadas a diciembre de 1992, Hierroperú y Quellaveco, se siguió un proceso con objetivos definidos con antelación y con una estrategia de venta adecuada. En las otras empresas el proceso se redujo a simples operaciones de transferencia, de compra-venta.

Parte de esa estrategia fue la búsqueda del mercado adecuado. En el proceso de venta de empresas públicas el mercado por sí solo no basta, porque en los países en vías de desarrollo está aún en proceso de formación y presenta serias limitaciones: existen pocos compradores (y la recesión agudiza este problema), hay barreras al ingreso y no hay suficiente información ni fácil acceso a la disponible. El éxito logrado puso en evidencia que la privatización es parte de un programa de modernización de la economía e implica un proceso de apertura al mundo.

La privatización es una actividad compleja y especializada. Cuando no existe experiencia previa lo recomendable es comprometer la participación de empresas especializadas internacionalmente que cuentan con profesionales expertos, y no responsabilizar del proceso solamente a una comisión especial cuyos miembros, si bien son expertos en su campo, desconocen o no tienen experiencia suficiente en esta materia. El costo de este aprendizaje es muy oneroso para el país, tal como lo ha demostrado la privatización del Banco Popular, Minpeco, la Refinería de Conchán, entre otras empresas. El papel de la Copri y los Cepri debería limitarse a la coordinación y a la conducción, pero no a la ejecución del proceso; esta última debería encargarse a organismos

especializados, como la banca de Inversión, es decir, «privatizar la privatización». Los casos de Hierroperú y Quellaveco así lo demuestran.

En el caso de Hierroperú, por ejemplo, lo más importante no fue el monto pagado por la compra del yacimiento o la concesión minera, sino el compromiso y la capacidad del comprador para desarrollar la empresa. Por sus características, la minería obliga a pensar en el mediano y largo plazo y en el impacto de esa inversión sobre la economía.

Finalmente, el destino de los ingresos provenientes de la privatización debería ser especificado, como sucede en otros países, más allá de lo señalado genéricamente. Es [ya un hecho](#) público que se destinarán a obras sociales, pero no se ha señalado un orden de prioridad. Es muy importante destinar una parte de los recursos a capacitar a los desocupados que resultan del proceso mismo.

Un último elemento que debe señalarse es que en el reglamento de la ley de promoción de la inversión privada (D.S. N° 070-92 PM y D.L.N° 674), no se ha contemplado la participación de los miembros integrantes de los comités de privatización en la adquisición de empresas del Estado. Esto, como es lógico, crea un conflicto de objetivos y le resta transparencia al proceso, pues un miembro de un comité de privatización puede participar en forma directa o indirecta en la adquisición de otras empresas del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

ALVAREZ RODRICH, Augusto, **Agenda para las empresas estatales**, *Moneda*, Lima, 2 (17): 42-44, 1989.

CAVAZZUTI, Filipo, **Privatization: a "laboratory for developing a capital market"**, *Review of Economic Conditions in Italy*, (1): 25-43, Jan.-Apr., 1991.

CEPAL, **Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1990**, *Notas sobre la Economía y el Desarrollo*, Santiago de Chile, (500/501), dic., 1990.

CONADE, *Proceso de promoción de Inversión privada; sector Energía y Minas; exposición al Ministro de Energía y Minas*, Lima, nov., 1991. (Mimeo).

CURBELO, José Luis, Desarrollo y políticas en América Latina en el cambio de siglo, *Comercio Exterior*, México D.F., 42 (9): 811-82, set., 1992.

FERNANDEZ, Eduardo A., **Cómo privatizar América Latina?** *Revista Felaban*, Santafé de Bogotá, 3 (9): 12-18, abr.jun., 1992.

FONDO DE INVERSIONES DE VENEZUELA, **Política de privatización y reestructuración, programa 1992-1993**, Caracas, jun., 1992. Mimeo.

GALAL, Ahmed, **Public enterprise reform; lessons from the past and issues for the future**, Washington D.C., The World Bank, 1991. World Bank Discussion Papers N° 119.

GOMEZ, Lucas, **Latín America and the new world economic order**, *Business Credit*, 94 (3): 12-14, mar., 1992.

HANKE, Steve H. (Ed.). **Privatization and development**, San Francisco, California, Institute for Contemporary Studies, 1988.

ISRAEL, Arturo, **La función cambiante del Estado en el proceso de desarrollo**, Washington, *Finanzas y Desarrollo*, 28 (2): 41-43, jun., 1991.

JURI, María de la Esperanza, **Argentina: la privatización de una empresa vinícola estatal**, *Reforma Económica Hoy*, Invierno: 5-11, 1992.

LARRAIN B., Felipe, **Privatización: el nuevo rumbo de América Latina**. *Revista Felaban*, Santafé de Bogotá, 2 (6): 17-20, jul.-set., 1991.

PORTOCARRERO MAISCH, Javier (Ed.), **Foro económico, reforma tributaria en el Perú**, Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1991.

***Privatización o estatización; perspectivas de un debate***, Bogotá, Cámara de Comercio de Colombia, 1989.

RED IMIERREGIONAL SOBRE PRIVATIZACION, *Directrices sobre privatización*, PNUD, s.f.

SEGURA. Jorge F., **Técnicas y estrategias utilizadas en programas deprivatización; selección, avalúo y traspaso de empresas estatales**, Arthur Young & Company, (Mimeo).

*Semana Económica*, Lima, todos los números de 1992.

**"Top 100 Latin American banks"** The Banker; London, Aug. 1992.

VUYLSTEKE, Charles, **Techniques of privatizatton of state-owned enterprises**; Vol. I Methods and implementación, Washington, D.C., *The World Bank*, 1988. World Bank Technical Paper N° 88.

## América Latina y El Caribe: panorama en los noventa

*“Tenemos que movernos, que avanzar. Quienes busquen la respuesta en el pasado, mirando hacia atrás, no encontrarán nada”.*

*Mijail Gorbachov*

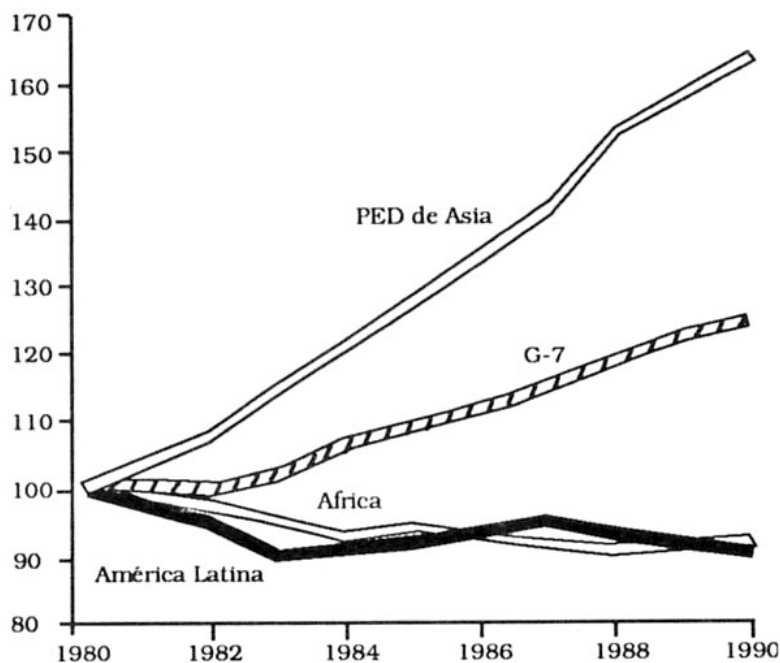
Si bien la década de 1980 ha sido denominada "la década perdida", no hubiera hecho falta esperar que transcurriera para llamarla así: estaba perdida de antemano. El problema de la deuda fue determinante. América Latina había dejado de ser atractiva como destino de inversión y la fuga de capitales fue un hecho real y concreto. La verdadera década perdida fue la de 1970, durante la cual, lamentablemente, no supimos aprovechar la coyuntura favorable que hubiera hecho posible el desarrollo económico de esta parte del continente.

Durante el período 1980-1990, el PBI por habitante de los siete países más industrializados creció en 25 por ciento y el de los "Tigres" asiáticos dio un salto espectacular de 65 por ciento: mientras en el reverso de la medalla, el PBI de los países africanos decreció en 8 por ciento y el de Latinoamérica cayó aún más, en 10 por ciento (ver Figura 1).

Por otro lado, la pérdida de relevancia de América Latina en el comercio mundial es evidente. Como puede apreciarse en el Cuadro 1, durante los últimos 40 años la participación de esta parte del continente en las exportaciones e importaciones mundiales se ha ido reduciendo hasta la tercera parte de lo que fue en la década del 50. De continuar esta tendencia, América Latina quedará excluida del futuro orden económico mundial; puede decirse que ha llevado la peor parte en la crisis de los países industrializados y que su contracción económico-comercial es un reflejo de ella.

El año 1991 deberá ser considerado en América Latina como el punto de inflexión a partir del cual se revertirá la tendencia declinante de la década perdida. Después de tres años de recesión, la región experimentó un crecimiento positivo de 3.5 por ciento, y en 1992 éste fue de 2.4 por ciento. El PBI por habitante tuvo también un modesto crecimiento, 1.6 por ciento en 1991 y 0.5 por ciento en 1992, y aunque continúa 7 por ciento por debajo del nivel alcanzado en 1980, su mejora indica que la brecha se va acortando. Aún así, el camino por recorrer es largo; en 1992 el PBI por habitante fue equivalente al de 1978, es decir, la región retrocedió al nivel de catorce años atrás.

**Figura 1**  
**EVOLUCIÓN DEL PBI PER CÁPITA EN LOS OCHENTA**  
**(1980 = 100)**



**Cuadro 1**  
**AMÉRICA LATINA EN EL COMERCIO MUNDIAL**

Años	Participación de América Latina %	
	Exportaciones Mundiales	Importaciones mundiales
1950	12.4	10.1
1955	9.8	8.9
1960	7.7	7.2
1965	6.8	5.9
1970	5.5	5.5
1975	5.2	6.2
1980	5.5	5.9
1985	5.5	4.0
1990	3.9	3.2

**Tomado de:** Francisco R. Sagasti y Gregorio Arévalo "América Latina en el nuevo orden mundial fracturado: perspectivas y estrategias", *Comercio Exterior*, México D.F., 42 (12): 1102-1110, dic., 1992.

Sin embargo, la recuperación de los últimos dos años no refleja un comportamiento homogéneo de todos los países, los resultados para la década muestran una gran dispersión. Como puede observarse en el Cuadro 2, Chile y Colombia no compartieron el pobre desempeño de la región durante los años ochenta (tampoco Bahamas, Jamaica ni, en menor grado, Uruguay), en estos países se vivió una década de prosperidad mientras en el resto de países el PBI por habitante se redujo significativamente. Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago, Haití, Guyana y Bolivia sufrieron el mayor deterioro. El hecho también es destacable porque Chile y Colombia encaran modelos económicos antagónicos y pueden convertirse en casos paradigmáticos para el resto de la región.

### **Balanza comercial y de pagos**

A diferencia de lo ocurrido durante la década de 1970, en que América Latina importaba más de lo que exportaba, en la década de 1980 y en los primeros años de la actual, su esfuerzo exportador ha sido encomiable, los saldos de las balanzas comerciales fueron positivos y favorables desde 1982 hasta 1991.

Sin embargo, durante 1992 las exportaciones de la región crecieron en promedio 4 por ciento mientras las importaciones lo hicieron 18.4 por ciento (las primeras sumaron 126 mil millones de dólares, y las segundas, 132 mil millones de dólares). De 19 países, 14 presentaron balanza comercial negativa y la región como un todo registró un saldo deficitario de 5,910 millones de dólares (ver Cuadro 3). Este déficit acentúa la tendencia a la disminución de los superávits de los últimos años.

Después de casi una década de saldos pasivos, el déficit de América Latina de 1992 (32,720 millones de dólares, casi el doble del año anterior y ocho veces el de 1990) se explica en gran parte por el déficit de México y la reducción del superávit de Venezuela. Otros países expuestos son Argentina y Perú, que junto con los dos anteriores figuran entre los de mayores déficit en cuenta corriente (incremento de importaciones y reducción de ingresos por exportaciones). La excepción fue Brasil, que continuó exportando a pesar de su difícil situación sociopolítica.

Este hecho pone de manifiesto la fragilidad de las cuentas externas de la región. En la balanza de pagos el saldo fue positivo (23,300 millones de dólares) debido al ingreso neto de capitales de corto plazo, que continúa la tendencia del año anterior.

En cierta forma este comportamiento del comercio es reflejo de la apertura económica adoptada y de los tipos de cambio subvaluados prevalecientes en la región. Como punto de reflexión vale la pena señalar que si en el pasado las economías asiáticas fueron "economías cerradas de exportación", hoy en día la mayoría de las economías de los países de América Latina (con un mercado pequeño o en formación) se han volcado, paradójicamente, a ser lo contrario: "economías abiertas de importación".

**Cuadro 2**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
**CRECIMIENTO ECONÓMICO 1981 – 1992**  
**(tasas de aumento del PBI)**

Países	Crecimiento Económico		Variaciones Acumuladas	
	PBI 1992 %	PBI Global	1981-1992 PBI Per Cápita	Orden por crecimiento
<b>América Latina</b>				
Argentina	6.0	4.1	-11.2	17
Bolivia	3.5	6.4	-21.1	20
Brasil	-1.5	15.2	-9.3	14
Colombia	3.0	51.1	19.9	2
Chile	9.5	53.0	25.4	1
Ecuador	3.5	29.0	-5.2	11
Guyana	3.0	-18.4	-23.4	21
México	2.5	25.1	-4.8	10
Paraguay	1.5	41.8	-1.3	7
Perú	-2.5	-11.4	-31.8	24
Suriname	0.0	0.8	-19.0	19
Trinidad y Tobago	0.0	-18.2	30.0	23
Uruguay	7.0	10.2	2.6	5
Venezuela	7.5	23.2	-8.3	13
<b>Centroamérica y El Caribe</b>				
Bahamas	1.0	46.9	16.8	3
Barbados	-2.5	2.8	-1.0	6
Haití	-5.0	-8.9	-27.8	22
Jamaica	1.5	23.4	6.6	4
Panamá	7.5	24.7	-3.0	9
Rep. Dominicana	7.5	29.3	-1.4	8
<b>Mercado Común Centroamericano</b>				
Costa Rica	4.0	31.7	-5.7	12
El Salvador	4.5	6.9	-10.4	16
Guatemala	4.0	17.0	-16.9	18
Honduras	4.5	33.8	-10.3	15
Nicaragua	0.5	-13.4	-38.6	25
Total	2.4	18.8	-7.3	

**Fuente:** CEPAL, "Balance preliminar de la de la economía de América Latina y el Caribe 1992", *Notas sobre la economía y el Desarrollo*, Santiago de Chile, (537/538), dic., 1992.  
 Elaboración propia.

**Cuadro 3**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
**BALANZA COMERCIAL, EN CUENTA CORRIENTE Y GLOBAL, 1992**  
**(en millones de US\$)**

<b>Países</b>	<b>Balanza Comercial</b>	<b>Balanza en Cta. Cte.</b>	<b>Balanza Global</b>
México	-18,830	-20,750	2,500
Argentina	-360	-6,800	2,500
Perú	-635	-2,785	510
Chile	795	-850	1,940
Nicaragua	-495	-1,080	-60
Ecuador	705	-435	625
Guatemala	-785	-540	-120
Honduras	-15	-340	20
Bolivia	-265	-610	40
Paraguay	-475	-505	-455
El Salvador	-850	-345	-50
Costa Rica	-435	-450	150
Rep. Dominicana	-1,490	-490	60
Haití	-110	-90	-15
Uruguay	-30	15	150
Panamá	-1,050	-550	65
Brasil	15.500	6,450	16,540
Venezuela	1,355	-3,735	1,600
Colombia	1,565	1,065	1,500
<b>Total</b>	<b>-5,910</b>	<b>-32,720</b>	<b>24,300</b>

**Fuente:** CEPAL, "Balance preliminar de la de la economía de América Latina y el Caribe 1992", *Notas sobre la economía y el Desarrollo*, Santiago de Chile, (537/538), dic., 1992.

El desequilibrio en la balanza comercial podría implicar un problema mayor en el futuro. El comercio internacional resulta un factor adverso para América Latina por la constitución de bloques económicos, el neoproteccionismo existente y la pérdida de valor de sus exportaciones de materias primas.

Otro aspecto del problema es la capacidad de compra de la región. El deterioro de las condiciones de intercambio es evidente y se aprecia en el Cuadro 4, el cual muestra la variación acumulada de los precios de los principales productos de exportación de América Latina entre 1981 y 1992. En 1988 las dos terceras partes de nuestras exportaciones (66 por ciento) eran de productos básicos y sólo la tercera parte (34 por ciento) de bienes manufacturados<sup>1</sup>. Durante los últimos años la pérdida de valor de las exportaciones fue compensada con un incremento en la cantidad exportada (86 por ciento), como puede observarse en el Cuadro 5.

<sup>1</sup> ONU, *Monthly Bulletin of Statistics*, Washington, UNCTAD, 1988.

**Cuadro 4**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
**PRECIOS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN**  
**Variación Porcentual 1981/1992**

Productos de Exportacion	Precios Anuales Promedios					Variación Acumulada
	1980	1985	1990	1991	1992	
Azúcar cruda	28.7	4.1	12.6	9.0	9.3	-67.8
Banana	18.9	18.4	29.5	25.0	22.5	19.0
Cacao	118.1	102.3	57.7	54.2	50.4	-57.3
Café (suave)	178.8	145.6	89.2	85.0	63.1	-64.7
Carne de vacuno	125.9	97.7	115.4	120.8	110.2	-12.5
Harina de pescado	504.0	280.0	412.0	478.0	492.0	-2.4
Maíz	210.3	135.0	119.9	140.1	135.6	-35.5
Soya	296.0	225.0	247.0	240.0	239.0	-19.3
Trigo	177.4	138.0	137.0	129.0	154.0	-13.2
Algodón	94.2	61.7	82.1	74.6	62.8	-33.3
Lana	194.5	141.0	155.0	119.2	125.4	-35.5
Cobre	98.6	64.4	120.9	106.3	104.2	5.7
Estaño	7.6	5.4	2.8	2.5	2.8	-63.7
Mineral de hierro	28.1	26.6	30.8	33.3	35.4	25.8
Plomo	41.1	17.8	36.8	25.4	25.1	-38.8
Zinc	34.6	40.4	74.6	52.8	59.9	73.1
Petróleo crudo						
Promedio del	35.5	27.0	22.0	18.3	18.3	-48.8
FMI						-
Colombia	--	--	22.5	19.2	18.7	-
Ecuador	34.9	26.6	22.2	18.6	18.2	-47.8
México	30.0	24.1	17.6	13.1	13.0	-56.7
Venezuela	27.6	25.9	16.9	14.2	14.8	-46.4

**Fuente:** CEPAL, "Balance preliminar de la de la economía de América Latina y el Caribe 1992", *Notas sobre la economía y el Desarrollo*, Santiago de Chile, (537/538), dic., 1992.

Por su parte, los términos de intercambio de las exportaciones de América Latina y El Caribe sufrieron una caída de 28 por ciento con respecto a 1980, lo cual a su vez redujo la capacidad de compra de nuestras economías. Este intercambio desigual de las materias primas de los países en desarrollo por artículos manufacturados y bienes de capital de los países desarrollados mantiene al continente en una situación de dependencia. No sólo por lo que respecta al intercambio económico mismo (venta de maquinaria y equipos), sino por la tecnología que va ligada al desarrollo del conocimiento.

Lamentablemente, esta tendencia se mantendrá en el futuro, los precios de nuestros productos básicos de exportación continuarán cayendo y éstos perderán importancia en el comercio internacional. Se sobreentiende que necesitamos replantear el modelo anterior: "Ya no sólo es suficiente exportar más, sino agregar más valor a lo que exportamos".

## Inflación y costo social

Durante 1992 la inflación en América Latina continuó reduciéndose, la excepción fue Brasil, en donde el aumento de los precios fue significativamente alto.

De acuerdo a la magnitud de la inflación, la CEPAL cataloga a los países en cuatro grupos (ver Cuadro 6). La mayor parte de los países registró, inflaciones por debajo del 20 por ciento; Colombia, Venezuela y Paraguay obtuvieron cifras cercanas al 30 por ciento; Perú, Ecuador y Uruguay registraron inflaciones próximas al 60 por ciento; y sólo Brasil sufrió una inflación alta o atípica: 1,152 por ciento.

En el aspecto social el drama de América Latina es abrumador y el deterioro se mantiene a pesar del ligero crecimiento económico experimentado por la región en 1991 y 1992. Según la CEPAL, en 1986 el 43 por ciento de la población latinoamericana, aproximadamente 170 millones de personas; vivía en condición de pobreza (los ingresos no alcanzan a cubrir una canasta alimentaria y de servicios mínima) y otro 21 por ciento era indigente (los ingresos no alcanzan al valor de una canasta alimentaria mínima). En términos de número de hogares, la pobreza afectaba al 37 por ciento y la indigencia al 17 por ciento. En 1990, cuatro años después, 62 por ciento de la población latinoamericana está ubicada debajo de la línea de pobreza, esto es, 266 millones de personas, cifra que se estima llegará a 296 millones en el año 2000<sup>2</sup>. La pobreza está concentrada en las zonas urbanas.

El costo social de estabilizar las economías ha sido muy alto. A nivel desagregado, en 15 de 20 países más del 40 por ciento de la población está ubicada debajo de la línea de pobreza (ver Cuadro 7). La situación es más crítica en Bolivia, Guatemala y Haití, donde alrededor del 80 por ciento de la población vive en esas condiciones. Uruguay, Barbados y Costa Rica, por el contrario, registran los más bajos porcentajes de pobreza (entre 20 y 28 por ciento). Los niveles de indigencia también son alarmantes, en casi la mitad de los países latinoamericanos, más del 20 por ciento de la población está por debajo de la línea de indigencia; casi el 60 por ciento en Guatemala y Honduras, los peores casos.

Este panorama lamentablemente continúa e incluso se ha agravado con los programas de ajuste adoptados en los últimos años, los cuales redujeron el gasto social en educación, salud, vivienda y seguridad social. La inequidad en la distribución del ingreso ha llegado a niveles inconcebibles en la mayoría de países y constituye tal vez el más grande obstáculo para el desarrollo en América Latina.

---

<sup>2</sup> *Informe Especial*, Londres, (5), oct., 1992 (Cita como fuente documentos de la CEPAL preparatorios para la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza, 1992).

**Cuadro 5**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES FOB DE BIENES**  
**Y TÉRMINOS DE INTERCAMBIO\* (Índices a 1992)**  
**(1980 = 100)**

Países	Exportaciones de Bienes			Términos de intercambio
	Valor Exportación	Valor Unitario	Quantum	
América Latina y el Caribe	142	76	186	72
Países exportadores de petróleo	121	67	180	62
Bolivia	66	67	100	58
Colombia	179	82	218	73
Ecuador	118	56	209	58
México	176	68	258	62
Perú	85	92	93	72
Venezuela	74	58	127	57
Países no exportadores de petróleo	165	87	191	84
Sudamérica	178	85	210	85
Argentina	158	78	204	68
Brasil	177	86	205	90
Chile	212	88	242	84
Paraguay	275	94	294	121
Uruguay	159	99	160	98
Centroamérica y el Caribe	115	101	114	86
Costa Rica	177	77	230	69
El Salvador	54	70	78	51
Guatemala	86	80	107	77
Haití	44	85	51	78
Honduras	104	87	120	91
Nicaragua	52	76	69	75
Panamá	183	156	117	119
República Dominicana	61	77	80	68

\*Es la relación entre el valor FOB unitario de las exportaciones y el valor FOB unitario de las importaciones.

**Fuente:** CEPAL, "Balance preliminar de la de la economía de América Latina y el Caribe", *Notas sobre la economía y el Desarrollo*, Santiago de Chile, (537/538), dic., 1992.

**Cuadro 6**  
**AMÉRICA LATINA**  
**INFLACIÓN EN 1992**

Países	Institución	Inflación	Grupo*
Argentina	Indec	17.5	4
Bolivia	INE	10.5	4
Brasil	IBGE	1.157.8	1
Chile	INE	12.7	4
Colombia	Dane	25.1	3
Costa Rica	DGEC	16.9	4
Ecuador	Inec	60.2	2
El Salvador	Digestyc	11.1	4
Guatemala	BGC	14.2	4
Honduras	BCH	8.8	4
México	Bco. Méx.	11.9	4
Nicaragua	Fideg	9.9	4
Panamá	DEC	1.6	4
Paraguay	BCP	24.3	3
Perú	INEI	57.0	2
Uruguay	DGEC	58.9	2
Venezuela	BCV	31.9	3

\* Grupos:

- (1) Inflación alta
- (2) Inflación alrededor del 60% anual
- (3) Inflación cercana al 30% anual
- (4) Inflación menor al 20% anual

**Fuente:** *Informe Latinoamericano, Londres (12), 25 mar., 1993.*

La distancia entre los grupos externos es abismal (ver Cuadro 8). Si se comparan los ingresos del 20 por ciento más rico y del 20 por ciento más pobre de la población en diversas partes del mundo se puede encontrar que la distribución del ingreso en América Latina es el más desigual. El contraste con los países industrializados de Asia y Europa es muy grande. El caso más notable es el del Perú, aquí el ingreso del grupo más favorecido es 32 veces más alto que el ingreso del grupo más pobre.

Según otras fuentes, en Brasil el 20 por ciento más pobre de la población recibe escasamente el 2.4 por ciento del ingreso total, mientras el 10 por ciento concentra el 46.2 por ciento del ingreso; y en el Perú, el 20 por ciento más pobre recibe el 4.4 por ciento del ingreso, y el 10 por ciento más rico, el 35.8 por ciento<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, 1991, Washington D.C., 1991, pp. 286 y 287.

**Cuadro 7**  
**AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN EN SITUACIÓN**  
**DE POBREZA E INDIGENCIA**  
**(en %)**

Países	% total	
<b>Población por debajo de la línea de pobreza</b>		
Bolivia	80.0	(1)
Guatemala	80.0	(5)
Haití	76.0	(5)
Ecuador	70.0	(7)
Nicaragua	0.0	(7)
Honduras	68.0	(7)
El salvador	68.0	(7)
Perú*	59.9	(2)
Venezuela	56.8	(4)
Brasil*	45.3	(3)
Chile	44.4	(3)
Rep. Dominicana	44.0	(7)
Colombia*	41.6	(2)
Panamá*	41.0	(2)
México	48.8	(6)
Paraguay	35.0	(7)
Argentina	34.5	(7)
Costa Rica	28.0	(7)
Barbados	23.0	(7)
Uruguay*	20.4	(2)
<b>Población en la Indigencia</b>		
Guatemala*	59.0	(5)
Honduras	57.0	(5)
El Salvador	51.0	(5)
Nicaragua	40.0	(5)
Perú*	29.5	(2)
Brasil*	22.6	(3)
Bolivia	20.0	(1)
Venezuela	21.8	(4)
Panamá*	19.7	(2)
Colombia*	18.8	(2)
Chile	16.8	(3)
México*	13.4	(1)
Costa Rica	18.0	(5)
Uruguay*	5.2	(2)
Argentina*	4.5	(2)

\* Datos basados en estudios de condiciones de vida en los años indicados: (1)1984, (2)1986, (3) 1987, (4)1988, (5)1992, (6)1990, (7)1980-88.

Tomado de: *Informe Especial*, Londres, (5), oct. 1992.

**Cuadro 8**  
**AMÉRICA LATINA Y OTROS PAÍSES EN DESARROLLO**  
**DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO**

Países	Porcentaje de Ingreso Nacional			Ingreso per cápita (en US\$) (3)
	20% más bajo (1)	20% más alto (2)	Ratio (2/1)	
<b>Asia</b>				
Hong Kong	5.4	47.0	8.7	9,220
Indonesia	8.8	41.3	4.69	440
Corea	5.7	45.3	7.95	3,600
Malasia	4.6	51.2	11.13	1,940
Singapur	5.1	48.9	9.59	9,070
Taiwan	8.8	37.2	4.23	2,530
Tailandia	5.6	49.8	8.89	1,000
Promedio	6.3	45.8	7.27	3,971
<b>América Latina</b>				
Argentina	4.4	50.3	11.43	2,520
Brasil	2.4	62.6	26.08	2,160
Chile	4.2	60.4	14.38	1,510
México	2.9	57.7	19.90	1,760
Perú	1.9	61.0	32.11	1,285
Venezuela	3.0	54.0	18.00	3,250
Promedio	3.1	57.7	18.61	2,080
<b>Países industrializados</b>				
Francia	6.3	40.8	6.48	16,090
Inglaterra	5.8	39.5	6.81	12,810
Italia	6.8	41.0	6.03	13,330
Japón	8.7	37.5	4.31	21,020
Estados Unidos	4.7	41.9	8.91	19,840
Alemania Federal	6.8	38.7	5.69	18,480
Promedio	6.5	39.9	6.14	16,928

**Tomado de:** Norbet Lechner, "El debate sobre Estado y mercado", *Nueva Sociedad*, Caracas, (121): 80-90, set.-oct., 1992, p. 85.

Debe tenerse en cuenta que con esta distribución del ingreso y los niveles de pobreza y de indigencia descritos anteriormente, es muy difícil hablar de una economía de mercado en América Latina, ya que la mayoría de la población no satisface sus necesidades de supervivencia y permanece totalmente marginada de los cambios económicos. En el corto plazo la opción de desarrollar el mercado es inviable porque la población no tiene poder de compra.

Una muestra del deterioro de las condiciones de vida de la región es la aparición del cólera. Una enfermedad que asoló Europa durante el Medioevo ha afectado a poco más de 650,000 personas en América Latina (ver Cuadro 9) a las puertas del siglo XXI. Esto es evidentemente consecuencia de un problema de fondo: la carencia de agua tratada y de servicios sanitarios mínimos, que afecta a casi 63 millones de personas (ver Cuadro 10), aunada al descuido del factor educativo.

En la región, la mayor mortandad a causa de enfermedades infecciosas y parasitarias se presenta en: Perú, Ecuador, Paraguay, El Salvador, México, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela. A Cuba y Costa Rica, por el contrario, les corresponde las tasas de mortandad más bajas de la región.

La Agencia Periodística (DPA), bajo la coordinación de Walter Krohne, ha publicado en el diario *El Universal* de Caracas los resultados de una investigación sobre supervivencia económica en América Latina<sup>4</sup>. La conclusión es verdaderamente preocupante: "Los trabajadores con ingresos bajos en América Latina sólo alcanzan a cubrir el 42.4 por ciento de los gastos mínimos mensuales, situación que origina agudos déficit en los presupuestos familiares, los que ascenderían en promedio a casi 3,500 dólares anuales por familia".

Para la realización de este estudio se tomó como base la situación de un trabajador de ingresos bajos, cabeza de una familia integrada por cuatro personas (dos adultos y dos niños). Para sobrevivir esta familia necesitaría gastar mensualmente 514.2 dólares (estimación promedio realizada por las oficinas de DPA en cada país), suma equivalente a 5.1 salarios mínimos (el salario mínimo promedio estimado para los 17 países fue de 99.2 dólares). Sin embargo, el ingreso promedio de estos trabajadores llega sólo a 226.6 dólares mensuales (unos 2.2 salarios mínimos). Bajo estas condiciones, el déficit mensual promedio de una familia del nivel mencionado sería de 2.9 salarios mínimos mensuales, es decir, 3,451.2 dólares anuales.

La pregunta de cómo sobrevive este tipo de familias en América Latina sólo se puede responder si se conoce la denominada "estrategia de supervivencia". Esta consiste principalmente en el trabajo de más de un miembro del grupo familiar, generalmente en el sector informal de la economía, el trabajo de los propios hijos, a menudo en el sector informal; un segundo trabajo para el padre; y la reducción de los presupuestos de alimentación, educación, salud, vestuario y diversiones (ver Cuadro 11).

Es importante notar que en este contexto la familia dejó de ser un grupo o ente social para convertirse en un ente netamente económico de supervivencia, alterando así las relaciones entre sus miembros.

---

<sup>4</sup> Walter Krohne, "El drama de la supervivencia", *El Universal* (Caracas), 14 mar., 1992.

**Cuadro 9**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
**EL CÓLERA EN 1991 Y 1992**

Países	1991			1992		
	Casos	Muertos	%	Casos	Muertes	%
Perú	285,438	2,730	0.96	192,545	690	0.36
Ecuador	40,465	623	1.54	31,138	200	0.64
Brasil	326	3	0.92	24,396	319	1.31
Bolivia	128	10	7.81	21,324	383	1.80
Colombia	10,258	145	1.41	15,352	23	0.15
Guatemala	2,534	40	1.58	14,842	205	1.38
El Salvador	810	33	4.07	8,028	45	5.71
México	2,107	27	1.28	7,350	95	1.29
Nicaragua	1	-	-	3,067	46	1.50
Venezuela	-	-	-	2,29	62	2.55
Panamá	924	22	2.38	2,335	48	2.06
Argentina	-	-	-	579	15	2.59
Honduras	5	-	-	442	17	3.85
Guyana Franc.	-	-	-	290	1	0.34
Belice	-	-	-	133	3	2.26
Chile	41	2	4.87	71	1	1.41
Surinam	-	-	-	12	1	8.33
Costa Rica	-	-	-	12	-	-
Total	343,037	3,635	1.06	324,345	2.154	0.66

Tomado de: *Informe Latinoamericano*, Londres, 1 (04), 28 ene., 1993.

Urge proporcionar condiciones de vida mínimamente adecuadas a esta población, la reforma económica tiene que ir a la par con la reforma social. La pobreza en América Latina es tan intolerable que ya no es posible seguir postergando los cambios necesarios.

**Cuadro 10**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: AGUA Y POBLACIÓN**

Países	Sin Acceso a:			Enfermedades	
	Provisión de agua tratada	Servicios sanitarios	Servicios de salud	Infecciosas y parasitarias	Gasto-intestinales
	(% de la población)			(muertes por 000.000)	
Paraguay	65	0	37	61	18
El Salvador	61	40	42	60	26
Haití	59	77	27	-	-
Bolivia	53	65	36	-	-
Honduras	50	-	26	12	17
Nicaragua	46	33	16	52	14
Argentina	43	30	28	24	37
Ecuador	42	43	56	63	25
Guatemala	39	63	66	30	22
Perú	39	49	25	100	25
Guyana	39	13	11	37	74
R. Dominicana	37	39	20	51	22
Surinam	32	51	-	35	28
México	29	24	-	57	39
Jamaica	28	9	10	30	21
Panamá	16	15	19	23	16
Uruguay	15	41	18	19	37
Venezuela	11	6	-	47	19
Chile	11	-	3	19	36
Costa Rica	9	6	20	12	20
Colombia	7	29	40	28	22
Brasil	4	-	-	35	22
Trinidad	4	1	1	17	24
Cuba	-	-	-	9	24

**Tomado de:** Informe Latinoamericano, Londres, (8), 27 de feb. 1992.

### Transferencia de capitales

El informe de la CEPAL correspondiente a 1992 señala que por segunda vez consecutiva después de diez años, América Latina y El Caribe registraron una transferencia neta positiva de recursos financieros. Es decir, luego de ser exportadora neta de recursos en la década de los ochenta, la región recobró la condición de importadora neta en los últimos dos años.

**Cuadro 11**  
**SUPERVIVENCIA EN AMÉRICA LATINA**

Países	Salario Mínimo	Gasto Mínimo	Gasto	Ingreso Promedio	% Gasto Ingreso	Déficit en Salarios Mínimos	Déficit en U.S. \$
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Argentina	97.0	810	8.3	4.1	49.0	4.2	407.4
Bolivia	31.0	574	18.5	3.4	18.3	15.1	468.1
Brasil	78.0	311	3.9	2.0	50.1	1.9	148.2
Colombia	91.0	325	3.5	1.0	28.5	2.5	227.5
Costa Rica	133.2	414	3.1	1.4	45.0	1.7	226.1
Chile	92.9	415	4.4	2.2	49.2	2.2	204.3
Ecuador	31.1	186	5.9	3.0	50.1	2.9	90.1
El Salvador	86.0	292	3.3	1.1	32.3	2.2	189.2
Guatemala	150.0	820	5.4	1.6	29.2	3.8	570.0
Honduras	97.5	240	2.4	1.6	65.0	0.8	78.0
México	130.0	560	4.3	1.9	44.1	2.4	312.0
Nicaragua	60.0	601	10.0	2.0	19.9	8.0	480.0
Panamá	162.0	355	2.1	1.0	45.6	1.1	178.2
Paraguay	180.0	795	4.4	2.2	49.8	2.2	396.0
Perú	72.0	640	8.8	3.5	39.3	5.3	381.6
Uruguay	88.0	694	7.8	3.9	49.4	3.9	343.2
Venezuela	107.0	710	6.6	2.0	30.1	4.6	492.2

Nota: (1) Salario mínimo mensual (en dólares)  
 (2) Gasto básico o mínimo (total en dólares)  
 (3) Gasto equivalente en salarios mínimos (S.M.)  
 (4) Ingreso medio bajo en salarios mínimos (S.M.)  
 (5) Porcentaje estimado del gasto que cubre el ingreso  
 (6) Déficit en salarios mínimos  
 (7) Déficit en dólares

**Fuente:** Walter Krohne, "El drama de la supervivencia", El Universal (Caracas), 14 mar., 1992.

En 1991 el flujo neto de capitales fue positivo, de 8,400 millones de dólares y estuvo concentrado en México, Venezuela y Argentina; en 1992 siguió siendo positivo y triplicó al del año anterior (27,400 millones de dólares) (ver Cuadro 12). Comparado con el de 1988, que fue el más bajo de los últimos siete años, el flujo neto de capitales se ha incrementado en poco más de diez veces; y ya que el pago neto de utilidades e intereses se redujo en el mismo período (13 por ciento), el resultado se atribuye al ingreso de capitales y no a la disminución de la tasa de interés que se ha venido dando en el mercado internacional.

**Cuadro 12**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESO NETO DE CAPITALES Y**  
**TRANSFERENCIA DE RECURSOS**  
**(Miles de millones de dólares)**

Años	Ingresos Netos de Capitales (1)	Pagos Netos Utilidades e Intereses (2)	Transferencia de Recursos (3)=(1)-(2)
1975-1979 <sup>a</sup>	104.9	44.6	60.3
1975-1979 <sup>b</sup>	21.0	8.9	12.1
1980	32.0	18.9	13.1
1981	39.8	28.5	11.3
1982	20.1	38.8	-18.7
1983	2.9	34.5	-31.6
1984	10.4	37.3	-26.9
1985	3.2	35.4	-32.2
1986	10.0	32.6	-22.6
1987	15.3	31.4	-16.1
1988	5.5	34.2	-28.7
1989	9.9	37.9	-28.0
1990	20.3	34.7	-14.4
1991	39.2	30.8	8.4
1992 <sup>c</sup>	57.0	29.6	27.4

<sup>a</sup>Acumulado <sup>b</sup>Promedio <sup>c</sup>Estimaciones preliminares.

**Fuente:** CEPAL, "Balance preliminar de la economía de América Latina y El Caribe 1992", Notas sobre la Economía y el Desarrollo, Santiago de Chile, (537/538), dic., 1992.

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) estimó en 40 mil millones de dólares el ingreso de capitales a América Latina en 1991, tres veces más de lo que ingresó en 1990 (cifra similar a la proporcionada por CEPAL). Tres países: México, Brasil y Argentina concentraron más del 80 por ciento de esos capitales. Y prácticamente, como lo señala la propia ALADI, es imposible determinar cuánto de esos 40 mil millones de dólares constituye repatriación de capital "fugado", pero se supone que más del 50 por ciento de ese monto lo es.

Esta afluencia de dinero es en gran parte capital privado de corto plazo, denominado "capital golondrino", y atraído por la diferencia entre la tasa de interés local y las tasas de interés del exterior<sup>5</sup>, así como por la confianza en la estabilidad del sistema resultado de los programas de ajuste adoptados en América Latina durante los últimos años. No obstante, buena parte de este capital repatriado se canalizó a través de las bolsas de valores y de instrumentos financieros de corto plazo. No puede negarse que la afluencia de capitales también se ha visto incentivada por la privatización y el desarrollo de los mercados de valores.

<sup>5</sup> En Europa, Estados Unidos y Japón las inversiones están siendo remuneradas con tasas de 2 a 3 por ciento anuales, mientras en América Latina las tasas reales promedio oscilan en torno a 15 por ciento.

El capital "golondrino" es un capital totalmente efímero y especulativo de corto plazo que no puede ser tomado como representativo para el futuro. El reto de América Latina es cómo convertir este capital de corto plazo en un capital permanente para inversión. No sólo el monto de capitales es importante, es más el origen de esos fondos. Es más deseable obtenerlos por inversión extranjera directa que por instrumentos financieros o crédito, como sucedió en el pasado.

En la mayoría de países la afluencia de dólares ha provocado un efecto no deseado: el retraso de la tasa real de cambio por la mayor oferta de divisas, la cual, a su vez, ha ocasionado la pérdida de competitividad de las exportaciones y el incremento de las importaciones<sup>6</sup>. Este hecho aunado al proceso de liberalización del comercio, ha afectado negativamente al sector industrial.

Ante esto, los Bancos Centrales han caído en una especie de entrampamiento: intervenir en el mercado cambiario aumentando la demanda causa inflación, pues afecta el programa monetario. La alternativa es otorgar prioridad al objetivo de la lucha contra la inflación y continuar con el retraso del tipo de cambio.

A fin de tener una idea de la necesidad de contar con estos recursos en el futuro, se estima que para lograr un crecimiento de 5 por ciento en el producto real, habría que elevar el ahorro total a 7 u 8 por ciento del Producto Bruto Interno, lo cual representa un monto de entre 75 mil y 85 mil millones de dólares. Aún con supuestos muy favorables: reducción de la deuda externa, mejora de los términos de intercambio e incremento de la productividad, sería necesario obtener entre 10 mil y 15 mil millones de dólares anuales de acreedores externos<sup>7</sup>.

## Deuda externa

En cuanto a la deuda externa latinoamericana, una década después del comienzo de la crisis (1982), cuando el gobierno mexicano suspendió en forma temporal el pago del servicio de la deuda, y cuatro años después del lanzamiento del Plan Brady (marzo 1989), se puede afirmar que su monto se mantiene prácticamente estacionario. De acuerdo a las estimaciones de la CEPAL, a fines de 1992 la deuda externa de América latina y El Caribe ascendió a 450,875 millones de dólares, 3 por ciento más elevada que la del año anterior y equivalente al 45 por ciento del PBI ya 3.6 veces las exportaciones totales de la región. Este monto fue superior en 12.4 por ciento al registrado en 1986, que fue de 401,011 millones de dólares, y 95 por ciento más elevado que el de 1980<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Alejandro Indacochea y Alejandro Velasco, "El costo del dinero en el entrampamiento cambiario: ¿callejón sin salida?", *Moneda*, Lima, (38):40-44, ago., 1991, y en Banca, Lima, (11), nov., 1991.

<sup>7</sup> Carlos Massad, "Hechos externos, políticas internas y ajuste estructural", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, (43), abr., 1991.

<sup>8</sup> Es interesante observar que en ese mismo lapso (década de los ochenta), Estados Unidos pasó de ser el mayor acreedor internacional a ser el mayor deudor internacional. Las cifras son contundentes: la deuda nacional pasó de 900 billones (millones de millones de dólares) a 3,200 billones en 1990, el déficit fiscal en 1992 fue casi de 400 mil trillones de dólares (*Fortune*, November) y el ahorro doméstico se redujo a la cuarta parte del ahorro del Japón.

Por otro lado, hacia 1992, cuatro países: Argentina, Brasil, México y Venezuela concentran casi las tres cuartas partes de la deuda externa de América Latina y El Caribe, esto es, el 72 por ciento.

Si al monto actual de la deuda se le aplica una tasa de interés del 6 por ciento, anualmente se tendría que pagar 27,052 millones de dólares. Esto es, 75 millones por día, 3.13 millones por hora y 52,167 dólares cada minuto. Por cada punto porcentual de incremento de las tasas de interés en el mercado financiero internacional, ante lo cual es simple espectadora, la región debe pagar 4,508 millones de dólares adicionales, lo que equivale a 13 días de sus exportaciones.

Los indicadores de la carga de la deuda continúan su reducción gradual por quinto año consecutivo. El coeficiente regional deuda / exportaciones, que llegó a 427 por ciento en 1986, ha revertido su tendencia hasta llegar a 282 por ciento en 1992.

La relación entre intereses y exportaciones también se redujo, pasando de 36.7 por ciento en 1986 a 19.6 por ciento en 1992. Esto obedeció principalmente a la disminución de las tasas internacionales de interés (la tasa Libor disminuyó de 14 por ciento en promedio en 1980 a 6 por ciento en 1991), al incremento de las exportaciones latinoamericanas y al mayor atraso en los pagos. Pero aunque los indicadores de la deuda expresen una ligera mejoría, el problema está muy lejos de haber sido superado y sigue latente en las economías latinoamericanas.

La deuda de América Latina y El Caribe en los últimos seis años (de 1986 a 1992) se incrementó en 12.4 por ciento. Los cinco países que más incrementaron su deuda en los últimos seis años fueron Nicaragua (94.4 por ciento), Uruguay (35.6 por ciento), Panamá (45 por ciento), Guyana (42 por ciento) y Perú (44.3 por ciento). En 1992 sólo 5 de 19 países deben menos que hace cinco años: Chile (8.9 por ciento menos), Paraguay (23.5 por ciento menos), Costa Rica (1 por ciento menos o casi igual), Guatemala (4 por ciento menos) y Honduras (6 por ciento menos). Esta evidencia pone en tela de juicio la efectividad de los tan comentados esquemas de reducción de la deuda (ver Cuadro 13).

Desde ya, los 30 mil millones de dólares de recursos públicos disponibles según el Plan Brady de 1989, son prácticamente insignificantes para atender los requerimientos de la deuda pública de mediano y largo plazo de América Latina, la cual se calcula en más de 270 mil millones de dólares. Prueba de esto es el reducido número de países latinoamericanos (sólo seis) que se han incorporado al plan. En todo caso, lo rescatable es el reconocimiento, por parte de los bancos acreedores, del problema y de la necesidad de buscar una salida, así como el replanteamiento de la propuesta misma.

Tal vez la contribución más importante del Plan Brady ha sido flexibilizar los atrasos acumulados por el pago de la deuda, con lo cual se ha ocultado un

problema que aún permanece latente<sup>9</sup>. Sólo en 1990 los intereses dejados de pagar sumaron 30 mil millones de dólares, lo que equivale al 20 por ciento del aumento de la deuda acumulada desde 1981.

Por otro lado, un número considerable de países mantiene la relación intereses/exportaciones por encima de lo manejable, ocho países entre 15 y 20 por ciento; cuatro países entre 21 y 25 por ciento; y dos países por encima de 25 por ciento.

A la luz de estos resultados, es claro que el problema de la deuda se mantiene y no va a poder ser solucionado con los mecanismos hasta ahora aplicados. Es necesario buscar un cambio; lo contrario es negarse a admitir lo evidente y, más aun, hipotecar el futuro de las posibilidades de desarrollo de las economías latinoamericanas. En el Cuadro 14 se puede observar que, a pesar del esfuerzo exportador, la transferencia neta de recursos durante la última década (a excepción de 1991 y 1992) ha causado una situación de descapitalización progresiva en el conjunto de la región.

---

<sup>9</sup> Ricardo French-Davis y Robert Devlin, "Diez años de crisis de la deuda Latinoamericana", *Comercio Exterior*, México, 43(1): 4-20, ene. 1993.

**Cuadro 13**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DEUDA EXTERNA TOTAL**  
**DESEMBOLSADA Y RELACIÓN ENTRE LOS INTERESES TOTALES**  
**DEVENGADOS Y LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS**

Países	Deuda Externa (millones de dólares)		Taza de Variación 1992/1986	Intereses/ Exporta- ciones	Deuda/ Exporta- ciones
	1986	1992			
<b>América Latina y El Caribe</b>	401,011	450,875	12.4	19.6	282
<b>Países exporta- dores de petróleo</b>	178,407	198,780	11.4	19.3	263
Bolivia	3,643	3,685	1.2	24.2	469
Colombia	14,987	17,105	14.1	15.9	195
Ecuador	9,063	12,600	29.0	20.7	355
México	100,500	106,000	5.5	19.2	252
Perú	14,477	20,890	44.3	32.3	499
Trinidad y Tobago	1,898	2,500	31.7	-	-
Venezuela	33,839	36,000	6.4	17.6	235
<b>Países no exporta- dores de petróleo</b>	222,604	252,095	13.2	19.8	299
Sudamérica	191,818	212,395	10.7	20.5	296
Argentina	51,422	58,000	12.8	27.3	382
Brasil	111,045	124,700	12.3	21.6	317
Chile	20,716	18,775	-8.9	11.1	150
Guyana	1,542	2,190	42.0	-	-
Paraguay	1,855	1,420	-23.5	6.6	86
Uruguay	5,238	7,310	35.6	16.9	325
<b>Centroamérica y el Caribe</b>	30,786	39,700	28.9	14.7	323
Costa Rica	4,079	4,075	-	7.9	161
El Salvador	1,928	2,315	20.1	11.4	245
Guatemala	2,674	2,565	-4.0	6.4	137
Haiti	696	845	21.4	13.3	563
Honduras	3,366	3,160	-6.1	19.8	305
Jamaica	3,575	3,940	10.2	-	-
Nicaragua	5,760	11,200	94.4	122.4	3394
Panamá	4,896	7,100	45.0	-	-
República Dominicana	3,812	4,500	18.0	12.3	222

**Fuente:** CEPAL, 'Balance preliminar de la economía de América Latina y El Caribe 1992', Notas sobre la Economía y el Desarrollo, Santiago de Chile, (537/538), dic., 1992.

En los últimos años, el flujo de capitales y la liberalización del comercio en América Latina han estimulado una ola de importaciones. El superávit financiero generado por la llegada de los dólares coincide con la reducción o el déficit del último año (1992) de la balanza comercial del continente, esto a su vez puede ocasionar que en el futuro las reservas internacionales se usen para sostener el tipo de cambio y se genere así una nueva crisis, a la que algunos economistas ya denominan la segunda crisis del endeudamiento. Paradójicamente, la primera se produjo por la afluencia de los petrodólares del mercado internacional y ésta se produciría por el retorno de los dólares "golondrinos" que hoy huyen de la recesión de Europa, Japón y Estados Unidos.

## Conclusiones

Los tres obstáculos más grandes que afronta el desarrollo de América Latina durante la nueva década son:

1. La tendencia a una marginalidad económica creciente en el comercio mundial como resultado de la pérdida de valor de nuestras exportaciones y la constitución de bloques económico-comerciales. América Latina requiere encontrar un modo diferente de insertarse en el nuevo orden económico mundial, ya que la relación totalmente asimétrica entre las economías durante los últimos años le ha sido adversa.
2. El problema de los recursos financieros destinados al pago de la deuda externa, lo cual ha llevado a la región a una especie de "entrampamiento económico". El pago de la deuda impide el desarrollo interno, y como los acreedores del exterior están más interesados en recuperar lo invertido que en hacer nuevas inversiones, los recursos que llegan a la región constituyen principalmente capital repatriado de corto plazo (capital "golondrino") y no para inversión, salvo excepciones.

El inconveniente con este tipo de capitales es que pueden abandonar la región tan pronto el contexto internacional presente en cambio favorable, ya sea por la reactivación de las economías desarrolladas o por una subida de la tasa de interés, por ejemplo.

La única salida al problema de la deuda es una Plan Marshall para América Latina, ya que para pagar es necesario crecer y reactivar la economía, de otra manera no habrá capacidad de pago y el "entrampamiento económico" persistirá.

3. Los costos sociales sumamente altos, resultado de los procesos de ajuste adoptados en la región durante los últimos años. En muchos casos, esta situación ha hecho inviable un programa económico sano a largo plazo. Si no garantizamos el manejo del corto plazo, corremos el riesgo que el largo plazo se pierda o no llegue. Es necesario distribuir el costo social del ajuste para poder hacer viable el cambio –aunque esto implique costos políticos–, pues

América Latina está tratando de superar la crisis más severa y prolongada de su historia económica.

Si no empezamos a superar los problemas de la pobreza, la indigencia y la distribución del ingreso que imperan en la actualidad, el crecimiento futuro va a ser inviable, pues no contaríamos con el "capital humano" necesario para lograr la competitividad en el contexto internacional: De seguir ampliándose las brechas sociales, con consecuencias políticas imprevisibles, el sistema democrático mismo se verá comprometido.

**Cuadro 14**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
**BALANZA DE BIENES VS TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS**  
**(Miles de millones de dólares)**

Años	Balanza de Bienes (1)	Transferencia Neta de Recursos (2)
1980	-7.787	13.1
1981	-10.303	11.3
1982	0.148	-18.7
1983	28.336	-31.6
1984	37.266	-26.9
1985	32.822	-32.2
1986	15.873	-22.6
1987	20.917	-16.1
1988	24.648	-28.7
1989	29.384	-28.0
1990	27.406	-14.4
1991	9.774	8.4
1992	-5.910*	27.4*
Total	202.574	159.800

Fuente: *América Economía*, México D.F., (58): 48, feb., 1992.

## BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- BANCO MUNDIAL, **Informe sobre el desarrollo mundial 1991**, Washington, D.C., Banco Mundial, 1992.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA y EL CARIBE, **Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1991**, *Notas sobre la Economía y el Desarrollo*, Santiago de Chile, (519/520), dic., 1991.
- , **Nota sobre el desarrollo social en América Latina**, *Nota sobre la Economía y el Desarrollo*, Santiago de Chile, (511/512), jul., 1991. Informe presentado por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Gert Rosenthal, a la Primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Guadalajara, México, 18 y 19 de julio de 1991).
- INDACOCHEA, Alejandro, **Una revisión a los principales obstáculos al desarrollo de América Latina**, *Ciencia Económica*, Revista de la Facultad de Economía de la Universidad de Lima, Lima, (28), set.-dic., 1992.
- MARTINEZ CORTIÑA, Rafael, **¿Es posible una vía específica y válida para que los países desarrollados cooperen con Iberoamérica?**, *Desarrollo*, Madrid, (16), 1990.
- MUGA. René E., **Relaciones económicas internacionales de América Latina 1990**, *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1990/1991*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1991.
- SALCEDO, José J., ALARCÓN, Hernando e IGLESIAS, Nohora, **América Latina: la revolución de la esperanza**, Caracas, Editorial Planeta Venezolana S.A. 1989.

# Integración y megaeconomías: América Latina frente a los bloques económicos mundiales

*"Máxima de toda cabeza de familia prudente es no empeñarse nunca en elaborar dentro de casa lo que le resulta más caro que comprándolo. El sastre no trata de fabricarse sus propios zapatos, sino que se los compra al zapatero. El zapatero no intenta confeccionar sus propias ropas, sino que recurre al sastre (. ..) lo que en el gobierno de toda familia constituye prudencia, difícilmente puede ser insensatez en el gobierno de un gran reino".*

*Adam Smith  
La Riqueza de las Naciones*

John Naisbitt y Patricia Aburdene en su obra *Megatrends 2000*<sup>1</sup> anticiparon los siguientes hechos que replanteados tendrían plena vigencia en la Europa de 1993.

## 1. La nueva Europa

Un hombre de negocios japonés o americano podrá viajar a cualquiera de los países de la Comunidad Europea, pasar una sola vez por la aduana y después visitar los otros once países sin volver a ver un guardia de aduana ni un funcionario de inmigración.

Un documento administrativo único reemplazará más de setenta formularios de aduana distintos en la Comunidad.

Europa será una zona sin control de pasaportes donde circulará el europasaporte, documento en el cual el nombre del país irá debajo del de la Comunidad.

Se abrirá la competencia a través de las fronteras europeas para licitaciones de contratos gubernamentales de telecomunicaciones y otros bienes que adquieran las entidades públicas.

---

<sup>1</sup> John Naisbitt and Patricia Aburdene, *Megatrends 2000; ten new directions for the 1990's*, New York, Morrow, 1990.

La Ford no podrá seguir vendiendo el mismo automóvil en 10,000 libras esterlinas en Inglaterra y en 8,000 libras esterlinas en Bélgica. En todo caso, la diferencia de precios entre vehículos de un mismo modelo no deberá exceder de 12 por ciento dentro de la Comunidad<sup>2</sup>.

Un reloj, una refrigeradora o un automóvil, cualquier producto malogrado podrá ser reparado en cualquier país miembro de la Comunidad según un sistema de garantía común, independientemente del lugar de la Comunidad donde haya sido comprado.

Los estudiantes podrán matricularse en la universidad de su preferencia con la seguridad que sus grados y diplomas serán reconocidos en los doce países.

Una persona podrá jubilarse y votar en cualquiera de los países europeos que escoja.

Estos hechos ponen de manifiesto que la unidad europea va a implicar la libre circulación de bienes, servicios, recursos financieros y personales. Es decir, la plena apertura del mercado de factores, con lo cual Europa se transformará en una nueva realidad multinacional con un mensaje concreto para el nuevo reorden mundial. La "Euroesclerosis", término con el cual se llegó a denominar en alguna época a la inercia de las economías de Europa Occidental, pertenece al pasado. Ya están siendo adoptadas aproximadamente las dos terceras partes de las 282 medidas que forman el Plan de la Comunidad y que comprenden áreas tales como protección del consumidor, telecomunicaciones y estándares técnicos para diversos productos<sup>3</sup>.

Por ejemplo, ya se están dando las normas de contenido local y de origen cuyo objetivo es eliminar la competencia en el ensamblaje de productos provenientes de fuera de la Comunidad. A fin que un producto sea considerado fabricado en la Comunidad Europea deberá tener un mínimo de 40 por ciento de contenido local; en el caso de las adquisiciones gubernamentales este requisito debe ser de 50 por ciento.

En materia de política económica, los países de la Comunidad Europea se comprometen a eliminar los aranceles mutuos y cualquier otro tipo de restricción, así como a mantener un arancel externo común ante el resto de países. Esto significa que los productos del exterior serán nacionalizados sólo una vez, a su ingreso a la Comunidad, y podrán transitar sin ninguna restricción entre los países miembros, lo que se denomina el principio de reconocimiento mutuo.

El impuesto sobre el valor agregado estará sujeto a un régimen transitorio a partir del primero de enero de 1993, el definitivo entrará en vigencia en 1996, con lo que se logrará la armonización de las tasas de impuestos dentro de la comunidad.

---

<sup>2</sup> "Europe 1992. more unit than you think". *Fortune*. August 10: 20-25, 1992, p. 24.

<sup>3</sup> Frederick Painton, "Europe: how fast? how far?". *Time*. December 9, 1991, Special Report, pp. 16-21.

La libre circulación de capitales entre la mayoría de los países de la Comunidad, un hecho desde 1990, ha dado una nueva dimensión internacional y una mejor calidad a los servicios financieros.

En 1994 se deberá constituir el Instituto Monetario Europeo (IME), germen del futuro Banco Central de la Comunidad Europea, que deberá establecerse a más tardar en 1999 para concretar la unión económica y monetaria y cuya sede está en disputa. Este Banco Central tendrá como filiales a los bancos centrales de todos los países de la Comunidad.

Se espera que a fines de 1998 o antes, el ECU sea la unidad monetaria europea<sup>4</sup> (actualmente es una unidad de cuenta) y el Banco Central Europeo dicte la política monetaria para toda la Comunidad. El adoptar una moneda única implica mayor estabilidad respecto al dólar y al yen.

El intercambio entre los países comunitarios será equivalente a la compra y venta dentro de un mismo país y desaparecerá el principio de territorialidad sobre el cual se basan los sistemas vigentes. Los consumidores del mercado europeo contarán con una mayor variedad de bienes a precios menores a los de hoy.

Los doce países han acordado que la Comunidad Europea actuará como una unidad en política exterior y seguridad común; por ejemplo, en lo que se refiere al mantenimiento de la paz y de la estabilidad internacional, la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos. Respecto de las normas sobre el derecho de asilo, la Comunidad Europea expondrá una decisión conjunta a partir de 1994.

No obstante todo lo anterior, todavía subsisten problemas de indefinición en áreas como la fiscal, la política social o la regulación de determinados aspectos del comercio exterior. Entre éstos puede mencionarse los nuevos controles veterinarios y fitosanitarios que regirán el mercado de la Comunidad.

La nueva mentalidad europea está propiciando un esfuerzo conjunto para difundir información sobre la realidad empresarial de los países de la Comunidad. En casi todos los países existen oficinas con este propósito, donde, entre otras ventajas, se puede acceder por un costo mínimo a la "Euro-Net", una red europea de banco de datos.

Por otro lado, los encuentros empresariales entre los distintos gremios son muy frecuentes. La preocupación de las firmas es cómo ser competitivas y por ello están reformulando sus áreas funcionales y adecuándolas a la nueva Europa. Las fusiones de empresas han tenido un auge impresionante. Se están creando centros logísticos para la compra y distribución, centros de manufac-

---

<sup>4</sup> El ECU es una canasta compuesta por las diferentes monedas de los países integrantes de la Comunidad Europea. El peso de cada una de esas monedas en la canasta está determinado por la contribución relativa de cada país al producto bruto de la Comunidad. El ECU se revisará cada cinco años.

tura y centros administrativos para poder usar la información tecnológica y centralizar operaciones. También las estrategias de marketing se están reformulando para ese nuevo mercado que es la Comunidad.

Entre los beneficios directos de la integración se espera que los nuevos negocios generen nuevas inversiones. En las proyectadas para 1992 se estima creen 5 millones de puestos adicionales de trabajo y generen 250 mil millones de dólares en ahorros para las empresas y los consumidores, además de un incremento en el producto de aproximadamente 7 por ciento.

Como se puede apreciar, la integración europea con sus doce miembros es una realidad y la "Europa sin fronteras" es un hecho. Sin embargo, es de destacar que cuando se firmó el tratado de Maastricht, en diciembre de 1991, se propuso incorporar nuevos miembros a la Comunidad. Se hablaría de la Europa de los 19 si se considera a los siete países de la European Free Trade Association (EFTA), formada por: Austria, Finlandia, Suiza, Islandia, Suecia, Noruega y Lichtenstein (con la cual la región absorbería el 40 por ciento del comercio mundial); así como de la Europa de los 27 si se suman los países de lo que fue la Cortina de Hierro; o de la Europa de los 40 si se toma en cuenta a la ex Unión Soviética más las repúblicas independientes.

Estas incorporaciones significarían pasar de una Europa de 340 millones de habitantes a otra de 800 millones (ver Cuadro 1), incremento significativo en términos del mercado, ya que solamente los doce países de la Comunidad Europea totalizan un producto Nacional Bruto de más de 6 mil millones de dólares y concentran el 45 por ciento del comercio mundial. De este modo Europa se convertirá en la superpotencia económica de fines de siglo.

**Cuadro 1**  
**BLOQUES ECONÓMICOS: POBLACIÓN 1990**  
**(en millones de habitantes)**

América del Norte	278
más México	365
Europa de los 12 (CEE)	345
Europa de los 19 (más 7 de la EFTA)	380
Europa de los 27 (más Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Croacia, Eslovenia y países bálticos)	460
URSS (Hoy CEI)	290
Turquía	60
Japón	124
más 4 Dragones	200
más Tailandia, Malasia, Birmania, Filipinas Indonesia	600
China	1,100

**Fuente:** Banco Mundial

El tratado de la Unión Europea, Maastricht, debe ser ratificado por el parlamento nacional o vía un referéndum en cada uno de los países miembros. La mayoría de países ha optado por la ratificación del parlamento por ser la vía más rápida y menos costosa políticamente, pero otros (Francia, Dinamarca e Irlanda) han preferido la consulta popular. No obstante los resultados heterogéneos obtenidos de una y otra forma, ya todos los doce miembros de la Comunidad lo han ratificado.

En Francia, el apoyo al tratado se obtuvo por un escaso 51 por ciento de los votos, lo que para algunos equivale a casi un rechazo de la población, con el agravante que los partidarios del "no" son mucho más radicales que los partidarios del "sí". En Dinamarca la sorpresa ha sido mayor, a pesar de la aprobación parlamentaria en junio de 1993, la ciudadanía ha rechazado el tratado. El principal argumento parece ser que firmar el tratado implica renunciar a la propia soberanía.

Para algunos analistas el tratado de Maastricht fue: "...demasiado prematuro en su concepción y bastante ambicioso para sobrevivir intacto (...), firmado en medio de una gran "eurofobia"<sup>5</sup>.

Mientras tanto, Francia, Italia e Inglaterra afrontan una extrema dependencia comercial de la economía alemana, que a su vez está viviendo los problemas inherentes a su proceso de reunificación nacional; en setiembre de 1991 la Libra Esterlina y la Lira Italiana tuvieron que abandonar el mecanismo de tasas cambiarias de la comunidad, en lo que se ha calificado como su peor crisis monetaria, y en julio de 1993 el banco central alemán, el Bundesbank, tuvo que intervenir y comprar francos para evitar nuevamente el derrumbe del mecanismo de cambios. Todo esto refleja en el fondo problemas estructurales, hay enormes diferencias de productividad entre las naciones miembros de la Comunidad que hacen muy complicado armonizar sus economías.

Uno de los miembros de la EFTA, Suiza, decidió mediante votación popular no participar en el mercado común europeo. Además de la pérdida de soberanía nacional, se teme dejar de ser un atractivo refugio financiero y sufrir una ola de inmigrantes procedentes de otros países de la comunidad. En general, los países de la EFTA otorgan un mayor nivel de subsidios a su agricultura y tienen un ingreso per cápita superior al promedio de la Comunidad, lo que los podría convertir en contribuyentes netos de la Comunidad sin obtener nada a cambio.

Existen grandes contrastes. Portugal registra un ingreso per cápita de 4,250 dólares, equivalente a menos de la mitad del de España (9,330 dólares) mientras que Suiza y Suecia obtienen ingresos per cápita de 29,880 dólares y 21,570 dólares, respectivamente.

En el Cuadro 2 esta desigualdad se muestra comparando los ingresos per cápita de Europa con los de Estados Unidos en 1960 y en 1990. Como puede

---

<sup>5</sup> Walter Goldstein, "Europe after Maastricht", *ForeignAffairs*, New York, 71 (5): 117-132, Winter 1992-93, p. 129.

observarse, a pesar de la mejora conjunta de los últimos 30 años, el contraste al interior de la Comunidad se ha mantenido. En 1960 el país europeo con más alto ingreso obtenía un ingreso per cápita 6 veces mayor que el del país con más bajo ingreso. Treinta años después esta relación se ha reducido, peor aún es de 4 a 1.

Conviene señalar la recuperación europea tenida lugar en ese lapso. En 1960 el ingreso promedio de los doce miembros de la Comunidad llegaba apenas al 37 por ciento del ingreso de Estados Unidos, mientras en 1990 casi ha llegado a equipararlo. Además, actualmente el ingreso per cápita del país europeo más rico supera en 16 por ciento al de Estados Unidos<sup>6</sup>.

**Cuadro 2**  
**INGRESO PER CÁPITA EN EUROPA**  
**1960 y 1990**  
**(como porcentaje del ingreso per cápita de EE.UU.)**

<b>Comunidad Europea</b>	<b>1960</b>	<b>1990</b>
Comunidad Europea: promedio 12 miembros	37	91
Miembro con más alto ingreso	59	116
Miembro con más bajo ingreso	10	30
Japón	17	107
Datos a las tasas de cambio vigentes del mercado		

**Tomado de:** Gerhard Pohl y Piritta Sorsa, *European integration and trade with the developing world*, The World Bank, Washington D.C., 1992, Policy and Research Series N° 21, p. 10.

Por otro lado, la Comunidad Europea no muestra por el momento mayor interés por incorporar a su seno a los países de la Europa del Este, pobres y dependientes de la agricultura. Para citar un ejemplo, Polonia y Hungría obtienen ingresos per cápita de 1,790 dólares y 2,590 dólares respectivamente. Está latente la posibilidad de graves problemas sociales a raíz del marcado proceso migratorio originado por la incapacidad de estos ex países comunistas para ofrecer una alternativa económica a su población. Sólo en 1990, Alemania (Federal) recibió cerca de 200 mil inmigrantes.

Todo esto llevaría a plantear una Europa de dos velocidades o momentos. En un primer grupo estarían Alemania, Francia y Bélgica, ya que los dos primeros son el eje central de la unificación. El otro grupo, liderado por Reino Unido, España y Portugal, incluiría a todo el resto de países, inclusive a los de la EFTA. en los cuales la política monetaria y la disciplina financiera serían más flexibles para permitir su integración a la Comunidad y suplir así las diferencias existentes.

<sup>6</sup> Es de destacar la significativa mejora del Japón, cuyo ingreso per cápita en el mismo período se incrementó en poco más de 6 veces y supera actualmente al de Estados Unidos en 7 por ciento.

## 2. Otras megaeconomías

Pero la unión europea no es el único bloque económico que existe. La economía mundial está tendiendo hacia la constitución de grandes grupos económico-comerciales denominados megaeconomías. El concepto de bipolaridad, imperante años atrás, ha dado paso a una nueva multipolaridad, la de los núcleos comerciales regionales formados por países que comparten un mismo ámbito económico-geográfico.

Además del de la Comunidad Europea, otros bloques importantes han hecho o están haciendo su aparición en la escena internacional.

### **El Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los Estados Unidos, Canadá y México (North American Free Trade Agreement, NAFTA)**

Fue suscrito el 17 de diciembre de 1992 y deberá entrar en vigencia el 1° de enero de 1994. En buena cuenta oficializa un mercado natural, ya que las tres cuartas partes del comercio de Canadá y México se llevan a cabo con Estados Unidos. La meta del Tratado es mejorar los flujos comerciales y aumentar las inversiones a través de la liberación progresiva de sus mercados (también liberalización de controles aduaneros y trámites burocráticos) en un lapso de entre 5 y 10 años. México adquiere con este tratado una significación geo-económica distinta principalmente para Latinoamérica.

Este bloque podría convertirse en el mercado más grande del mundo con sus 360 millones de habitantes y su PBI de cinco billones y medio de dólares (ver Cuadro 3). Si bien los beneficios de una integración son mutuos, es de esperar que la condición de México de "puente" hacia Estados Unidos haga a ese país más atractivo para los inversionistas extranjeros que traten de ganar el mercado norteamericano.

Se espera que en 1995 el pacto incremente en 30 por ciento el comercio entre Canadá y México y agregue 600 mil nuevos puestos de trabajo a la economía mexicana<sup>7</sup>.

Las ventajas de la economía mexicana son la mano de obra barata y abundante, el petróleo (25 por ciento de las exportaciones mexicanas), los minerales estratégicos y su cercanía a Estados Unidos; **por otro lado**, las de Canadá, **con** sus recursos naturales y el beneficio de expandir su mercado; y las de la economía norteamericana, su capital, su tecnología y su gran tamaño, veinte veces mayor que la economía mexicana.

---

<sup>7</sup> "Building free trade bloc by bloc", *Business Week*, New York, May 25, 1992, p. 16.

**Cuadro 3**  
**BLOQUES ECONÓMICOS: INDICADORES ECONÓMICOS**

<b>Bloque Económico</b>	<b>Población (mill. hab.)</b>	<b>PBI (US\$bn)</b>	<b>Export, (US\$ bn)</b>	<b>Import. (US\$ bn)</b>
Comunidad Económica				
Europea	341.8	4,722.3	1,023.5	1,021.5
Lejano Oriente (1)	195.2	2,175.6	438.4	342.3
Hemisferio Occ. (total)	700.6	6,022.2	526.5	623.1
Norteamérica (2)	360.8	5,469.4	456.7	561.6
<b>América Latina y Caribe</b>	339.8	552.8	69.8	61.5
Sur (3)	203.0	414.1	41.1	28.9
Pacto Andino	89.5	113.9	20.7	20.1
Central (4)	35.3	11.9	4.8	8.1
Caribe (5)	11.9	12.9	3.2	4.4

(1) Japón, Hong Kong, Taiwan, Corea del Sur, Singapur.

(2) EE.UU, Canadá, México.

(3) Mercosur y Chile.

(4) Centroamérica y República Dominicana.

(5) Antigua, Barbados, Dominica, Granada, Guyana, Haití, St. Lucía, St. Vincent, Surinam, Trinidad y Tobago.

**Tomado de:** "Libre comercio y mercados comunes", *Informe Especial*, Londres, junio de 1992, p. 2.

En efecto. lo más peculiar de este acuerdo es la enorme diferencia en el grado de desarrollo alcanzado por los países miembros. Mientras Canadá con sus 27 millones de habitantes tiene un PBI de 501 miles de millones de dólares y un ingreso per cápita de 21,980 dólares, México tiene el triple de población (87 millones de habitantes), la mitad de su PBI (283 miles de millones de dólares) y la sexta parte de su ingreso per cápita (3,400 millones de dólares). Si se compara a México con Estados Unidos la diferencia es aun más abrumadora. Estados Unidos tiene el triple de población (253 millones de habitantes) que México, su PBI (5,673 miles millones de dólares) es casi veinte veces el de México y su ingreso per cápita (22,400 millones de dólares) es siete veces mayor. Por su parte. si bien Estados Unidos tiene casi diez veces la población de Canadá y su PBI también es casi diez veces mayor, el ingreso per cápita de ambos países es muy similar. Por otro lado, la inflación mexicana es casi cinco veces la de Estados Unidos y Canadá.

Es por este desnivel entre los países miembros, que el Tratado, a diferencia del Mercado Común Europeo, sólo comprende el libre intercambio de bienes y servicios (en condiciones diferentes), no implica compromiso político-económico alguno, a excepción del arancel externo común. Además, teniendo en cuenta los diferentes grados de apertura y de desarrollo de la industria local y del aparato exportador de cada economía, se contempla el intercambio asimétrico porque de otra manera los beneficios no serán recibidos en forma equitativa por los tres socios. Se creará comisiones trilaterales para solucionar las disputas comerciales que pudieran surgir.

A juicio del Profesor Dornbusch, las críticas al TLC en Estados Unidos son exageradas porque, dado el tamaño de las economías implicadas, su efecto sobre este país será mínimo<sup>8</sup>. Lo contrario sucederá con México (70 por ciento de cuyas exportaciones van a Estados Unidos), que tendrá acceso a un mercado muy grande y de elevado poder adquisitivo. Aspecto interesante es la apertura del sistema financiero mexicano que deberá concretarse antes del año 2000; anteriormente se prohibía la participación de inversionistas extranjeros.

El Tratado de Libre Comercio es considerado por algunos analistas como el primer paso de una política comercial hemisférica que tendería al establecimiento de una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego; esto es, la iniciativa de Las Américas, planteada por el Presidente Bush en 1990. Se supone que el TLC podría irse ampliando en una primera etapa a países como Chile y Argentina y sólo quizá después a grupos como el Mercosur y el Pacto Andino.

### **La Cuenca del Pacífico: Japón, NICs y ASEAN**

En el continente asiático, un primer bloque está formado por Japón y los cuatro nuevos países industrializados del Sudeste Asiático (New industrialist Countries, NIC's): Hong Kong, Taiwán, Singapur y Corea del Sur. Estos cinco países obtienen en conjunto un producto equivalente a poco más de las tres cuartas partes del PNB de Estados Unidos (5,156 billones de dólares en 1989). Más aún, Japón, cuyo PNB es de 2,818 billones de dólares, vende más a Asia que a Estados Unidos, claro ejemplo de la autosuficiencia de los bloques económicos.

Estos países han completado su ciclo de industrialización y marchan hacia un uso intensivo del conocimiento y de la tecnología. El común denominador de su proceso ha sido la "orientación hacia el exterior" de sus economías, con la que lograron un impresionante crecimiento de sus exportaciones; no obstante, el modelo de desarrollo seguido no ha sido el mismo. Japón y Corea aplicaron el capitalismo de Estado, Hong Kong y Taiwan optaron por el liberalismo económico y Singapur utilizó un modelo mixto.

Caso aparte es el de los cuatro países en desarrollo de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN): Malasia, Tailandia, Filipinas e Indonesia, cuyo proceso de cambio los está llevando muy rápido a convertirse en nuevos NIC's. Tienen gran disponibilidad de mano de obra, recursos naturales y tratan de hacer uso de nueva tecnología. También apuestan al mayor desarrollo vía la integración y han creado la zona Asiática de Libre Comercio, Asean Free Trade Agreement. AFTA.

---

<sup>8</sup> Rudiger Dornbusch, "Tratado de Libre Comercio: necesidad de Estados Unidos", *El Peruano* (Lima), jun. 1993. (Traducido de *International Business Week* de abril de 1993 por Miguel Tolentino).

La situación es más ventajosa para Malasia y Tailandia, que junto con los NIC's forman parte de las Economías Asiáticas Dinámicas (DAE's). Malasia tiene a su favor sus recursos naturales y destaca en la producción de semiconductores. Tailandia se sostiene en su agricultura y en la industria electrónica. Mientras tanto, Indonesia y Filipinas registran ingresos per cápita inferiores a 750 dólares y enfrentan problemas socioeconómicos y cierta inestabilidad política.

Por su parte, la China tiene más de mil millones de habitantes (casi la quinta parte del mundo) pero un reducido PNB que no pasa de 500 mil millones de dólares, situación que la convierte en aliada potencial del bloque asiático. Por lo pronto ya se ha establecido un importante vínculo comercial entre un grupo de provincias costeras chinas localizadas en la delta del río River (Zhu Diang) y Hong Kong y Taiwan.

Probablemente en 1991 esta zona de la China haya sido la de mayor crecimiento en el mundo, ya que todos sus indicadores económicos crecieron en cifras de dos dígitos. Estas provincias costeras han dado origen a la Comunidad Económica del Sur de China (SCEC) y ya están siendo consideradas el "quinto pequeño dragón" de la economía asiática. Según algunas fuentes, la China se convertirá en uno de los actores más significativos de la economía mundial del siglo XXI al haberse logrado adaptar a los cambios e ir más allá de las fronteras políticas convencionales del capitalismo y del socialismo<sup>9</sup>. Un dato adicional. entre 1978 y 1992, las exportaciones chinas pasaron de casi 10 mil a 75 mil millones de dólares.

En conjunto, Japón, los NIC's, los cuatro países de ASEAN y la China constituyen el Grupo Asiático del Pacífico (APEC), tal vez la zona de mayor dinamismo económico del mundo, pues concentra ya más de la mitad del actual comercio mundial.

Estados Unidos, Japón con las NIC's y Europa constituyeron hasta hace poco "la Tríada" (los bloques económicos que lideraban concentraron en algún momento el 47 por ciento del capital acumulado por inversión extranjera directa<sup>10</sup>). No en vano las negociaciones multilaterales del GATT usualmente concluían en trilaterales: Estados Unidos, Comunidad Europea y Japón y se hablaba de la "triadización" de la economía mundial. Según la tesis central de Kenichi Ohmae<sup>11</sup>, las empresas transnacionales que se dedicaran al mercado de la "Tríada" serían las únicas que realmente tendrían la capacidad de competir y desarrollarse en el futuro en la economía mundial.

---

<sup>9</sup> Sally Stewart, Michael Tow Cheung y David W. K. Yeung, "The latest asian newly industrialized economy emerges: The South China Economic Community", *Columbia Journal of World Business*, 27 (2): 30-37, Summer 1992, p. 31.

<sup>10</sup> "La Tríada y la inversión extranjera", *Gerente*, Caracas, oct., 1991, pp. 142-143.

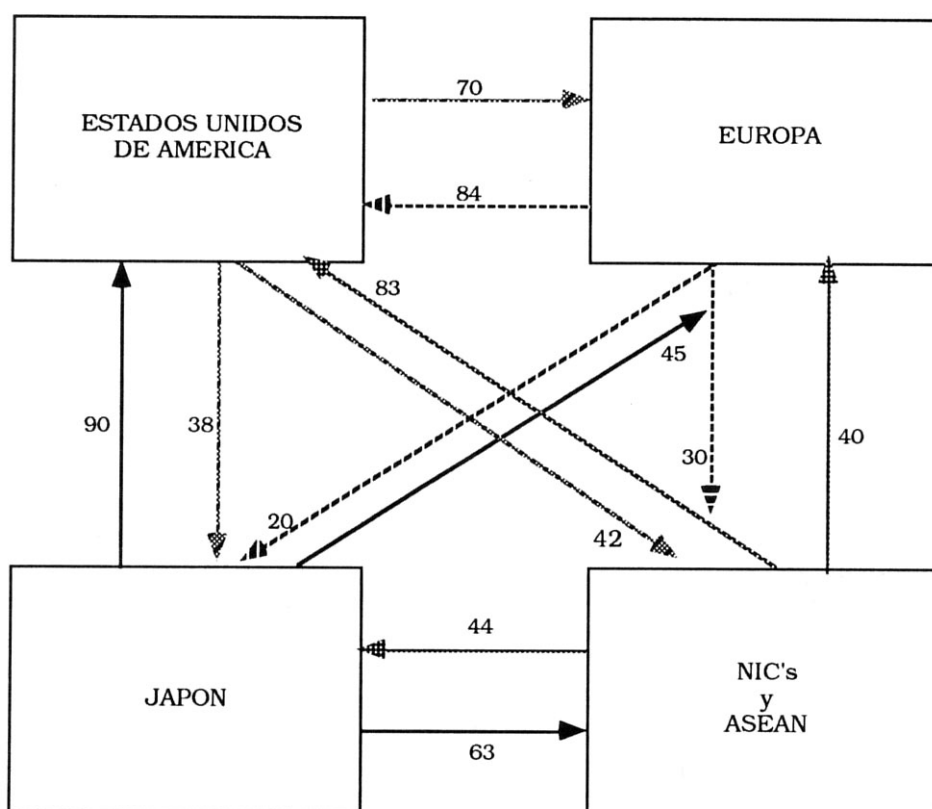
<sup>11</sup> Kenichi Ohmae, *El poder de la Tríada*, México D.F., McGraw-Hill, 1990, p. 69.

No obstante, el "nuevo" orden económico mundial podría sufrir un vuelco ante el dinamismo mostrado por los países asiáticos, y el concepto de "Tríada"<sup>12</sup> tendría que reformularse para dar cabida a un nuevo miembro. Ohmae tendría que referirse en los próximos años ya no a la "Tríada" sino al "Cuarteto" de la economía mundial. Las cifras de la Figura 1 indican con mayor precisión la magnitud que ha alcanzado el comercio entre estos 4 grupos de países. Como puede observarse:

### EL NUEVO ORDEN ECONÓMICO MUNDIAL: "EL CUARTETO"

COMERCIO ENTRE BLOQUES, 1988  
Estados Unidos de América, Europa, Japón, Nic's y Asean  
(miles de millones de dólares)

Figura 1



NICS: Nuevos países industrializados del Sudeste Asiático: Hong Kong, Taiwán, Singapur, Corea.  
ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

**Fuente:** Dae Won Chei, "La Cuenca del Pacífico y América Latina", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, (49), abr., 1993, p. 29.  
Elaboración propia.

<sup>12</sup> Dae Won Chei, "La Cuenca del Pacífico y América Latina", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, (49): 21-40, abr., 1993.

- Estados Unidos resulta deficitario con todos los grupos: 107 mil millones de dólares de déficit comercial.
- Japón resulta superavitario con todos los grupos: 96 mil millones de dólares de superávit comercial.
- Europa sólo obtiene superávit comercial con Estados Unidos.
- Los NICs y los países de la ASEAN sólo son deficitarios con Japón, y sus exportaciones totales son mayores que las europeas.
- Los NICs y los países integrantes de la ASEAN exportan a Estados Unidos tanto como Europa.

Ante este nuevo contexto de la economía, los países en desarrollo tienen que reformular su estrategia de posicionamiento hacia el tercer milenio para no quedar marginados del auge vertiginoso de las corrientes globales del comercio y de la inversión extranjera.

### 3. Perspectivas para América Latina

Para algunos estudiosos, la aparición de las "megaeconomías" es un hecho contradictorio. A la regionalización de los mercados se opone la globalización de la economía (producción, comercio y finanzas). Por otro lado, el imperio de los grandes bloques económicos implica la emergencia de nuevos actores, el declive relativo de otros y la posición periférica de algunas regiones. En efecto, las economías que no se integren en algún bloque económico comercial corren el riesgo de acentuar gravemente su marginalidad respecto del mundo. Además, hoy en día se está tendiendo hacia "acuerdos de tercera generación", negociaciones entre grupos de países a fin de promover la cooperación técnica.

América Latina, por ejemplo, ocupa el punto más bajo en la escala de relaciones externas de la Comunidad Europea. Este bloque otorga prioridad a sus relaciones intracomunitarias; luego concede importancia a sus vínculos con los países de la EFTA (European Free Trade Association); después presta atención a Estados Unidos, Japón, Europa Central y del Este (para frenar la ola migratoria y la inestabilidad política) y al norte de África, en este orden; y recién entonces considera a América Latina.

Muestra de ello es la asimetría del comercio de América Latina y el Caribe con la Comunidad Europea. En 1990, el 22.5 por ciento de las exportaciones totales de América Latina se destinaron a Europa, pero este volumen significó para el Viejo Continente sólo el 2 por ciento de sus importaciones totales<sup>13</sup>.

No obstante, ante el nuevo orden internacional y para evitar quedar marginados ante las reestructuraciones que se vienen dando en un mundo cada vez más

---

<sup>13</sup> Alfredo Guerra-Borgues, "Repercusiones previsibles del mercado único europeo en América Latina y el Caribe", *Comercio Exterior*, México D.F., 42(8): 735-745, ago., 1992.

competitivo, los países de América Latina están buscando nuevos espacios económicos de integración. Así, están surgiendo acuerdos entre países cuya cercanía geográfica los hace aspirar a una meta conjunta de crecimiento económico vía ampliación de mercados.

## El Mercosur

El 26 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay suscribieron el Tratado de Asunción dando origen al Mercado Común del Cono Sur, Mercosur. Este mercado debe quedar casi completamente constituido a fines de 1994 y significará la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial conjunta. La incorporación de un quinto socio, Chile, está en discusión.

Al año de vigencia, este acuerdo ha avanzado notablemente con un intenso intercambio comercial entre empresas multinacionales establecidas en los diferentes países miembros mediante procesos de *joint ventures*, combinación de procesos productivos y acuerdos de distribución o producción conjunta para alcanzar economías de escala. El comercio entre los cuatro socios aumentó en 45 por ciento durante el primer año, pasando de 4,300 millones de dólares a 6,300 millones de dólares, y se espera que este año llegue a 7,800 millones de dólares. Conviene señalar que casi las tres cuartas partes del comercio exterior de estos países se lleva a cabo entre ellos<sup>14</sup>. Aunque los aranceles del comercio intrarregional se redujeron en 54 por ciento, éste sigue siendo el punto crítico de la negociación ya que incluso existe una lista de excepciones para proteger a las industrias más sensibles,

El Mercosur comprende una población aproximada de 187 millones de personas y obtiene un PBI per cápita promedio de 2,443 millones de dólares, lo que hace abrigar expectativas favorables para el futuro (ver cuadros 4 y 5) aunque gran parte de la actividad económica esté Concentrada en Argentina y Brasil, principalmente en este país, responsable del 70 por ciento del movimiento económico del Mercosur.

---

<sup>14</sup> Joseph Grunwald, "¿Integración económica hemisférica?: algunas reflexiones", Integración Latinoamericana, Buenos Aires, 17 (181-182): 3-14, ago.-set., 1992, p. 10.

**Cuadro 4**  
**MERCOSUR EN CIFRAS**

Indicadores	Argentina	Brasil	Uruguay	Paraguay	Total
<b>Población/</b> Miles Habit.	32,400	147,400	3,000	4,200	187,000
<b>Producto Bruto Interno/</b> Miles Mill. US\$	68,800	375,100	8,100	4,900	456,900
<b>Producto Bruto Interno/</b> per cápita	2,124	2,545	2,700	1,167	2,443
<b>Exportaciones FOB/</b> Mill. US\$ a 1991	11,700	32,000	1,615	1,280	46,595
<b>Importaciones FOB/</b> Mill. US\$ a 1991	7,360	21,000	1,470	1,475	31,305
<b>Balanza Comercial/</b> Mill. US\$ a 1991	4,340	11,000	145	195	15,290
<b>Deuda Externa</b> Mill. US\$ a 1991	61,000	122,800	7,130	1,840	192,770
<b>Inflación Anual</b> Porcentaje a 1991	84.0	480.2	81.5	--	--
<b>Desempleo</b> Porcentaje a 1991	6.5	5.0	9.2	--	--

**Fuentes:** Informe *Latinoamericano*, julio de 1992 y enero de 1992.

CEPAL, "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1991", Notas sobre la *Economía y el Desarrollo*, Santiago de Chile, (S 19/520), dic., 1991.

**Cuadro 5**  
**MERCOSUR: COMERCIO INTRARREGIONAL**  
**(PROMEDIO 1985-88)**  
**(en millones US\$)**

EXPORTACIONES				
A: /DE:	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Argentina	--	706	35	96
Brasil	585	--	83	222
Paraguay	70	315	--	7
Uruguay	146	256	7	--
Mercosur	801	1.277	125	325
IMPORTACIONES				
DE: /A.-	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Argentina	--	654	73	136
Brasil	773	--	175	229
Paraguay	50	116	--	11
Uruguay	91	254	6	--
MERCOSUR	914	1.024	254	376

**Tomado de:** "Libre comercio y mercados comunes", Informe Especial Londres, junio de 1992, p. 4

## El Grupo Andino

Este acuerdo subregional constituido por Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela dejó atrás 23 años de pasividad. Concebido durante la vigencia de la política de sustitución de importaciones en América Latina, en el pasado estuvo de por sí condenado al fracaso. A los mismos países miembros no les interesaba abrir o compartir su mercado e implícitamente bloquearon cualquier tipo de acuerdo.

Al respecto, conviene destacar los resultados comparados de dos encuestas acerca de los efectos del proceso de integración latinoamericana sobre las empresas<sup>15</sup>. En años pasados, el 43 por ciento de las empresas encuestadas consideraba la integración regional como irrelevante y un 37 por ciento la encontraba positiva. En contraste, los actuales avances de la integración están recibiendo mayor acogida. El 52 por ciento de las empresas encuestadas recientemente considera la integración regional positiva; y un 26 por ciento, muy positiva. Cambio de opinión que significa que 3 de cada 4 empresas tienen expectativas y son optimistas ante la integración, la perciben como una forma viable de modernizarse y ampliar sus mercados.

Hoy en día, si bien sólo el 4 por ciento de las exportaciones de los países miembros se realizan al interior del Grupo, se ha aprobado una zona de libre comercio y sus miembros están emprendiendo reformas estructurales orientadas en la misma dirección (ver cuadros 6 y 7). No obstante, una serie de últimos incidentes originados en las desiguales condiciones para competir ha hecho decrecer el interés por el acuerdo y se corre el riesgo que los socios den marcha atrás en la liberación del comercio al interior de la subregión y se resistan a adoptar un arancel externo común (15 por ciento); todo lo cual imposibilitaría crear la zona de libre comercio y la unión aduanera andina.

No obstante, se espera que próximamente estos obstáculos comerciales se superen, pues entre países con distinto grado de desarrollo estos inconvenientes se presentan con frecuencia; en Europa, la creación del mercado común ha llevado más de 20 años.

Asimismo, falta resolver algunos problemas, como el de los subsidios a las exportaciones, el transporte de mercancías, las vías de comunicación en la región, la armonización de la política monetaria y cambiaria, entre otros.

Tal vez la mayor traba al interior del Pacto Andino sea el énfasis dado al corto plazo, el concebir la integración como el simple flujo comercial resultado del intercambio de bienes y servicios entre los países y no tener en cuenta todos los otros aspectos involucrados, es decir, el efecto multiplicador sobre los cam-

---

<sup>15</sup> Guillermo Ondarts, "Los industriales latinoamericanos y la nueva integración", *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, 17 (183): 3-19, oct., 1992, p. 7.

pos económico, social, político, cultural, tecnológico, empresarial, tal como sucede en el proceso de la unión europea. No cabe duda que el libre comercio en la región permitirá desarrollar una mayor competencia y estrategias conjuntas para un mejor aprovechamiento de los recursos económicos.

**Cuadro 6**  
**GRUPO ANDINO EN CIFRAS**

Indicadores	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Total
<b>Población</b>						
Miles hab. a 1990	7,171	32,978.	10,587	21,550	19,735	91,661
<b>Población Económicamente Activa (PEA)</b>						
	2,292	11,962	3,304	7,672	6,555	31,785
<b>Producto Bruto Interno Per cápita</b> (Dólares 1989)						
	620	1,200	1,020	1,010	2.450	--
<b>Exportaciones FOB</b> Millones US\$ a 1991	760	7,540	2,810	3,320	15,680	30,110
<b>Importaciones FOB</b> Millones US\$ a 1991	790	4,855	2,055	3,265	10,515	21,480
<b>Balanza Comercial</b> Millones US\$ a 1991	-30	2,685	755	55	5,165	8,630
<b>Deuda Externa</b> Millones US\$ a 1991	3,550	16,700	12,100	18,500	33,000	83,850
<b>Inflación Anual</b> Porcentaje Año 1991	14.5	26.8	49.0	139.2	31.0	--
<b>Reservas</b> en Miles de Millones de US\$ a 1991	259	6,420	760	1,304	14,105	22,848
<b>Desempleo</b> Porcentaje a 1991	8.1	10.3	14.3	11.1	10.9	--

**Fuentes:** Informe Latinoamericano, Londres, febrero de 1992.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial* 1991, Washington D.C., 1991.

CEPAL, "Balance preliminar de la economía de América Latina y El Caribe 1991", Notas sobre la Economía y el Desarrollo, Santiago de Chile, (S 19/520), dic., 1991.

El mercado andino cuenta en conjunto con una población de más de 90 millones de habitantes y los mayores socios comerciales son: Colombia con Venezuela, Colombia con Perú y Colombia con Ecuador.

**Cuadro 7**  
**COMERCIO INTRA-SUBREGIONAL 1990\***  
**(En miles de dólares)**

Exportador	Importador					Grupo Andino	Export al GRAN (%)
	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela		
Bolivia	0 (0)	3,891 (0.7)	216 (0.1)	48,784 (15.7)	2,248 (0.8)	55,139	4.2
Colombia	7,506 (26.4)	0 (0)	74,398 (43.5)	88,422 (28.5)	203,208 (73.1)	373,534	28.6
Ecuador	404 (1.4)	32,225 (6.2)	0 (0)	138,354 (44.6)	17,540 (6.3)	188,523	14.4
Perú	19,837 (69.8)	95,039 (18.3)	31,840 (18.6)	0 (0)	54,997 (19.8)	201,713	15.4
Venezuela	571 (2)	389,509 (74.8)	64,505 (37.7)	34,402 (11.1)	0 (0)	488,987	37.4
Grupo Andino	28,318	520,664	170,959	309,962	277,993	1'307,896	100.0
Importaciones del GRAN (%)	2.2	39.8	13.1	23.7	21.3	100.0	

• Considera los registros de exportaciones declarados por los países miembros. Las cifras entre paréntesis representan la participación de las Importaciones de cada país respecto del total del Grupo Andino.

**Tomado de:** Cristina Barrera, Oswaldo Dávila y Marc Meinardus (Ed.), Integración y burocracia; trabas no arancelarias, Caracas, Fundación Friedrich Ebert/Nueva Sociedad, 1991, p. 23. Serie Integración Andina 2.

### La Comunidad del Caribe (Caricom)

El Caricom está conformado por Antigua, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Monserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadinas, y Trinidad y Tobago. Bahamas es miembro de la Comunidad pero no participa en el mercado común. Suriman, la República Dominicana y Haití son países observadores. La constitución del mercado común se estableció para el 1º de enero de 1994 y la unión monetaria para el 31 de diciembre de 1995.

En julio de 1991, los países miembros decidieron adoptar medidas inmediatas en seis áreas a fin de acelerar el proceso: liberalización de los viajes dentro de la Comunidad, libre movilidad de expertos, prioridad a la creación de una moneda común, promoción de inversiones intracomunitarias, creación del mercado común y concertación para las negociaciones internacionales. En febrero de 1992 se avanzó en el establecimiento del arancel externo común, adoptado ya en ocho de los doce países miembros.

Sin embargo, debe señalarse un factor limitante del proceso: el reducido tamaño económico de los países, la población de los 13 miembros de la Comunidad del Caribe llega escasamente a cinco millones de habitantes.

### **El Mercado Común Centroamericano (MCCA)**

Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y últimamente Panamá han pactado compromisos propios de una unión aduanera, que debía concretarse el 31 de diciembre de 1992 con la puesta en vigencia del arancel externo común y la eliminación de las barreras al comercio recíproco.

Después de los conflictos bélicos que afectaron la zona, se han adoptado medidas importantes para reactivar el proceso de integración, tal como la reforma de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).

### **El Grupo de los Tres**

Formado por Colombia, Venezuela y México, se constituyó en octubre de 1990 como un simple grupo de consulta, pero ha evolucionado hacia otras áreas de cooperación e integración económicas. Por su trascendencia, el Convenio de Cooperación Energética es la base del proceso de integración.

Los acuerdos de este Grupo deben conducir a una zona de libre comercio entre México y Venezuela el 31 de diciembre de 1993 y entre México y Colombia el 30 de junio de 1994. La relación entre Colombia y Venezuela se regirá por los compromisos andinos, pero la apertura entre ambos países es un hecho.

En la actualidad, dada la firma del convenio de integración de México, Estados Unidos y Canadá y los problemas existentes al interior del Grupo Andino, la consolidación de este grupo podría implicar la orientación de estos países hacia el norte, ya que Colombia y Venezuela podrían "triangular" sus productos al mercado estadounidense, aunque esta opción no es posible hoy por las normas de origen vigentes en el TLC. Por otro lado, México no ha mostrado mucho interés en consolidar este grupo, su posición ante Venezuela y Colombia ha sido muy dura durante las negociaciones y hace pensar que el Grupo de los Tres quedará en la práctica reducido a dos países.

Por su parte, Chile ha adoptado la práctica de establecer acuerdos bilaterales de integración. Ya lo ha hecho con Argentina, México y Venezuela, y está en compás de espera el acuerdo con Estados Unidos, que de acuerdo al TLC debe ser aprobado por el bloque. En todo caso, Chile podrá esperar escoger el momento oportuno para incorporarse a un bloque comercial; tal vez le convenga sumarse al bloque del pacífico, ya que actualmente tiene un mayor flujo comercial con Japón que con Estados Unidos.

## **A modo de conclusión**

Hoy en día el comercio mundial se regula entre bloques económico-comerciales. El proceso mundial de integración está en marcha. El mercado único vive la "Europa sin fronteras" con logros en campos tan importantes como el tributario, los servicios financieros y la seguridad social. El movimiento integracionista de Estados Unidos es, en gran medida, su respuesta a una Europa amurallada.

En el nuevo orden económico que se está forjando, el mundo ha pasado del dominio de la "Tríada" al dominio del "Cuarteto". A la Comunidad Europea, Estados Unidos con Canadá y México, y al Japón, se suma ahora el grupo formado por los nuevos países industrializados del Sudeste Asiático (NIC's) y los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

No cabe duda que por el reducido tamaño de nuestras economías el margen de acción ante los bloques económico-comerciales existentes va a ser muy limitado. América Latina debe comprender que ya no es posible basar el desarrollo económico futuro en un solo mercado, que el poder de negociación a nivel de países ha perdido significado. Más aun, que los acuerdos bilaterales constituyen un nivel de integración muy precario con grandes limitaciones para lograr un mayor nivel de inserción en el actual contexto de bloques económicos. Además, no se podrá lograr fácilmente un cierto nivel de convergencia cuando existan muchos acuerdos firmados.

La integración es la manera de poder contrarrestar el creciente proteccionismo de los países industrializados. y la única forma de tener relevancia en el nuevo comercio mundial es formando parte de un bloque económico-comercial. El reto para América Latina es claro: o nos integramos o nos condenamos a un papel cada vez más marginal en el mundo.

Un aspecto importante a tener en cuenta es la necesidad de crear conciencia entre los latinoamericanos de lo beneficioso de la integración, aquí no hubo consulta popular al respecto y América Latina necesita consolidarse internamente a fin de poder desarrollar una estrategia conjunta de inserción en la nueva economía mundial del siglo XXI.

Lamentablemente, América Latina ocupa un lugar extremadamente bajo en la escala de intereses de los grandes bloques, cuyos miembros están más atentos a ellos mismos o a un repliegue grupal, como sucede con la Comunidad Europea.

Por otro lado, la posibilidad de América Latina de integrarse en un mercado continental mediante un tratado de libre comercio todavía está lejana como para ser una opción válida en el corto plazo.

Sin embargo, el importante potencial económico, político y estratégico de América Latina debe llevarnos a la búsqueda de nuevos mercados no

necesariamente próximos geográficamente, por ejemplo a los de la Cuenca del Pacífico, que pueden ser complementarios con nuestras economías y suplir con creces nuestros mercados convencionales.

Concretamente en el caso del Perú, su ubicación estratégica le puede proporcionar grandes ventajas económicas, comerciales y políticas al vincularlo con la zona de mayor crecimiento económico del mundo de la próxima centuria.

## BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

**Acta de Barahona**, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, 17 (176): 1-2, mar., 1992.

BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, Washington D.C., 1992.

BASOMBRIO, Ignacio y GONZALEZ VIGIL, Fernando, **El Perú y el Grupo Andino: elementos para un debate nacional**. CEPEI, enero 1993. Documento de Trabajo N° 16.

COLCHESTER, Nicholas y BUCHAN, David, **Europa relanzada: realidades e ilusiones cara a 1992**. Barcelona, Plaza y Janés, 1991.

DE MELO, Jaime y PANAGARIYA, Arvind, **El nuevo regionalismo**. *Finanzas y Desarrollo*, Washington, dic., 1992, pp. 37-40.

**Europa sin fronteras**. *Hoy*, (Caracas), 1º de marzo, 1993. Suplemento Especial.

**Europe unravels**, *Fortune*, oct., 19, 1992, pp. 24-28.

GRABENDORFF, Wolf, **European Integration: implications for Latin America**. In Colin I. Bradford, *Strategic options for Latin America in the 1990's*, París, Development Centre of the Organization for Economic Cooperation and Development, 1992.

HOFMEINZ, Paul, **Can Europe compete?**, *Fortune*, Dec. 14, 1992, pp. 47-54.

INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, **Relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina: balances y perspectivas**, febrero 1989, marzo 1991. Documento base para la X Conferencia Interparlamentaria Comunidad Europea-América Latina, Sevilla, 2 al 6 de abril, 1991, Madrid.

**Integración: un escenario multidimensional**. *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, 17 (85) 1-2, dic., 1992.

MAKRIDAKIS, Spyros G. y colaboradores, **El Mercado Único Europeo: oportunidades y desafíos para los negocios**. Mc Graw Hill, Madrid, 1992.

MIZUGUCHI MIYASAKI, Silvio Yoshiro, **Economías Do Pacífico Asiático: 'Tigres e Dragoes'** *Revista de Administracao de Empresas*, 33 (2): 112-123, mar.- abr., 1993.

PORTOCARRERO MAISCH, Javier, **Experiencia de la Comunidad Europea y perspectivas del Grupo Andino**. Lima, Fundación Friedrich Ebert, dic., 1992. Serie Integración y Desarrollo.

RAPOPORT, Carla, **Europe looks ahead to hard choices**. *Fortune*, Dec. 14, 1992, pp.22-31.

SALGADO, Germánico y URRIOLO, Rafael (coordinadores), **El fin de las barreras: los empresarios y el Pacto Andino en la década de los '90**. Caracas, Fundación Friedrich Ebert, Editorial Nueva Sociedad, 1991. Integración Andina 1.

THUROW Lester, **La guerra del siglo XXI (Head to Head); la batalla económica que se avecina entre Japón, Europa y Estados Unidos**, Buenos Aires, Javier Vergara Ed., 1992.

TULLY, Shawn, **Europe 1992: more unity than you think**, *Fortune*, Aug., 10, 1992, pp. 20-25.

URQUIDI, Víctor L., **El Convenio trilateral de libre Comercio entre México, los Estados Unidos y el Canadá**. *El Trimestre Económico*, 59-2 (234): 373-387, jun., 1992.

VALENCIANO, Eugenio O., **El acuerdo de libre Comercio México-Estados Unidos y sus repercusiones en la frontera**. *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, 17 (181-182): 21-46, ago.-set., 1992.

VAN KLAVEREN, Alberto, **Europa Occidental y América Latina**, *Cuadernos de Actualidad Internacional* (4), Primer Semestre 1991. Centro de Estudios de Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, CEUDES.

**XVIII Consejo latinoamericano: las prioridades del SELA**. *Capítulos SELA*, Caracas, (33), jul.- sep., 1992.

ZIMMERLING, Ruth, **El futuro de América Latina en el mercado mundial: integración regional versus integración en el mercado mundial**, Bonn, Fundación Friedrich Ebert, 1992. Informe sobre la Conferencia Internacional realizada el 24 y 25 de marzo 1992 en Francfort del Meno en cooperación con la Ciudad de Francfort **del Meno**.

# Neoproteccionismo y megaeconomías: América Latina y las nuevas barreras proteccionistas

*"El que mejor resuelve las dificultades es aquél que las resuelve antes que hayan surgido. El que mejor vence a sus enemigos es aquél que triunfa antes que las amenazas de éstos se concreten".*

*Sun Tzu  
El arte de la guerra*

Desde 1990 las negociaciones al interior del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT (General Agreement on Tariffs and Trading), están siendo cada vez más infructuosas y dando motivo para que algunos críticos se refieran a éste como al "Acuerdo General de Conversaciones Interminables". Más allá de lo irónico, las discrepancias ponen en evidencia que a pesar del proceso teórico de apertura, el fenómeno del neoproteccionismo<sup>1</sup> de los países industrializados es un hecho.

## I. Las formas del neoproteccionismo

A pesar de haberse reducido en las últimas décadas los derechos a la importación a menos de 7 por ciento en promedio (ver Cuadro 1), continúan vigentes una serie de mecanismos no arancelarios: cuotas y autorizaciones, subvenciones, acuerdos de restricción voluntaria a las exportaciones (ARVE), acuerdos sobre ordenación de mercados (AOM), fijación de precios mínimos, derechos compensatorios y medidas *antidumping*. Es decir, todo un conjunto de medidas que los países autoproclamados defensores del libre comercio han creado para administrar el comercio internacional. Son de destacar los acuerdos de comercio regulado que han proliferado contra Japón y otros países asiáticos; por ejemplo, el establecimiento de cuotas de exportación y la regulación de precios en el mercado de semiconductores.

---

<sup>1</sup> El neoproteccionismo se puede medir con diferentes indicadores estadísticos. Uno de ellos es el coeficiente de cobertura de las importaciones, que se obtiene dividiendo el valor total de las importaciones sujetas a medidas no arancelarias entre el porcentaje de flujos comerciales.

**Cuadro 1**  
**TASAS ARANCELARIAS**  
**PAISES INDUSTRIALIZADOS 1820-1987**  
**(Promedios porcentuales sin ponderar)**

<b>Tipo de Bienes y País o Región</b>	<b>1820</b>	<b>1875</b>	<b>1913</b>	<b>1925</b>	<b>1930<sup>a</sup></b>	<b>1950</b>	<b>1987</b>
<b>Manufacturas</b>							
Alemania	10	4-6	13	20	21	26	7
Austria		15-20	18	16	24	18	9
Bélgica	7	9-10	9	15	14	11	7
Dinamarca	30	15-20	14	10		3	
España		15-20	41	41	63	-	-
Estados Unidos	40	40-50	25	37	48	14	7
Francia		8-10	18	22	46	25	7
Italia	7	3-5	4	6	-	11	7
Países Bajos	50	0	-	5	-	23	7
Reino Unido		3-5	20	16	21	9	5
Suecia	10	4-6	9	14	19	-	3
Suiza	22	11-14	17	19	32	16	7
Promedio							
<b>Todos los Productos</b>							
Australia			16	18	14	17	
Canadá		14	17	14	13	9	6
Estados Unidos	45 <sup>b</sup>	41	40	38	45	13	6
Japón		4	20	13	19	4	8
Promedio		6	23	21	23	11	7

<sup>a</sup> En el caso de las manufacturas, el promedio corresponde a 1931 en vez de a 1930.

<sup>b</sup> Los datos corresponden a 1821 en vez de a 1820.

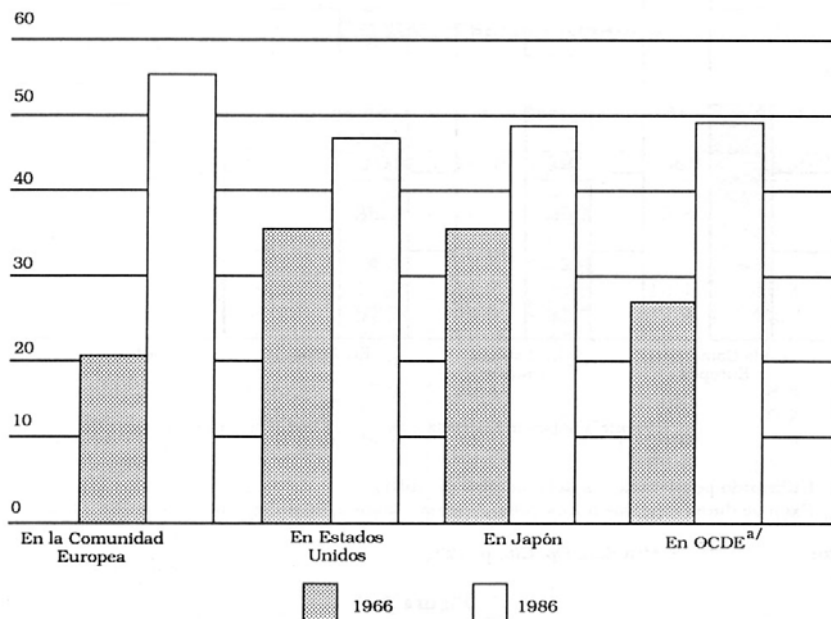
**Tomado de:** Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial* 1991, Washington D.C., Banco Mundial, 1991, p. 115.

Según el Banco Mundial<sup>2</sup>, entre 1966 y 1986 la proporción de importaciones afectadas por medidas no arancelarias aumentó en más de 20 por ciento en Estados Unidos, en casi 40 por ciento en Japón y en 160 por ciento en la Comunidad Europea (ver Figura 1). Los perjudicados fueron tanto los países en desarrollo como los propios países industrializados, como lo muestra la Figura 2. En 1986, en términos generales, la Comunidad Europea, Estados Unidos y los países de la OCDE<sup>3</sup>, aplicaron medidas no arancelarias en mayor proporción a los países en vías de desarrollo, solamente Japón fue más duro con los países industrializados.

<sup>2</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1991, Washington, D.C., Banco Mundial, 1991.

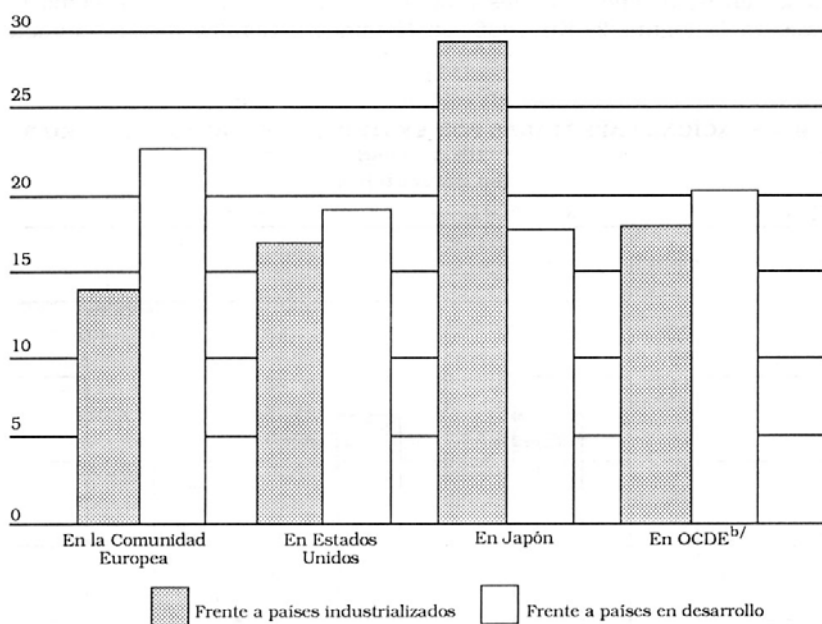
<sup>3</sup> La OCDE está conformada por los siguientes países: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Turquía, Gran Bretaña y Estados Unidos.

**Figura 1**  
**IMPORTACIONES AFECTADAS POR RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS**  
**1966 – 1986**  
**(en porcentajes)**



a/ Excluye los datos relativos a Australia, Canadá, Islandia, Nueva Zelanda y Suecia.  
 Tomado de: Banco Mundial, Op. Cit., p. 122.

**Figura 2**  
**MEDIDAS NO ARANCELARIAS BÁSICAS<sup>a/</sup> APLICADAS FRENTE A LOS PAÍSES**  
**INDUSTRIALIZADOS Y EN DESARROLLO 1986**  
**(porcentajes)**



a/ Utilizando ponderaciones del comercio de 1981.  
 B/ Excluye datos relativos a Australia, Austria, Canadá, Islandia, Nueva Zelanda y Suecia.  
 Tomado de: Banco Mundial, Op. Cit. P. 123.

En el Cuadro 2 puede observarse el impacto de estas medidas a nivel de productos: en 1990, el 18.4 por ciento de las importaciones totales, en promedio, estaban sujetas a medidas no arancelarias restrictivas del comercio internacional. Los rubros más protegidos eran: textiles, vestido y calzado, alimentos, hierro y acero, productos que precisamente forman parte importante de la oferta exportable de los países en desarrollo.

**Cuadro 2**  
**PORCENTAJE DE IMPORTACIONES SUJETAS A MEDIDAS**  
**NO ARANCELARIAS**  
**PAÍSES INDUSTRIALES SELECCIONADOS**

Países	Medidas No Arancelarias		Cuotas		ARVE y AOM	
	1988	1990	1988	1990	1988	1990
Alimentos	35.4	35.9	26.5	25.3	2.8	1.5
Materias primas agrícolas	4.3	4.3	2.4	2.4		
Metales y minerales	19.0	17.9	12.7	11.5	10.4	10.3
Hierro y acero	56.2	52.9	38.9	35.3	32.5	32.5
Combustibles	17.9	17.9	12.7	12.7		
Químicos	10.7	10.8	5.5	5.4		
Manufacturas	16.0	17.8	10.4	10.3	8.7	8.8
Cuero	9.3	13.2	1.3	1.3	0.2	0.2
Textiles	38.6	38.7	34.1	34.1	24.6	24.6
Vestimenta	63.7	63.1	57.1	56.6	53.6	53.0
Calzado	19.7	19.7	1.9	8.0	0.9	7.6
Vehículos	54.9	28.4		28.0		
Todos los artículos excluyendo los combustibles	17.0	18.5	11.5	11.3	7.2	7.1
Todos los artículos	17.4	18.4	11.6	11.4	6.3	6.2

**Países:** Australia, Austria, Canadá, Comunidad Europea, Finlandia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Suiza y Estados Unidos.

ARVE: Acuerdos de restricción voluntaria a las exportaciones.

AOM: Acuerdos de ordenamiento de mercados.

**Tomado de:** John Schaffer, "Los Países Industrializados no aprueban el examen de la liberalización comercial", Informe Económico desde Washú-tgtor4 (1): 14-16, ene., 1993, p. 16.

Publicado por el Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos).

Respecto a las medidas *antidumping*, los cuadros 3 y 4 revelan que Estados Unidos es la nación que más ha recurrido a esta modalidad. Sus empresas en busca de protección contra la competencia externa han convertido a los

derechos arancelarios compensatorios en el instrumento preferido. Según el GATT, el gobierno estadounidense estudió 27 demandas por *dumping* en 1990 y 57 en los primeros 10 meses del ejercicio fiscal de 1991<sup>4</sup>. Según Lester Thurow<sup>5/5</sup>, la legislación de Estados Unidos es tan peculiar que convierte a casi todo el mundo en culpable de *dumping*.

**Cuadro 3**  
**CASOS DE INVESTIGACIONES PARA LA**  
**APLICACIÓN DE DERECHOS COMPENSATORIOS 1980-1986**

<b>País o Región</b>	<b>A favor</b>	<b>En contra</b>
Estados Unidos	281	1
CEE	7	11
Chile	140	1
Australia	20	2
Canadá	11	11
Japón	1	2
Brasil	0	88
España	0	38
Argentina	0	32
México	0	28
Perú	0	22
Francia	0	21
Corea del Sur	0	21
Otros CEE	0	56
Otros países	0	126

**Fuente:** J. M. Finger y A. Olechowski (compiladores), La Ronda Uruguay: nmu-tual para las negociaciones comerciales multilaterales, Washington D.C., Banco Mundial, 1989.

<sup>4</sup> La decisión de imponer o no los derechos antidumping está en función de la prueba de daño importante a la industria estadounidense y no a si verdaderamente se incurre en dumping.

<sup>5</sup> Lester Thurow, *La guerra del sigloXXI (Head to head), la batalla económica que se avecina entre Japón Europa y Estados Unidos*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor, 1992, p. 275.

**Cuadro 4**  
**CASOS DE INVESTIGACIONES DE DUMPING 1980-1986**

País o Región	A favor	En contra
Estados Unidos	350	112
CEE	280	214
Australia	416	3
Canadá	230	35
Japón	12	457

**Fuente:** J.M. Finger y A. Olechowski (compiladores), *La Ronda Uruguay: nmulual para las negociaciones cornerriales multilaterales*, Washington D.C., Banco Mundial, 1989.

En el caso de la Comunidad Europea podría suponerse nuevas formas de proteccionismo. La asignación selectiva de las compras públicas podría excluir a las empresas que no sean europeas. y las normas que tienen por objetivo proteger el medio ambiente o la seguridad del consumidor marginarían a los productos que no procedan de la Comunidad Europea.

Louis Emmerij<sup>6</sup> sostiene que los bloques económico-comerciales muestran comportamientos similares. Por un lado. los países que los integran han abandonado los viejos esquemas proteccionistas en aras de reestructurar sus economías internas; y por otro lado. como bloque mantienen la tendencia hacia ese libre mercado dentro de su área de influencia. pero muestran un marcado proteccionismo frente a terceros países.

La otra cara de la moneda del neoproteccionismo es el hecho que los países industrializados persistan en mantener subsidios a su producción local: pagos directos a las empresas, beneficios tributarios, préstamos. compras dirigidas del gobierno, entre otros. Y lo destacable es que los niveles de subsidios prácticamente se han estabilizado, son los mismos desde hace dos décadas (Cuadro 5). Esto paradójicamente contrasta con la apertura y liberalización que se demanda a las naciones en desarrollo, doblemente expuestas si renuncian a los subsidios en una dinámica internacional proteccionista.

<sup>6</sup> Louis Emmerij, "Globalization, regionalization and world trade", *Columbia Journal of World Business*, New York, 27 (2): 6-13, Summer, 1992.

**Cuadro 5**  
**TOTAL DE SUBSIDIOS INDUSTRIALES POR PAÍSES**  
**(Como porcentaje del PBI)**

Periodo	Total OCDE	Grupo de los 7	OCDE Europa	Estados Unidos	Japón	Alemania
1970-74	1.2	1.1	1.9	0.5	1.2	1.8
1975-79	1.5	1.4	2.5	0.4	1.3	2.1
1980-84	1.6	1.4	2.7	0.5	1.4	2.0
1985-88	1.6	1.4	2.7	0.7	1.1	2.2

Tomado: John Schaffer, Op. CiL, p. 16.

El Banco Mundial señala que entre 1980 y 1985 las subvenciones a la agricultura aumentaron en 80 por ciento en Estados Unidos, en 60 por ciento en Canadá y en 21 por ciento en Japón.

Por su parte, Comercio Exterior<sup>7</sup> estima que la ayuda dada a la agricultura en el mundo suma alrededor de 300 mil millones de dólares por año; este monto incluye lo otorgado por intermedio de fondos públicos y lo correspondiente al pago de mayores precios por los productos. En 1992 el subsidio público a la agricultura en Estados Unidos y la Comunidad Europea habría llegado a 100 mil y a 44 mil millones de dólares respectivamente, y el mayor precio a pagar por el consumidor habría alcanzado a 30 mil millones de dólares en Estados Unidos y a 85 mil millones de dólares en la Comunidad Europea. En términos relativos, esto habría significado 400 dólares por persona al año en la Comunidad Europea, 300 en Estados Unidos y 500 dólares en Japón<sup>8</sup> y pondría fuera de duda el proteccionismo a este sector.

## 2. Las negociaciones y los desacuerdos

Pero los países en vías de desarrollo no son los únicos ni los más perjudicados con el proteccionismo. Las negociaciones difíciles a las que se aludía al inicio de este artículo enfrentan a los países industrializados entre sí. Uno de los puntos más controvertidos es que la Comunidad Europea se niega a aceptar la reducción significativa de los subsidios a la agricultura que demandan los principales exportadores de estos productos y cuyo líder es Estados Unidos. Está dispuesta a proteger su mercado, de aproximadamente diez millones de granjas agropecuarias, independientemente de las declaraciones de apertura. A su vez, Estados Unidos ha expresado que podría aceptar una rebaja paulatina de los subsidios pero en un plazo no mayor de diez años. El problema es de tal magnitud que lo agrícola se ha convertido en el tema central de las reuniones del GATT, y se dice que la Ronda de Uruguay se ha "agriculturizado" por el actual diferendo entre Estados Unidos y la Comunidad Europea.

<sup>7</sup> Comercio Exterior, México D.F., 42 (3), mar., 1992, p. 267.

<sup>8</sup> Walter Goldstein, "Europe after Maastricht", Foreign Affairs, New York, 71 (5): 117-132, Winter 1992-93, p. 129.

De eliminarse estos subsidios, aumentaría el precio de los productos agrícolas en el mercado mundial y los países en desarrollo. Como el nuestro, podrían librarse del efecto negativo sobre sus exportaciones que durante tantos años ejerció este tipo de proteccionismo. Que además no es el único al que se recurre.

En las últimas reuniones de la Ronda de Uruguay se discutió también ampliamente sobre servicios, inversión directa y propiedad intelectual, y por los resultados también puede colegirse que el cierre y la protección de mercados sigue siendo la opción preferida. A pesar del pedido de liberalización de los servicios (financieros, seguros, consultoría, ingeniería, legales, entre otros servicios profesionales), Estados Unidos sigue prefiriendo tratarlos bajo un esquema de negociaciones bilaterales sobre una base de reciprocidad.

El tema de los derechos de propiedad intelectual (DPI), que comprende elementos tan diversos como patentes de invenciones, marcas, drogas, procedimientos médicos, derechos de autor de libros y programas de computación, reviste gran importancia. No sólo por lo que puede significar hoy en día, sino por las consecuencias que sobre el orden mundial acarrearán los futuros y previsibles inventos y descubrimientos, sobre todo en biotecnología e informática.

En el Japón, la legislación sobre transferencia tecnológica fue un instrumento clave para lograr el desarrollo económico. Iba adaptándose a las necesidades concretas de su industria y en su momento permitió que las empresas accedieran a las tecnologías que requerían mediante acuerdos con sus similares de los países desarrollados<sup>9</sup>.

Un camino parecido deberán seguir los países de Latinoamérica. Dado que el cambio tecnológico es el motor del desarrollo y que en este aspecto un abismo nos separa del mundo desarrollado, la aceptación incondicional de la ley de propiedad intelectual, sin tener en cuenta nuestra propia realidad, significaría marginarnos cada vez más del acceso al conocimiento y de los avances de la ciencia, y terminaría bloqueando nuestra capacidad de innovación y, por ende, nuestra posibilidad de ser competitivos. Quedaríamos ubicados en una posición muy vulnerable frente a la economía mundial y con escasas posibilidades de éxito futuro. Sin embargo, también es necesario reconocer que cuando no existe respeto alguno a la propiedad intelectual, las empresas que llevan a cabo la innovación tecnológica sufren pérdidas y que ello podría dificultar el libre flujo de inversiones y el comercio internacional (aunque esto no está demostrado).

Así mismo, es importante tener en claro que esta legislación sobre propiedad intelectual debería estar totalmente al margen de lo que constituyen delitos por falsificación de marcas y productos, para los cuales existen otros canales.

Otro caso interesante es la disputa surgida entre Estados Unidos y la Comunidad Europea por el apoyo dado por ésta a la industria aeronáutica.

---

<sup>9</sup> José Carlos Barbieri y Walter Delazaro, "Nova regulamentação de transferência de Tecnologia no Brasil", *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, 33 (3): 5-19, mai/jun, 1993, p. 8.

El Consorcio europeo Airbus Industrie, respaldado por Francia, Alemania, Inglaterra y España ha estado recibiendo subsidios y apoyo financiero de sus gobiernos, lo que ha dado motivo a Estados Unidos para denunciar la violación abierta de acuerdos comerciales internacionales. Los europeos argumentan que el mercado de la industria aeronáutica está sumamente distorsionado porque el gobierno estadounidense subsidia indirectamente a este sector. El apoyo para investigación y desarrollo dado a la industria aeronáutica militar del Pentágono significa subsidios de entre 33 mil y 41 mil millones de dólares<sup>10</sup> que después son aplicados a la industria comercial aeronáutica<sup>11</sup>. Este hecho marcaría un precedente para otras industrias en las que el apoyo es similar: la biotecnología y la electrónica.

La protección dada a la industria del acero es otro caso ilustrativo de lo restrictivo que puede ser el comercio exterior. El departamento de comercio de Estados Unidos impuso aranceles al acero extranjero proveniente de embarques de 20 países exportadores acusándolos de vender en condiciones de *dumping*.

Como el gran país del norte es el mayor comprador mundial de acero, la aplicación de este arancel provisional implica aproximadamente 2 mil millones de dólares. Los países latinoamericanos más afectados serían: México, Brasil y Argentina, cuya producción conjunta representa el 90 por ciento del total de la región.

El caso de Brasil es particularmente anecdótico. Estados Unidos sostiene que la inyección de recursos financieros del Estado a las empresas siderúrgicas antes de su privatización fue un subsidio directo. Por su parte Brasil alega que Estados Unidos está cambiando permanentemente los métodos para evaluar los reclamos y sólo utiliza la información proporcionada por sus empresas.

Esta medida afecta directamente a una industria que ha resultado competitiva en los países en desarrollo, pese a su baja productividad, por los bajos costos de mano de obra, los recursos naturales y la energía, que es el insumo más importante. Las industrias estadounidenses del acero, por el contrario, continúan obteniendo pérdidas a pesar de la inversión hecha en nueva tecnología y las mejoras en productividad de la última década. Durante el primer trimestre de 1992, sólo la US Steel logró utilidades, para el resto de las compañías estadounidenses la pérdida fue de 173 millones de dólares<sup>12</sup>. Al respecto, el ministro francés de Comercio e Industria, Dominique Strauss-Kahn, señaló: "Los norteamericanos propugnan un acuerdo con el GATT y por otro lado hacen exactamente lo contrario"<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Kenneth Labich, "Airbus takes off", *Fortune*, Jun. 1, 1992, p. 28. comercial aeronáutica<sup>11</sup>).

<sup>11</sup> Se ha señalado que el 30 por ciento de los ingenieros de Estados Unidos trabaja directa o indirectamente para las fuerzas armadas. Thurow, Op. Cit., p. 187.

<sup>12</sup> *Oxford Analytica*, Latin American World Brief, Jun., 25, 1993, p. 5.

<sup>13</sup> *El Universal* (Caracas), 29 de enero de 1993.

Otro acuerdo proteccionista es el Acuerdo Multifibras, vigente desde 1974 y concebido con el objetivo de proteger a la industria textil de los países industrializados (Estados Unidos y la Comunidad Europea) de la competencia eficiente de los países en desarrollo. Este acuerdo fija cuotas a los países exportadores de textiles y afecta principalmente a Argentina, Brasil, Uruguay, Perú (casi el 25 por ciento de la oferta exportable peruana está constituida por productos textiles).

En general y en lo que específicamente a América Latina se refiere, el 5 por ciento de las exportaciones de 11 países latinoamericanos a Estados Unidos están sujetas a obstáculos no arancelarios (ver Cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**ALGUNAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS SUJETAS**  
**A OBSTÁCULOS NO ARANCELARIOS BÁSICOS (ONA)**  
**EN ESTADOS UNIDOS POR GRUPO**  
**PRINCIPAL DE PRODUCTOS**  
**(Porcentaje de exportaciones cubiertas por ONA básicos)**

Exportador	Alimentos	Materiales Agrícolas	Bienes manufacturados		% de todos los rubros
			Todas las Manufacturas	Textiles y Prendas de Vestir	
Argentina	11	-	-	-	4
Bolivia	32	-	-	-	2
Brasil	5	-	13	81	9
Chile	-	-	-	-	-
Colombia	3	-	26	-	5
Ecuador	1	-	-	-	1
México	1	2	7	88	4
Paraguay	18	-	-	-	4
Perú	10	5	36	94	9
Uruguay	13	-	26	37	7
Venezuela	-	-	16	-	1
Todos los países Anteriores	3	-	9	77	5

Nota: Los ONA básicos consisten en restricciones cuantitativas (RC) e impuestos flexibles a las importaciones, es decir, la contraparte de los impuestos variables de la CE. Entre las RC que estaban vigentes figuran: cuotas, cuotas globales, cuotas por países, AVR, acuerdo de cuota del AMF, acuerdo de restricción de textiles y prohibiciones.

**Tomado de:** "XVIII Consejo Latinoamericano: Las prioridades del SELA" (Sistema Económico Latinoamericano), SELA *Capítulo* 33, Caracas, jul.-set., 1992, p. 62

Otra muestra de la nueva dinámica proteccionista es el embargo estadounidense al atún procedente de México y Venezuela. En este caso la razón esgrimida fue de índole ecológica: la pesca de atunes también elimina delfines. La medida fue solicitada en agosto de 1990 a una corte en San Francisco por un grupo protector del medio ambiente, Earth Island, que acusó a México, y posteriormente a Venezuela y a Ecuador, de violar la ley estadounidense de protección a los mamíferos marinos. Más aun, este embargo ha sido extendido a todos los países que compran atún a México.

México planteó el problema ante el GATT y éste dictaminó que Estados Unidos estaba violando las normas al utilizar una sanción comercial para imponer una ley "ambientalista" interna. México, sin embargo, prefirió no invocar este fallo mientras gestionaba una solución bilateral con Estados Unidos.

Este argumento basado en una ley ambientalista interna resulta absurdo, pues con criterios semejantes hasta la India -donde las vacas son sagradas- podría efectuar un embargo comercial contra Estados Unidos porque su población consume hamburguesas.

Por otro lado, existe el problema de las zonas, ya que el embargo es sólo para el Pacífico Oriental. Según las reglas de Estados Unidos, los pescadores extranjeros deben mantener la mortandad de delfines por debajo del 15 por ciento, pero cuando los pescadores estadounidenses pescan fuera de las zonas afectadas por el embargo lo pueden hacer libremente y no hay normas que valgan. Tal como lo señala América Economía: "Lo que está en juego no es poco: Estados Unidos consume la mitad del atún enlatado del mundo; y si bien hay una motivación ecológica, se está favoreciendo los intereses comerciales de la flota norteamericana"<sup>14</sup>.

Otro ejemplo de restricción es el nuevo régimen bananero que la Comunidad Europea aprobó y decidió aplicar a partir de julio de 1993 a las importaciones del banano. Consiste en un sistema de cuotas y la imposición de un arancel adicional de 20 por ciento a los productos que no procedan de África, del Caribe y de la zona del Pacífico (ex-colonias europeas). De este modo, las importaciones de la denominada "zona del dólar" que excedan la cuota (de dos millones de toneladas) pagarán ya no un 20 por ciento sino un 170 por ciento. Todo esto unido a un complicado sistema de cuotas de importación otorgadas a las firmas que compran, transportan y almacenan el banano. Este trato discriminatorio, establecido mediante el Convenio de Lomé, ha ocasionado el reclamo ante el GATT de los productores latinoamericanos agrupados en la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB). Si éste no prospera, los países de América Latina y El Caribe, proveedores del 80 por ciento del mercado mundial, verán reducido su mercado de exportación en un 60 por ciento pese a ser más competitivos por factores técnicos y condiciones naturales, y dejarán de percibir aproximadamente 600 millones de dólares al año. La Comunidad Europea consume el 38 por ciento del total correspondiente a los países desarrollados<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> *América Economía*, México D.F. (60), abr., 1992, p. 54.

<sup>15</sup> Alicia Loyola Campos, "El mercado mundial del banano: nuevas realidades e incertidumbres", *Comercio Exterior*, México, D.F., 43 (2): 163-170, feb., 1993.

Todo lo hasta aquí descrito pone de manifiesto la tendencia proteccionista de los bloques económicos, contraria a lo que se enuncia o exige a los países en desarrollo. De nada sirven los aranceles cero si las normas de comercio encubren mecanismos restrictivos o de distorsión de la libre competencia. Las normas que regulan la competencia desleal: controles de calidad, normas de origen, reglamentación relativa a salud y seguridad. en muchos casos resultan siendo tanto o más importantes que los propios niveles arancelarios.

El nuevo orden económico internacional tiende a la formación de grandes bloques o agrupaciones económico-comerciales regionales, denominados "*megaeconomías*", en los cuales subsiste un doble criterio: entre sus miembros hay libertad de comercio -tal como sucederá en la Comunidad Europea, donde no habrán restricciones arancelarias ni pararancelarias-, pero frente a terceros países el "neoproteccionismo" y la negociación de los mercados es un hecho. Entre los bloques ya constituidos están: la Comunidad Europea, compuesta por los doce países miembros y sus posibles aliados naturales; los países de Europa del Este; el área Asia-Pacífico, que comprende a los países del Sudeste Asiático ya la República Popular China; el Japón solo; y finalmente, Estados Unidos con Canadá y México. Este nuevo orden mundial hará que las relaciones bilaterales entre países tiendan a disolverse y que las negociaciones se establezcan a nivel de bloques económicos.

Ante esta nueva realidad, la integración de sus mercados y su constitución como bloque económico es la única vía posible para que América Latina pueda lograr algún significado o relevancia en las corrientes del comercio mundial.

Según el GATT, la participación de América Latina en el comercio mundial de mercancías alcanzaba en 1988 sólo el 4 por ciento del total, frente al 44 por ciento de Europa Occidental, el 21 por ciento de los países asiáticos y el 17 por ciento de América del Norte.

Michael Porter<sup>16</sup> afirma que un mercado ampliado permite aprovechar en mayor medida la inversión en investigación y en desarrollo tecnológico, debido a las economías de escala de los mayores niveles de producción. Asimismo, que la eliminación de las barreras nacionales origina un incremento de la competencia en general por los mayores incentivos a la innovación, esto es, por una interacción más intensa entre las empresas y las exigencias de los consumidores locales.

El beneficio de la integración no sólo se reduce al intercambio de bienes del sector productivo, también es posible aprovechar las economías de escala en el sector servicios, en el cual el flujo puede llegar a ser tanto o más importante que el de bienes.

En los campos geoeconómico y geopolítico las ventajas son también numerosas, pues hay todo un traslado de personas, capitales y tecnologías asociado al proceso mismo. Surgen las oportunidades para llevar a cabo proyectos multinacionales, como el de Brasil y Paraguay con la construcción de

---

<sup>16</sup> Michael Porter, *The competitive advantage of nations*, New York, The Free Press, 1990.

la Central de Itaipú, y el de Venezuela con Colombia al interconectar su sistema eléctrico.

Conviene hacer referencia al caso de Chile. Cuando este país se retiró del Pacto Andino las condiciones eran distintas. Entonces todavía no se habían consolidado los bloques económicos y no existía interés en llevar adelante la integración; más aún, los mismos gobiernos la boicotearon por propia iniciativa para proteger sus mercados internos. La política chilena<sup>17</sup> se dedicó a la explotación de las ventajas comparativas naturales de sus sectores agropecuario, minero y pesquero.

Empero, el desarrollo de ventajas competitivas -la etapa siguiente- requiere asimilar tecnologías y fomentar la industrialización, entonces los mercados mundiales sí resultan de difícil acceso y la integración cobra importancia.

### 3. Conclusiones

Paradójicamente, como si el mundo viviera simultáneamente etapas históricas diferentes, mientras las economías en desarrollo, como Latinoamérica, emprenden y hacen público el proceso de apertura y liberalización de sus mercados, los países industrializados restringen cada vez más el acceso a los suyos con barreras de protección no arancelarias. Grande es la diferencia entre la retórica del libre mercado y el actual proteccionismo evidente en el comercio internacional.

La aplicación de aranceles ha perdido relevancia; para las dos terceras partes del comercio mundial el arancel resulta igual o menor al costo del transporte. En su lugar han surgido nuevos mecanismos de protección que en conjunto han dado forma al neoproteccionismo.

Algunos de estos mecanismos están sutilmente encubiertos por leyes de defensa de la ecología o de protección al consumidor, se manifiestan en exigentes normas de control de calidad y de control fitosanitario y se concretan en permisos de importación y sistemas de cuotas y derechos de temporada.

En los últimos años las economías desarrolladas han venido haciendo un mal uso de la legislación *antidumping* utilizándola para bloquear el ingreso a sus mercados de productos cuyos países de origen no aceptaban "mecanismos voluntarios" de reducción de exportaciones. La tendencia a la interpretación arbitraria de la ley hace necesario obtener un mínimo nivel de consenso entre los países y una norma que rijan el consumo internacional.

El proteccionismo afecta mayormente a las economías en desarrollo por estar concentrado en sectores básicos de la economía. como textiles, calzado, agricultura, pesca y siderurgia.

---

<sup>17</sup> Germánico Salgado y Rafael Urriola, *El fin de las barreras: los empresarios y el Pacto Andino en la década de los 90*, Caracas, Fundación Friedrich Ebert/Nueva Sociedad, 1991.

El proteccionismo se ha visto en cierta forma impulsado por la consolidación de los bloques económico-comerciales, aunque también ha ocasionado enfrentamientos entre ellos, como el diferendo agrícola entre Estados Unidos y la Comunidad Europea.

Hoy en día el mundo se encamina hacia un comercio regulado por bloques económico-comerciales con acuerdos denominados de "tercera generación", tal como el reciente convenio firmado entre la Comunidad Europea y el Grupo Andino con motivo del bloqueo a las exportaciones bananeras. Lo que podría significar la pérdida de importancia del GATT.

En este contexto la capacidad de negociación de los países a nivel individual se limita grandemente, cada vez será más difícil sostener una posición aislada. Lo conveniente para cualquier país es sumarse a un proyecto de integración que le permita negociar como bloque económico y lograr una inserción ventajosa en el mercado mundial.

Está pendiente un aspecto clave para la equidad en el comercio internacional: el de los subsidios indirectos proporcionados, por algunos gobiernos a ciertos sectores de su economía. La agricultura de los países desarrollados, por ejemplo, el sector más protegido con este mecanismo, no se rige por criterios de eficiencia y competitividad y perjudica principalmente a las economías en desarrollo.

Dado el proceso de apertura con reducción arancelaria que se viene dando en América Latina, se requiere implementar nuevos mecanismos que permitan contrarrestar los subsidios de los países exportadores y ganar internamente eficiencia y productividad.

Ante un contexto internacional proteccionista, lo que está en discusión es el criterio y la forma de aplicar los mecanismos compensatorios, ya no su legitimidad.

América Latina debe ser consciente que la modernidad no significa abrir indiscriminadamente la economía bajo un enfoque "desordenado" de libre mercado, política que, por lo demás, no ha sido aplicada en ningún momento por los países desarrollados, pues no garantiza la maximización de los beneficios en términos de desarrollo económico interno en el largo plazo.

**BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA**

BALDINELLI, Elvio, **La protección contra el comercio desleal**. *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires. 17 (184): 26-35, nov. 1992.

CABELLO NARANJO, Elena, **La Siderurgia: ¿una señal equivocada?**. *Comercio Exterior*, México D.F.. 43 (5): 463-469. may. 1993.

CASTRO, Antonio, **Los derechos de propiedad intelectual en la Ronda Uruguay del GATT**. *Contribuciones*, Buenos Aires, 9 (3-35): 31-41. jul-set. 1992.

COLCHESTER, Nicholas y BUCHAN, David. **Europa relanzada: realidades e ilusiones cara a 1992**. Barcelona. Plaza & Janés. mayo 1991.

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PROMOCIÓN DE OFERTA EXPORTABLE DEL BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, **Pesca y mercado del atún**. *Comercio Exterior*, México, D.F., 43 (5): 443-448, mayo 1993.

FUENTES K., Juan Alberto, **Compatibilidad entre la integración subregional en la hemisférica**. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, (45), dic. 1991.

INDACOCHEA, Alejandro, **A propósito de la reinserción... las megaeconomías se protegen**. *Informesan*, Lima, 11 (82), ene.-feb., 1991.

PANAGARIYA, Arvind y DE MELO, Jaime, **El nuevo regionalismo**. *Finanzas y Desarrollo*, Washington D.C., dic., 1992, p. 37-40.

## Competitividad y la nueva revolución industrial

*"Las últimas tres décadas de industrialización de los países en desarrollo han creado una revolución industrial que está transformando la economía mundial aún más radicalmente que la transformación provocada por los cambios que se dieron en Gran Bretaña finales del siglo diecinueve".*

*Helen Hughes*

Cualquiera estrategia diseñada para lograr una posición favorable en el mundo actual y mantenerla en el futuro requiere de un elemento clave: la competitividad.

La competitividad es la capacidad empresarial de un país para diseñar, producir y comercializar bienes y servicios mejores y /o más baratos que los de los otros países y lograr que esto redunde en la mejora del nivel de vida de su población. No depende de coyunturas económicas, sino del desarrollo de factores reales en los cuales pueda sustentarse.

Como señala Michael Porter: "La competitividad de una nación es la capacidad de su industria para innovar y mejorar (...). Las empresas exitosas obtienen ventajas competitivas a través de actos de innovación, mediante la incorporación de nuevas tecnologías o introduciendo nuevos métodos o nuevas maneras de hacer las cosas, así como aprovechando y explotando las oportunidades comerciales que brinda el mercado"<sup>1</sup>.

La competitividad de Porter va más allá del concepto clásico de ventajas comparativas, según el cual la posición relativa de un país residía sólo en su dotación de factores productivos (ventajas estáticas). La capacidad competitiva de una nación o industria nacional no se basa sólo en las ventajas naturales derivadas de su dotación de recursos, sino en el mejoramiento constante de todas sus habilidades y recursos productivos. Más aun, el carecer de ventajas naturales puede estimular el aprovechamiento de otras, transformando las desventajas en ventajas como sucedió en el Japón (teoría de las desventajas selectivas)<sup>2</sup>. La mera dotación de recursos no es suficiente para garantizar un alto grado de competitividad internacional.

---

<sup>1</sup> Michael E. Porter, The competitive advantage of nations, NewYork, *The Free Press*, 1990, p. 9. (Traducción de A Indacochea).

<sup>2</sup> Ibid.

La competitividad es un atributo dinámico y resulta de todo un conjunto de factores que determinan la estrategia empresarial, los más importantes son los recursos humanos y la capacidad para mejorar (innovar) continuamente. Un país que ha podido aprovechar correctamente sus ventajas comparativas y desarrollar sus ventajas competitivas logrará penetrar en una mayor cantidad de mercados y con mayor número de productos.

El modelo clásico de desarrollo industrial, que imperó hasta la década de 1970, obedeció al enfoque de economías de escala. Se trataba de un sistema mecanizado cuya ventaja residía en la producción en serie. La maquinaria permitió descomponer los movimientos humanos para hacerlos rutinarios y se convirtió por ello en el factor productivo clave desplazando a la mano de obra. De esta manera, la propiedad o la tenencia de bienes de capital resultó estratégica para el control de la producción y de los ingresos.

Pero el modelo de economías de escala descuidó la calidad en el diseño del producto, ya que las necesidades de los clientes se satisfacían con producción masiva. Después de un tiempo, cuando los consumidores empezaron a preferir productos diferenciados, el bien estándar perdió mercado. Al respecto, Alvin Toffler señala: "En el pasado, la compañía que sabía cómo estandarizar del modo más eficaz estaba capacitada para superar a sus competidoras. En el futuro, la compañía que sepa cómo desestandarizar del modo más eficaz saldrá triunfante con toda probabilidad"<sup>3</sup>. En síntesis, Taylor y el enfoque de economías de escala han sido abandonados y pertenecen ya al pasado.

La empresa industrial que emerge no debe sus ventajas ni a la disponibilidad de capital ni a la maquinaria, sino a la capacidad humana para comprender el medio en que se desenvuelve, anticiparse a las necesidades que surgen, adaptarse a los cambios, diseñar bienes y servicios con características muy específicas, proyectándose así al largo plazo. Su ventaja no radica en producir en gran escala para una gran masa de consumidores estandarizados, sino en producir bienes de alta calidad y especificidad para mercados muy definidos y localizados. El nuevo sistema industrial asume cada vez más un alto contenido de servicios tecnológicos y profesionales, y ahí es donde se crean las verdaderas ventajas competitivas. En esta nueva realidad, denominada "cognoeconomía" o economía del conocimiento, el valor del intangible en la producción resulta siendo cada vez mayor. En 1983, de cada cien dólares del valor de exportación de Estados Unidos, ocho correspondían a propiedad intelectual, en 1991 esta proporción se incrementó a 25 dólares de cada cien, es decir, llegó al 25 por ciento.

El Cuadro 1 muestra lo sucedido en el Japón. A partir de 1986 los gastos en investigación y desarrollo en las empresas manufactureras superan a la inversión de capital.

---

<sup>3</sup> Alvin Toffler, *La empresa flexible*, Barcelona, Plaza & Janés, 1990, p. 73.

**Cuadro 1**  
**CONOCIMIENTOS vs. MAQUINARIA**  
**Gastos en I y D Comparados con Inversiones de Capital en todas las**  
**Compañías Manufactureras Japonesas**  
**(millones de Yen)**

Año	Gasto en I y D	Inversión de capital	I y D Capital
1980	2,896	4,651	0.62
1981	3,374	5,161	0.65
1982	3,756	5,099	0.74
1983	4,247	4,762	0.89
1984	4,777	5,788	0.83
1985	5,544	6,110	0.91
1986	5,740	4,896	1.17
1987	6,101	4.860	1.26

**Tomado:** Fukio Kodama, *Analyzing japanese high technologies: the techno-paradigm shift*, Pinter Publishers.

En este nuevo contexto ha surgido lo que se conoce como la desmaterialización de la producción, una necesidad cada vez menor de materias primas, cuya participación en el valor del producto disminuye constantemente por la introducción de nuevas tecnologías que permiten su sustitución por otras de origen sintético<sup>4</sup>. Y estas últimas son más abundantes y asequibles para los países desarrollados.

El Cuadro 2 muestra cómo para la economía japonesa el uso de las materias primas por unidad de producto durante los últimos 27 años se ha reducido en 33 por ciento.

<sup>4</sup> Xabier Gorostiaga, "América Latina frente a los desafíos globales", en *Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1992, p. 54.

**Cuadro 2**  
**JAPON: INDUSTRIA MANUFACTURERA 1965-1987**  
**RELACIÓN CONSUMO MATERIAS PRIMAS/PRODUCCIÓN INDUSTRIAL**  
**(Índices de Producción Industrial y de Consumo**  
**de Materias Primas: 1980 = 100)**

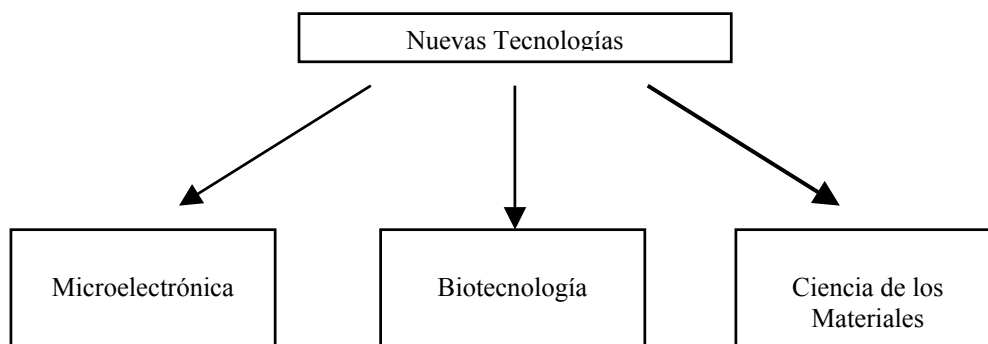
<b>Año</b>	<b>Producción Industrial</b>	<b>Materias Primas</b>	<b>MP/PI</b>
1965	32.5	37.5	1.154
1966	36.8	42.8	1.163
1967	43.9	51.8	1.180
1968	50.2	57.9	1.153
1969	58.4	67.6	1.158
1970	66.5	76.2	1.146
1971	68.3	76.2	1.116
1972	73.3	81.7	1.115
1973	84.4	95.2	1.128
1974	81.1	90.4	1.115
1975	72.1	80.2	1.112
1976	80.2	87.5	1.091
1977	83.5	89.8	1.075
1978	88.9	93.3	1.049
1979	95.5	99.9	1.046
1980	100.0	100.0	1.000
1981	101.0	94.8	0.939
1982	101.4	91.4	0.901
1983	104.9	92.2	0.879
1984	116.7	99.6	0.853
1985	122.0	101.3	0.830
1986	121.6	97.5	0.802
julio 1987	126.7	98.5	0.777

**Fuente:** Xabier Gorostiaga, "América Latina frente a los desafíos globales", en Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina, Caracas, Nueva Sociedad, 1992, p. 55.

Reflejo de esta nueva realidad es la sustantiva disminución que durante los últimos años viene sufriendo el valor de las exportaciones de los países en desarrollo.

El impacto de las innovaciones tecnológicas ocurridas en los últimos cincuenta años es de tal magnitud que iguala o supera al impacto acumulado por varios siglos de cambios. La microelectrónica, la biotecnología y la ciencia de materiales son las nuevas tecnologías y constituyen un nuevo paradigma tecnológico-económico (ver Cuadro 3).

**Figura 1**  
**LA NUEVA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL**



Al respecto, Leonard Mertens afirma: "La microelectrónica es la base de la nueva revolución tecnológica. Los circuitos integrados y los semiconductores son el "petróleo" de los años ochenta. El complejo electrónico mundial es superior a los 300 mil millones de dólares al año; cifra mayor a la del complejo automotor (...). El contenido de componentes electrónicos de los automóviles nuevos en Estados Unidos de América se incrementó de 620 dólares en 1986 a 1,900 dólares en 1990<sup>5</sup>.

El desarrollo de la electrónica es verdaderamente impresionante, aproximadamente el 80 por ciento de la producción de los países industrializados ha involucrado algún equipo basado en la electrónica. La innovación en campos como la computación (especialmente en las computadoras personales), las telecomunicaciones, la informática, la automatización de los procesos productivos, el diseño con computador y la robótica, están produciendo cambios profundos.

<sup>5</sup> Leonard Mertens, *Crisis económica y revolución tecnológica; hacia nuevas estrategias de las organizaciones sindicales*, Caracas, Nueva Sociedad, 1990, p. 60.

### Cuadro 3

## NUEVAS TECNOLOGÍAS, Y LA RUPTURA DE LOS OBSTÁCULOS AL CRECIMIENTO

Factores Tecnológicos de Crecimiento	Micro Electrónica	Biotecnología	Nuevos Materiales
1. Productos Nuevos	Robots, circuitos Integrados, CAD, telecomunicación.	Medicinas, alimentos, semillas.	Polímeros, cerámica, plásticos compuestos.
2. Menor costo de la mano de obra	Menos fases de producción y menor número de partes; disminución de trabajadores directos.	Procesos poco intensivos en mano de obra: mayor grado de automatización.	Descontinuación de ciertos oficios (soldador): mayor nivel de automatización posible.
3. Menor intensidad de capital	Máquinas reprogramables; mejor uso de las máquinas y de la superficie construida.	Las temperaturas y la presión más baja causan menor costo en equipo..	Uso más intensivo del equipo instalado.
4. Uso más racional de las materias primas	Minimización; menos desperdicio en el corte: menos productos en almacén.	Mayor grado de sustitución de materias primas.	Materiales más baratos y sustitución de materias primas escasas.
5. Menor intensidad en el uso de energéticos	Menos partes que se "mueven"; menos transporte: posible trabajo en fábricas oscuras (turnos fantasmas).	Posibilidad de producir con temperaturas bajas.	Uso más eficiente de la energía.
6. Menos dañino para el medio ambiente	Mejor manera de detectar la contaminación posible: descentralización con menor necesidad de viajar.	Reducción de Insumos altamente tóxicos y nuevos productos para la limpieza.	Mayor duración de los materiales y, entonces, menos basura o desecho; menos industrias pesadas y uso de materiales ligeros.
7. Mayor flexibilidad	Automatización flexible; posible escala menor de productos.	Más sustitutos para procesos existentes; posible escala menor.	Mayor diversidad en materiales; materiales ligeros ayudan en automatización flexible.

**Tomado de:** Leonard Mertens, Op. Cit., p. 64. (Cita como fuente a R. van Tulder y G. Junne: "Hoezo nieuwe technologieen?", en *Touwtrekken om de Technocigen*, Anne Voldeling Stichtung, Amsterdam, p. 32).

A modo de ilustración, el Cuadro 4 muestra que en 1986 había aproximadamente 175 mil robots industriales instalados. Japón llevaba la delantera con 58 robots por cada 10 mil trabajadores, luego estaban Suecia con 18 y la República Federal de Alemania con 11<sup>6</sup>.

Por su parte, la biotecnología revolucionará el futuro y creará problemas socio-éticos. La nueva dimensión consiste en la manipulación de los códigos genéticos de los seres vivos y puede ser aplicada a distintas actividades. En la agricultura, las semillas mejoradas y los nuevos procedimientos de cultivo incrementarán la producción en 20 ó 30 por ciento en lo que resta del siglo<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Ibid., p. 62.

<sup>7</sup> G. Arroyo y M. Wassbluthy, *Desarrollo biotecnológico en la producción agroalimentaria de México, orientaciones de política*, México D.F., CEPAL, 1988, p. 14.

**Cuadro 4**  
**ROBOTS INDUSTRIALES PROGRAMABLES EN DIVERSOS PAÍSES**  
**1980-1986**

Países	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Alemania (Rep. Federal)	1,255	2,300	-3,500	4,800	6,600	8,800	12,400
Australia	-	181	-	-	528	-	800
Austria	-	40	55	80	115	170	250
Bélgica	-	44	305	514	860	1,000	1,050
Dinamarca	38	51	62	76	144	164	210
España	56	118	284	433	525	693	854
Estados Unidos de América	3,700	-	-	8,000	13,000	20,000	25,000
Finlandia	20	35	72	109	180	247	336
Francia	580	790	1,385	1,920	2,750	4,150	5,270
Italia	353	450	1,000	1,510	2,600	4,000	5,000
Japón	14,000	21,000	31,857	46,757	64,457	93,000	116,000
Nueva Zelanda	-	1	-	-	13	-	42
Países Bajos	51	-	-	120	213	350	630
Polonia	-	-	-	-	-	-	380
Reino Unido	371	731	1,152	1,753	2,623	3,208	3,683
Rep. Democrática Alemana	213	268	608	808	1,140	1,354	-
Suecia	990	1,125	1,273	1,452	1,745	2,046	2,283
Suiza	50	-	-	110	191	290	382
Taiwan	-	-	-	-	253	320	386
Total	21,677	32,134	47,803	68,442	97,884	139,472	174,570

**Tomado de:** International Federation of Robotics, completado con datos de Association Francaise de Robotique Industrielle; British Robot Association y Edquist y Jacobson. Citado por Leonard Mertens, Op. Cít, p. 63.

En el caso del maíz, no sólo se han desarrollado semillas de las cuales se obtiene variedades con una serie de propiedades específicas (mayor valor nutricional, facilidad para el procesamiento y otros usos industriales) sino semillas capaces de combatir sus propias plagas, además de ser resistentes a ciertos agroquímicos y evitar así los daños de éstos al ambiente<sup>8</sup>.

El supertomate está invadiendo los supermercados estadounidenses. Mediante la tecnología de "variación somacional" se toman células individuales de las hojas de las plantas para después, mediante el cultivo en laboratorio, regenerar las plantas con determinadas propiedades específicas. De este modo se puede conseguir la maduración en el momento preciso y el sabor más adecuado al gusto del consumidor.

En la industria de la cerveza se está usando la técnica de "apagar" o silenciar genes para evitar el sabor desagradable que producen algunas enzimas de la levadura. Esta técnica consiste en incorporar a los cromosomas de las plantas un gen artificial que al activarse con una sustancia bloquea al gen normal que se desea atacar<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Rafael Rangel Aldao, "La nueva agrobiotecnología en el cultivo del maíz", *Economía Hoy*, Caracas, 10 de febrero de 1993, p. 7.

<sup>9</sup> Rafael Rangel Aldao, "1993: comienzo de la era comercial de la biotecnología agrícola", *Economía Hoy*, Caracas, 20 de enero de 1993, p. 7.

Mediante la micropropagación in vitro (cultivos de laboratorio) se obtienen nuevas variedades de papa que están libres de ciertos gérmenes y con características específicas, tal como un mayor valor nutritivo<sup>10</sup>.

La biotecnología viene aplicándose también en la elaboración de alimentos. Los nuevos edulcorantes, cuya materia prima no es la caña de azúcar sino vegetales con un alto contenido de almidón. como el maíz, la papa, el trigo, representaron en 1990 el 10 por ciento del azúcar consumida en el mundo. El queso se está generando directamente de las proteínas vegetales sin pasar por el metabolismo de la vaca. En Estados Unidos, este queso vegetal cubre el 20 por ciento del mercado total de quesos<sup>11</sup>.

En la minería los resultados son asombrosos. Como menciona Mertens: "Las bacterias pueden extraer metal de minerales y concentrados de baja ley porque aceleran la producción de soluciones químicas fuertes que disuelven compuestos minerales normalmente insolubles y que contienen cobre, zinc, níquel y plomo, entre otros. Hoy en día, aproximadamente el 15 por ciento del cobre producido en Estados Unidos de América se obtiene en esta forma. La biolixiviación casi no genera contaminación y requiere una cantidad reducida de energéticos"<sup>12</sup>.

Estos son sólo algunos ejemplos de cómo la agrobiotecnología avanza día a día, un factor adicional que hace más grande la distancia entre los países en vías de desarrollo y los industrializados.

Con respecto a la ciencia de materiales, los polímeros, los cerámicos y los nuevos metales se están convirtiendo en elementos muy importantes. Los polímeros de bajo costo y buenas propiedades están sustituyendo en algunas aplicaciones a varios metales: acero, cobre, zinc, estaño y aluminio. Las nuevas cerámicas (combinación de elementos metálicos y no metálicos), dentro de las que destacan las fibras ópticas, son excelentes transmisoras de la información y de la energía; también se les usa en la fabricación de motores para automóviles. Los nuevos metales, como el circonio, el vanadio, el molibdeno, el tungsteno, el tantalio, el magnesio, el titanio, están siendo aplicados en una serie de nuevas industrias. El niobio y el colombo se emplean en la ingeniería nuclear; y en la microelectrónica de punta, el silicio, el germanio, el galio y el selenio.

El láser se está usando cada vez más para el corte y la perforación de materiales, desde el acero hasta textiles y cuero. Se le utiliza también para soldar, endurecer metales (aleación), grabar y fresar.

Los "superplásticos", con nuevas y mejores características, continuarán sustituyendo a los metales. El uso de plásticos para la fabricación de carrocerías de automóviles es un hecho en Estados Unidos, y en el Japón la

---

<sup>10</sup> Rafael Rangel Salgado. "La nueva agrobiotecnología en el cultivo de la papa", *Economía Hoy*, Caracas, 17 de febrero de 1993. p. 7.

<sup>11</sup> Leonard Mertens, Op. Cit., p. 65.

<sup>12</sup> Ibid.

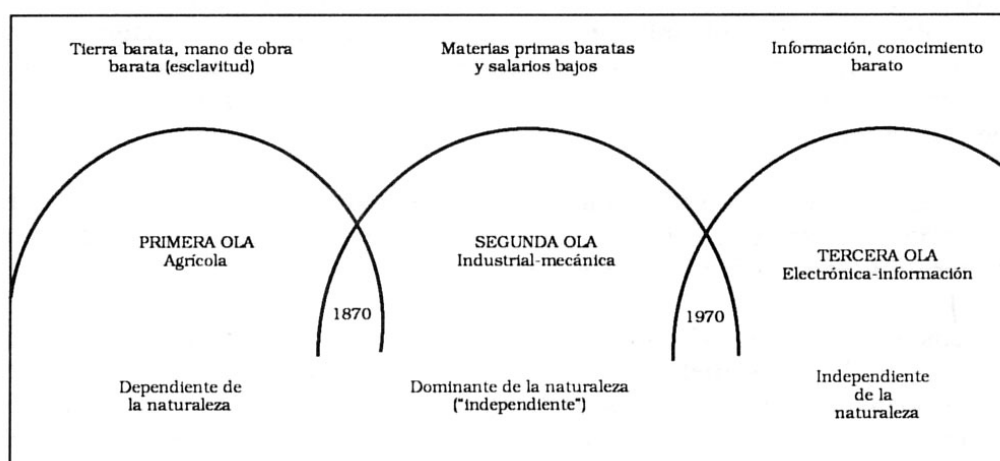
industria automotriz está combinando el plástico con el acero y el aluminio para la fabricación de compuestos tipo "emparedado".

El petróleo sintético obtenido mediante la transformación de las arenas bituminosas es una realidad. Las plantas procesadoras de Syncrude y Suncar del complejo canadiense al norte del estado de Alberta abastecen el 16 por ciento de la demanda, la cual se espera se incremente según vaya declinando la producción de las fuentes tradicionales<sup>13</sup>. Campbell Watkins, presidente de la firma de asesoría petrolera Data Metrics y profesor de la Universidad de Calgary afirma: "Las arenas bituminosas pueden competir con el petróleo del Mar del Norte, su rentabilidad se ha incrementado y continuará haciéndolo"<sup>14</sup>. En la actualidad el costo de producción por barril es inferior a 15 dólares canadienses (12 dólares estadounidenses).

Una muestra de las nuevas oportunidades que plantea la biotecnología a los países en desarrollo es el caso de Brasil con su programa nacional de alcoholes: el etanol producido de la caña de azúcar ha logrado sustituir casi el 60 por ciento de la gasolina que consume su parque automotor.

Pero el efecto más importante de la nueva revolución tecnológica es la creciente sustitución de la mano de obra y los productos naturales por el uso de la microelectrónica, la biotecnología y la ciencia de los materiales respectivamente. Es claro entonces que las nuevas tecnologías tienden a minimizar las ventajas comparativas sustentadas en la simple posesión de materias primas y mano de obra barata. Alvin Toffier denomina a ésta, la tercera revolución industrial o "tercera ola" (ver Figura 2)<sup>15</sup>.

**Figura 2**  
**MOVIMIENTO HACIA LA TERCERA OLA**



<sup>13</sup> Stephen Wisenthal, "Petróleo sintético compite en el mercado", *Economía Hoy*, Caracas, 30 de marzo de 1993, p. 40 (traducido de Financial Times por Noris Vizcaíno).

<sup>14</sup> *Ibíd.*

<sup>15</sup> Alvin Toffler, *La tercera ola*, Barcelona, Plaza & Janés, 1980.

Según este autor, el desarrollo de la humanidad ha pasado por tres etapas que él denomina "olas". En la "primera ola", las economías fueron netamente agrícolas y la mayor parte del trabajo se realizaba en los campos y en el hogar. En aquel entonces, la economía dependía totalmente de la naturaleza y la producción era principalmente para autoconsumo. La "segunda ola" fue la industrial y el trabajo se desplazó a las fábricas. La economía se basó entonces, más que en la tierra, en el trabajo fabril (salarios bajos), el capital, la energía y las materias primas baratas.

En la "tercera ola" -la actual- surge una organización diferente cuya base económica es la información y el conocimiento. Este bien intangible, proporcionado principalmente por las nuevas tecnologías, es totalmente independiente de la naturaleza y constituye la nueva materia prima de las empresas del futuro. Hoy, en las economías industrializadas, nuevas industrias reemplazan a las convencionales y las fábricas de la "segunda ola" son transferidas por obsoletas a los países en vías de desarrollo, donde la mano de obra es más barata y la tecnología menos avanzada<sup>16</sup>.

Más aún, lo importante hoy en día ya no es sólo la capacidad de usar la tecnología o el "saber cómo" (Know-How), sino el conocimiento y el dominio más profundo de ésta, es decir, el "saber por qué" (Know-Why)<sup>17</sup>.

James Thornblade, de la Universidad Tufts en Medford, Massachussets, advierte un cambio notable. En el futuro, el crecimiento pasará a depender de las industrias que se dedican a la aplicación intensiva de conocimientos y perderá significado la producción a base de la utilización intensiva de materiales o mano de obra.

Esta importancia relativamente declinante de la mano de obra no calificada y de los recursos naturales colocará a las economías latinoamericanas en una situación muy desventajosa. Aunque éstas han diversificado sus ingresos por exportación haciendo hincapié en las manufacturas, el proceso no ha sido tan rápido como el experimentado por Asia.

Durante la última década, el deterioro de la posición latinoamericana en el comercio internacional ha sido tanto cuantitativo como cualitativo y le ha restado capacidad de negociación. Por ejemplo, desde 1970 se puede constatar una disminución de su participación relativa en el comercio con la Comunidad Económica Europea -pasó del 10 al 5 por ciento-. Por otro lado, la composición de sus exportaciones no ha variado mayormente, el 80 por ciento son productos primarios.

Esto se agrava por el hecho que, tal como se ha descrito, en la última década la economía mundial ha marchado hacia una nueva forma de internacionalización correspondiente a la globalización de la tecnología.

---

<sup>16</sup> Alvin Toffler, Op. Cit, p. 167.

<sup>17</sup> Leonard Mertens, Op. Cit, p. 80.

El tecnoglobalismo<sup>18</sup> describe el vínculo entre la tecnología y la economía y se hace patente en los acuerdos de cooperación entre empresas que operan en el mercado mundial y están totalmente globalizadas. Son empresas cuya sede principal está en Japón, Estados Unidos o la Comunidad Europea y dirigen su red tecnológica al resto del mundo (ver Cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**GASTOS EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EN EL MUNDO**

Países*	Porcentaje de Cambio 1990 va 1991	Gasto en Millones de dólares 1991	Gasto como Porcentaje		Número de Empresas
			Ventas	Utilidades	
Suecia	22.5%	\$2,894	7.2%	144.2%	7
Francia	17.9	8,336	3.9	60.3	20
Canadá	17.3	2,450	5.4	79.9	6
Italia	16.9	2,927	4.1	90.4	6
Japón	12.1	30,619	5.0	71.8	76
Alemania	10.3	12,897	6.0	153.0	16
Inglaterra	4.0	8,203	2.3	22.4	34
Suiza	3.4	4,514	6.0	88.5	10
Holanda	-1.8	3,956	3.4	82.6	8
EE.UU.	6.8	74,214	3.6	71.6	900

\* Los más importantes por monto del gasto entre 200 países.

**Tomado de:** "On a clear day you can see the progress", Business Week, New York, June 29, 1992, p. 56 (traducción de A. Indacochea).

## Conclusiones

La revolución tecnológica de los últimos años, y de la cual han quedado relegados los países en vías de desarrollo<sup>19</sup>, ha causado un gran impacto sobre el precio y la demanda internacional de las materias primas. Los metales convencionales (cobre, aluminio, plomo, zinc), por ejemplo, han sido sustituidos por nuevos materiales que los sobrepasan en propiedades: resistencia a altas temperaturas, a la corrosión ya los esfuerzos mecánicos, entre otras.

Este proceso ha afectado directamente a América Latina, cuyas exportaciones en su mayor parte continúan siendo materias primas (incluyendo combustibles) con muy poco valor agregado.

<sup>18</sup> Philippe Montigny, "From technological advance to economic progress", *The OECD Observer*, Paris, (170): 9-12, June-July, 1991.

<sup>19</sup> En lo que a la biotecnología se refiere, el efecto sobre las economías de la región podría no ser tan negativo. Si bien se producirá un deterioro de los términos de intercambio, la transferencia y el uso de las biotecnologías en nuestros países podría contribuir a erradicar el hambre y la miseria.

Dado el creciente fenómeno de la desmaterialización de la producción, esta parte del continente requiere elaborar una estrategia que le permita incorporar el adelanto tecnológico a la transformación de los productos básicos y así añadirles mayor valor agregado, única opción para poder insertarse adecuadamente en la economía del siglo XXI; de lo contrario, el riesgo de una marginalidad respecto del resto del mundo será cada vez mayor .

Utilizando el lenguaje de Toffler, el reto en América Latina es buscar cómo "saltar" de la segunda a la tercera ola antes que el modelo se agote totalmente. Urge, por ello, que cuanto antes la región lleve a cabo un auténtico proceso de reconversión industrial para tratar de recuperar el desfase tecnológico y la competitividad perdida.

América Latina tiene reservas de minerales hoy demandados por los países industrializados: molibdeno, manganeso, cromo, tungsteno, vanadio, circonio, cobalto, entre otros, puede convertirse en un abastecedor importante de estos productos y reposicionarse favorablemente en el mercado de minerales del siglo XXI. La nueva revolución tecnológica, como todo cambio, implica peligros y oportunidades a ser tomadas en cuenta.

El esfuerzo de los países latinoamericanos deberá orientarse a fortalecer la unidad del conjunto. La competencia desarrollada en el mercado mundial limita lo que se puede hacer a nivel individual. Muestra de ello es el proyecto de investigación tecnológica "Eureka" para los países europeos y el proyecto "CAME" (Concejo de Ayuda Mutua Económica), su equivalente para los países socialistas.

## BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE PROMOCIÓN, ALOP, América Latina; opciones estratégicas de desarrollo, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1992.

AYRES, Robert U., **La próxima revolución industrial**, México D.F., Ediciones Gernika S.A, 1987.

BODEMER, Klaus (Coordinador), **Política tecnológica y modernización productiva**, Caracas, Nueva Sociedad, 1992.

LINDENBERG, Marc, **An approach to formulating industrial strategy**, in Marc Linderberg and Noel Ramírez, *Managing adjustment in developing countries*, San Francisco, California, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas/International Center for Economic Growth, 1989.

MONTIGNY, Philippe, **From technological advance to economic progress**, *The OECD Observer*, Paris (170) 9-12, June-July, 1991.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO, SELA, **Desarrollo industrial y cambio tecnológico**, Caracas, Nueva Sociedad, 1990.

## Reconversión industrial y competitividad: experiencias internacionales

*"Las compañías tendrán que revisar sin misericordia sus premisas básicas y mostrarse dispuestas a desecharlas; de lo contrario, terminarán siendo piezas escogidas en el museo de los dinosaurios empresariales".*

*Alvin Toffler*

Hoy en día son muchos los cambios que está presenciando el mundo: la globalización de los mercados en bloques económico-comerciales, el acentuado cambio tecnológico, la inmediata difusión de la información generada y, en medio de todo ello, la obsolescencia de las ventajas comparativas clásicas como criterio para determinar la producción transable de los países. En efecto, ahora el énfasis está puesto en la competitividad, en la capacidad de las empresas para diseñar, producir y comercializar bienes y servicios mejores y/o más baratos que los de la competencia internacional. Lo que supone, además, la reducción de la protección al productor y la apertura de los mercados.

En este estado de cosas, la reestructuración o reconversión industrial juega un rol clave en el desarrollo económico de un país, al permitirle adaptar a un contexto competitivo actividades que de otra manera resultarían siendo obsoletas o de baja productividad. Y a nivel de la empresa, la reconversión industrial es un proceso permanente de cambios -en sus estructuras organizativa, gerencial, laboral, productiva, tecnológica y financiera- cuyo objetivo último es el uso eficiente de sus recursos para aumentar su calidad y productividad.

La reconversión industrial significa que la transformación productiva debe estar respaldada por una incorporación planificada del progreso técnico adaptado a la propia realidad del país para lograr mayores niveles de productividad. Este nuevo proceso marca una gran diferencia con el pasado, en que en las empresas primó un enfoque netamente rentista y una disposición a explotar una competitividad no real basada únicamente en mecanismos espurios o artificiales<sup>1</sup>.

Durante las últimas cuatro décadas, la industria latinoamericana, por ejemplo, se benefició de la aplicación de estos mecanismos "artificiales" de competitividad: un proteccionismo irrestricto bajo el esquema de sustitución de importaciones, un subsidio a las exportaciones que permitía ganar mercado a costa del sacrificio fiscal y tributario, la sobrevaloración de la moneda nacional, la depresión de los salarios y la explotación masiva de los recursos naturales para aprovechar las ventajas comparativas sin un incremento verdadero de la productividad. En ese contexto, los procesos de reconversión industrial no eran necesarios para garantizar el futuro de la empresa, éste estaba asegurado de antemano.

Actualmente, para poder incrementar la productividad y adquirir una competitividad real se requiere impulsar la transformación y la modernización del aparato productivo con esfuerzos definidos, continuos y, sobre todo, del conjunto de la organización. Por otro lado, el quehacer empresarial está vinculado con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero. En este contexto, resulta clave la inversión en capital humano en todos los niveles para mejorar la capacidad de gestión de la empresa.

## I. Competitividad y reconversión industrial

Las ventajas clásicas comparativas basadas exclusivamente en la simple dotación de recursos naturales están cediendo espacios importantes a las llamadas ventajas comparativas dinámicas, más conocidas como ventajas competitivas. Y las ventajas competitivas están cada vez más definidas por el uso intensivo del conocimiento, que se traduce en el dominio tecnológico y en el valor intelectual añadido al proceso de producción.

Así, la reconversión industrial implica aprovechar las ventajas comparativas desarrollando en forma simultánea las ventajas competitivas para lograr una auténtica competitividad en los mercados nacionales e internacionales.

Michael Porter<sup>2</sup> ha analizado las diversas estrategias que usan las empresas para lograr el liderazgo mundial y considera a la innovación el elemento clave, más aún si los competidores son lentos en responder. Y la innovación (en el

---

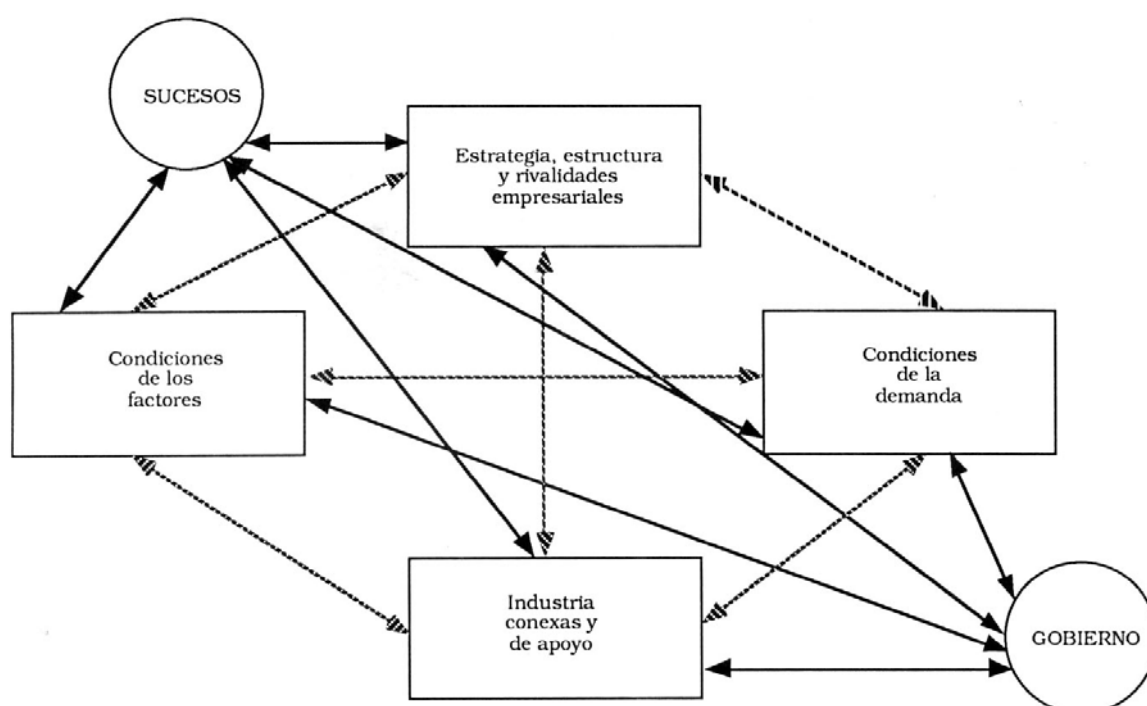
<sup>1</sup> Alejandro Jadresic, "Transformación productiva, crecimiento y competitividad internacional; consideraciones sobre la experiencia chilena", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, (17): 39-68, ene.-jun., 1990, p. 40.

<sup>2</sup> Michael Porter, *The competitive advantage of nations*, New York, The Free Press, 1990, p. 70, (Traducción de A. Indacochea).

producto, proceso, planta, etc.) sólo puede ser sostenida a través de una mejora constante: "[Las empresas deben crear] nuevas ventajas, lo cual significa hacer obsoleta la ventaja existente, ya que de no hacerlo, los competidores lo harán antes que ellos"<sup>3</sup>.

Porter señala que el logro de la competitividad depende de la dinámica de los siguientes elementos<sup>4</sup> (ver Figura 1):

**FIGURA 1**  
**DETERMINANTES DE LA VENTAJA COMPETITIVA NACIONAL**



1. Condiciones de los factores. Se refiere a la posición del país respecto de los factores de producción. Cabe señalar que en el actual contexto internacional, los recursos naturales han perdido su anterior importancia. Hoy el capital humano resulta ser el factor más valioso, pues permite la innovación.

2. Condiciones de la demanda. Son las condiciones prevalecientes en el mercado interno para el producto o servicio que pretende ser competitivo. Contar con un mercado interno exigente y un Estado protector del consumidor son condiciones necesarias para poder desarrollar industrias competitivas internacionalmente.

<sup>3</sup> Ibid., pp. 69-70.

<sup>4</sup> Ibid., pp.71-130.

3. Industrias conexas y servicios de apoyo. Se refiere a la presencia de todas aquellas industrias o servicios vinculados que permiten desarrollar un sector de actividad competitivo.

4. Estrategia, estructura y rivalidad empresariales. Se trata de las características y condiciones que rigen en el país para el desarrollo empresarial y de la forma en la cual las empresas son organizadas y administradas. Factor clave a considerar es el contar con igualdad de condiciones. Debe incentivarse la competencia, eliminarse los monopolios y oligopolios, y desalentarse los pactos o alianzas.

Para Porter, el único Concepto real de competitividad es la productividad. Todo lo que debe hacer un país es buscar el bienestar general y la seguridad nacional y la mejor manera de lograrlo es elevando la productividad.

En América Latina, el desarrollo industrial se basó en el criterio de promover y proteger todo lo que pudiera producirse internamente y tuviera demanda local, independientemente de cuál fuera el costo para el usuario final y cuáles las consecuencias para la competitividad internacional del país.

Hoy en día, los resultados son lamentables: alto grado de dependencia de insumos, maquinaria y tecnología importadas, ausencia de selectividad en la asignación de los recursos, poca o ninguna articulación entre la industria y las actividades primarias, centralización geográfica de la industria, mínima absorción de mano de obra a causa de la importación de tecnologías intensivas en capital, incapacidad para satisfacer las necesidades esenciales de la población de menores recursos, concentración de la propiedad y producción con estructuras monopólicas y oligopólicas, y escasa o nula inversión en investigación y desarrollo; todo lo cual se manifiesta en la poca competitividad externa de la industria.

Sin embargo, es interesante notar que la apertura por sí misma no garantiza necesariamente una mayor competitividad o una mejor inserción de los países en la economía mundial. Las imperfecciones del mercado y las consideraciones de índole política han hecho que en muchos casos esta apertura no tenga los resultados que teóricamente pueden esperarse.

Para que las industrias nacionales estén en capacidad de superar estos problemas estructurales y aumentar sus posibilidades de sobrevivencia ante la creciente competencia internacional, es necesario que inicien lo antes posible un profundo proceso de reestructuración, renovación y modernización de sus esquemas habituales de trabajo, lo que no es sino un programa de reconversión industrial.

Al diseñar un programa de reconversión industrial se debe partir de un objetivo claro, de aquello que se quiere lograr, y evitar seleccionar arbitrariamente los sectores y empresas cuyo desarrollo será impulsado y/o concentrar la atención y los recursos exclusivamente en los sectores afectados por la competencia internacional.

La reconversión industrial tampoco debe entenderse como un "hospital" de empresas o de sectores en problemas<sup>5</sup>. La reconversión es un proceso dinámico y continuo que incluye etapas de rehabilitación y activación, y procesos de modernización y racionalización.

## 2. Experiencias de reconversión

El éxito de la reconversión industrial en los países asiáticos se ha atribuido en gran parte al modelo de "planeación estratégica". El mismo que fuera aplicado por las economías europeas de Suiza, Suecia y Alemania.

En la planeación estratégica el conjunto nacional se examina dentro del contexto internacional; y después de evaluadas las condiciones externas o internas del país, se diseña una estrategia de política industrial dirigida a crear las condiciones apropiadas que permitan al país participar con posibilidades de éxito en el mercado mundial.

Este proceso permite identificar aquellos segmentos de la actividad económica que pueden aprovechar ventajas comparativas, desarrollar ventajas competitivas y contribuir además con la economía interna en términos de su grado de articulación con los otros sectores productivos, su capacidad de generación de empleo, su uso de insumos importados y su potencial de generación de divisas.

En particular, el criterio del aporte neto de divisas (AND), que determina cuánto de cada dólar exportado genera un ingreso de divisas adicionales para el país, constituye un indicador importante a tener en cuenta al momento de elegir los sectores claves a los cuales dar prioridad.

El apoyo del Estado puede revestir la forma de inversión en investigación y desarrollo tecnológico, negociación política en los mercados internacionales, financiamiento, etc. Respecto de las otras actividades, si bien no reciben apoyo, quedan en libertad para desarrollarse. En otras palabras, la estrategia a largo plazo consiste en un mercado libre al interior y un planeamiento a largo plazo para el exterior.

Además, para tener éxito estas políticas deben conjugar esfuerzos de todos los sectores: gubernamental, empresarial, educacional y científico- tecnológico.

En este sentido vale la pena aprender la lección de los países asiáticos, como Japón o Corea. En estos países el Estado, bajo un enfoque estratégico, nunca abandonó su rol de ente planificador y conciliador de los intereses públicos y privados. Sin embargo, cabe señalar que la revisión de experiencias ajenas no debe ser confundida con el tradicional error de querer importar teorías o recetas de otros países con realidades diferentes.

---

<sup>5</sup> José Manuel Salazar y Eduardo Doryan, "La reconversión industrial y el Estado concertador en Costa Rica", Pensamiento Iberoamericano, Madrid, (17): 69-90, ene.-jun., 1990, p. 83.

## El caso del Japón

Durante los años de la posguerra la política industrial de Japón fue muy dinámica. El cambio permanente caracterizó sus esfuerzos por ubicarse en sectores claves que a la larga le permitieron lograr competitividad en el mercado mundial<sup>6</sup>.

En los años cincuenta el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI) promovió industrias básicas intensivas en capital y con tecnología de avanzada para la época. Entre éstas estaban la industria pesada del acero, la industria del carbón y la fabricación de productos químicos. El objetivo de fondo era obtener energía barata y materia prima para fabricar máquinas, barcos, ferrocarriles.

En los años sesenta y setenta el énfasis se trasladó a las industrias intensivas en investigación y tecnología, tales como la fabricación de electrodomésticos, de máquinas herramientas y de automóviles. Esta etapa fue básicamente de adaptación y con tecnología extranjera de avanzada a fin de poder alcanzar el nivel de otros países. La competencia fue básicamente de precios. Pero desde comienzos de la década de los ochenta hasta la fecha, la industria se ha concentrado en las nuevas tecnologías: semiconductores, biotecnología, telecomunicaciones y robótica, lo que le permite competir en la frontera del desarrollo tecnológico industrial.

En esta nueva fase, la diferenciación de los productos, la especialización y la excelencia empresarial resultan los aspectos más importantes. El contexto exige a las empresas cambios en la manera de atender y percibir el mercado, explorar nuevas tecnologías y adquirir ventajas competitivas específicas.

En un estudio hecho por Deloitte & Touche Consultores<sup>7</sup>, en el que se entrevistaron a 900 compañías estadounidenses y japonesas, se encontró que las compañías fabricantes estadounidenses ponen el énfasis en la calidad del producto y del servicio al consumidor (durabilidad, funcionamiento de acuerdo a las especificaciones y entrega a tiempo), mientras que las empresas japonesas toman esto como dado y dan prioridad a la flexibilidad en los procesos de manufactura, preocupándose por la variedad de los productos, la innovación y la superioridad tecnológica (la flexibilidad incluye la rápida entrega de nuevos productos y la ampliación del servicio al consumidor).

Japón pone el énfasis en la tecnología del proceso y no en la tecnología de los productos, como lo hace Estados Unidos<sup>8</sup>. Lester Thurow señala que: "En el siglo XXI la ventaja competitiva duradera provendrá mucho más de las tecnologías de los nuevos procesos y mucho menos de las tecnologías de los nuevos productos (...). Los que pueden fabricar más barato un producto pueden arrebátárselo al inventor. En el mundo actual de muy poco sirve

---

<sup>6</sup> Raúl E. Sáez, "La selectividad en la política industrial: las experiencias de Japón y Francia", Colección de Estudios CIEPLAN. Santiago de Chile, (25): 55-77, dic., 1988.

<sup>7</sup> Thomas A. Stewart, "Brace for Japan.shotnewstrategy". Fortune, sept.. 21.1992, p. 37.

<sup>8</sup> Lester Thurow, *La guerra del siglo XXI; la batalla económica que se avecina entre Japón. Europa y Estados Unidos (head to head)*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor, 1992, pp. 52 y 54.

inventar un producto nuevo si el inventor no es el productor más barato de ese producto”<sup>9</sup>.

Puede afirmarse que en el Japón el progreso técnico es fruto del esfuerzo conjunto de los grandes grupos empresariales apoyados y liderados por el gobierno. A diferencia del modelo estadounidense, basado en el individualismo. Japón se ha valido de su sistema organizativo para el trabajo, del nivel educativo de su población y de la férrea disciplina social para poner en práctica tecnologías que en Estados Unidos y Europa nunca salieron del laboratorio. El éxito del modelo japonés se explica por su rapidez en adaptar y perfeccionar el conocimiento científico y aplicarlo en productos comerciales, con una gran visión estratégica, tal como ha sucedido con las computadoras y las telecomunicaciones.

En todo este proceso el Estado cumplió un rol muy importante, **o más precisamente** "estratégico". Supo identificar los sectores de avanzada en el mercado mundial y conciliar los distintos intereses para acelerar los cambios necesarios en las distintas etapas del desarrollo industrial.

La tarea del Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI) fue definir objetivos y estrategias para segmentos industriales específicos. A través de este organismo tuvo lugar la transferencia de la tecnología occidental. El Ministerio evaluaba la tecnología a ser adquirida y decidía cuáles eran las mejores condiciones para su difusión en el ambiente de los negocios del país.

Sin embargo, y aunque el gobierno daba las directrices que marcaban el rumbo del crecimiento empresarial, siempre hubo un amplio margen de maniobra para la iniciativa privada. Los grandes conglomerados empresariales, denominados "keiretsu", apoyados por sólidos grupos financieros, cumplieron un papel decisivo en concertar esta política industrial con el Ministerio de Industria y Comercio.

El cuerpo **concejero** de los seis grandes grupos empresariales: Mitsui, Mitsubishi, Sumimoto, Fuyo, Sanwa, Dai-Ichi-Kangi, está integrado por miembros del medio académico y por representantes de los consumidores, lo cual le da una amplia cobertura para concertar políticas industriales.

Por último, un aspecto importante a tener en cuenta en el modelo japonés es la gran habilidad y productividad de su mano de obra, unida a una alta motivación y a una gran capacidad para absorber las innovaciones y los cambios.

### **El caso de Corea del Sur**

El proceso de industrialización de Corea del Sur constituye también otro caso destacable. Un dato ilustrativo: entre 1962 y 1985, su producto nacional bruto per cápita pasó de US\$ 87 a US\$ 2,032 en precios constantes.

---

<sup>9</sup> Ibid.

Según Silvio de Franco<sup>10</sup>: "Las lecciones del milagro coreano deben concentrarse en la interacción adecuada de políticas económicas 'correctas', el proceso de generación de éstas y las instituciones y personas que las implementan".

Hyun Sook Lee Kim advierte cuatro etapas en el proceso de industrialización de este país<sup>11</sup>.

1ª etapa: De la reconstrucción nacional y sustitución de importaciones (1953-1961). Corresponde al panorama desolador de la posguerra. La economía estaba derruida con una hiperinflación de 3.000 por ciento y se basaba en una agricultura de subsistencia. Gran parte de la población se había convertido en refugiados de guerra.

En la etapa de sustitución de importaciones se estableció elevados derechos a los productos importados, cuotas y otras restricciones, y se mantuvo sobrevaluada la moneda nacional.

2ª etapa: De promoción de exportaciones (1962-1971). Durante este período el país se dedicó a desarrollar sus ventajas comparativas con miras al mercado externo. Esto implicó la fabricación de bienes intensivos en mano de obra, tales como textiles y calzado.

3ª etapa: De desarrollo de la industria pesada y química (1972-1979). Cuando Corea del Sur empezó a perder competitividad en las industrias de la etapa anterior, el sector de industria pesada fue el que sustentó su desarrollo industrial en el mercado mundial, tal como sucedió en el Japón, cuyo modelo de desarrollo ejerció una fuerte influencia sobre la economía coreana.

Durante este periodo la economía coreana experimentó un fuerte "recalentamiento", caracterizado por una elevada inflación, tasas de interés reales negativas, aumento de salarios y revalorización de la tasa de cambio.

4ª etapa: De estabilidad, liberación y crecimiento equilibrado (1980 hasta el presente). Esta última etapa se inició con la década de 1980. A un severo programa de estabilización se sumó un programa de reformas estructurales y la apertura y la liberalización progresivas de la economía.

Uno de los pilares del éxito coreano fue su inversión en capital humano. La prioridad otorgada al sistema educativo permitió al país contar con una mano de obra cada vez más capacitada. Además, el elemento cultural ha hecho posible un amplio compromiso de su población con el desarrollo económico. El día de la exportación, por ejemplo, es un evento de carácter nacional en el cual se celebra el cumplimiento de las metas del sector y se reconoce públicamente a los exportadores más notables.

---

<sup>10</sup> Silvio de Franco, "El milagro de Corea; lecciones para Latinoamérica", Revista INCAE, San José de Costa Rica, 2 (I): 36-47, Primer Semestre, 1988.

<sup>11</sup> Hyun Sook Lee Kim, "Corea del Sur: ayer, hoy y mañana", *Contaduría y Administración*, México D.F., (165): 6-8, abr.-jun., 1990 (Publicación de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM).

Tal como ha sido señalado por algunos estudiosos del proceso coreano: "El gobierno ha sido el escritor de la obra del desarrollo coreano, pero los actores pertenecen al sector privado".

## El caso de Taiwán

Taiwán ha experimentado un proceso similar al de Corea. El producto nacional bruto per cápita pasó de menos de US\$ 100 al final de la Segunda Guerra Mundial a US\$ 8,800 en 1991.

Durante los años cincuenta se llevó a cabo una reforma agraria que permitió generar excedentes para la exportación y se promovió la industrialización por sustitución de importaciones, pero de un modo muy efímero por el reducido y escaso poder adquisitivo de su mercado interno. En los años sesenta se adoptó una política de promoción de exportaciones basada en el desarrollo de la tecnología y en el aprovechamiento de los recursos humanos mediante la modalidad de la maquila.

Fue a inicios de los ochenta y luego de un proceso de recalentamiento de su economía (similar al de Corea) que requirió una mayor intervención estatal, que Taiwán cobró un nuevo impulso exportador.

A partir de 1985 se puso énfasis en el incremento de las exportaciones de computadoras, maquinaria compleja y equipo bélico. Simultáneamente se mantuvo la exportación de productos tradicionales. Como los del sector textil y la industria de ensamblaje con la modalidad de maquila. Por otro lado, y al igual que en Corea del Sur, el país evolucionó hacia la alta tecnología, tanto en biotecnología como en la ciencia de los materiales.

Es interesante notar que buena parte del desarrollo industrial de Taiwán se debe a la contribución de la pequeña y mediana empresa, cuya gran flexibilidad le ha permitido integrarse al proceso exportador.

Tal vez el mensaje más importante de las experiencias de Corea del Sur y de Taiwán sea que ha perdido sentido el debate en torno a la oposición entre la promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones. El desarrollo industrial de estos países puso de manifiesto la complementariedad de estas políticas, pues en ambos países se sustituyó importaciones para luego exportar. Se dio el caso típico de las economías cerradas para exportación.

Hoy en día el tema central de discusión es la aplicación de estas políticas en el contexto de las rigideces y características de cada economía<sup>12</sup>.

Como se desprende de las experiencias de estos países, se puede lograr un desarrollo industrial e internacionalmente competitivo con base en un conjunto de elementos de política económica muy flexibles y estrategias sectoriales tecnológicas concertadas entre el gobierno y las empresas; y todo ello por la

---

<sup>12</sup> Lorena Alcázar y Lucie Tremblay, "Corea del Sur y Taiwán: lecciones de la experiencia", Apuntes, Lima, (26): 19-30, Primer Semestre, 1990, p. 23.

presencia de un factor cultural que actúa como elemento aglutinador de la población en torno a objetivos comunes.

### Las lecciones del Sudeste Asiático

De los "cuatro tigres" del Sudeste Asiático, sólo Corea del Sur y Taiwán han vivido experiencias relevantes para América Latina (ver Cuadro I). Los casos de Hong Kong y Singapur, ciudades-Estado sin agricultura, son inaplicables a la mayoría de los países latinoamericanos.

**Cuadro 1**  
**ECONOMÍAS DEL SUDESTE ASIÁTICO Y LATINOAMÉRICA**  
**INDICADORES DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA**

Países	Participación Empresas Públicas		Participación Empresas Extranjeras	Tazas de Protección Efectiva por Industria				Gasto Gubernamental % PBI 1986	
	% PBI	% la versión Fija	% Producción la versión	Exportaciones	Exportación-Importación con Competencia	Importación con Competencia	Importación de Competencia	Gobierno Central	Consumo Pública
Corea del Sur	6.40 (74-77)	25.10	19.00 (1978)	-11.00	45.00	92.00	-16.00	18.00	10.00
Taiwán	13.50 (78-80)	32.40	16.00 (1976)	14.00	23.00	133.00	-7.00	25.00	15.00
Argentina	4.60 (78-80)	19.60	31.00 (1972)	8.00	104.00	126.00	10.00	26.00	12.00
Brasil	11.00 (80--82).	22.80	44.00 (1977)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	26.00	12.00
Colombia	10.00 (78-80/82)	8.90	43.00 (1974)	2.00	45.00	53.00	22.00	15.00	12.00
Chile	13.00 (78-80)	12.90	28.00 (1979)	37.00	n.d.	267.00	155.00	34.00	13.00
México	26.00 (78-82)	29.40	35.00 (1970)	23.00	n.d.	56.00	15.00	27.00	10.00

Fuente: Rhys O. Jenkins, Op. Cit.

Rhys O. Jenkins sostiene que: "El intento de imponer la ortodoxia neoclásica en los países de América Latina, con el disfraz de las enseñanzas de los países de reciente industrialización de Asia Oriental, en nada contribuirá a resolver los principales problemas económicos fundamentales de la región"<sup>13</sup>. Este autor señala que el análisis simplista y generalizado de las experiencias de estos países ha generado una especie de "mitos orientales" o "falsas enseñanzas" que no resisten un estudio serio y que podrían causar serios errores. Por ejemplo:

- No existe evidencia alguna que respalde la afirmación que el éxito de Corea del Sur y de Taiwán se debe a la menor intervención del Estado.

<sup>13</sup> Rhys O. Jenkins, "La experiencia de Corea del Sur y Taiwán, ¿ejemplo para América Latina?", Comercio Exterior, 42 (12): 1120-1130, México D.F., dic. 1992.

En Taiwán la participación de las empresas públicas en el PBI o en la inversión fue superior a la de sus similares de algunos países latinoamericanos<sup>14</sup>. Y el gasto gubernamental y el consumo público con relación al producto nacional bruto fue casi del mismo orden que en los países latinoamericanos. Como ya se ha mencionado, el Estado jugó un rol muy activo e impulsó la inversión del sector privado en el país mediante créditos baratos y promoción de los productos. En Corea del Sur el Estado también ejerció un alto grado de control sobre la economía.

- Tampoco es tan cierto que el desarrollo de estos países deba mucho a la inversión extranjera. La participación del capital extranjero fue, curiosamente, más significativa en los países latinoamericanos. Corea del Sur aplicó políticas muy restrictivas para la inversión extranjera y Taiwán hizo lo propio, aunque la suya fue más selectiva y flexible<sup>15</sup>.
- En lo que a proyección y apertura hacia el exterior se refiere, estos países no aplicaron un liberalismo a ultranza. Hubo protección, aunque ésta obedeció a un planteamiento previo -objetivos definidos- y no fue indiscriminada (a todo tipo de bienes). Las tasas de protección más elevadas se registraron en aquellos bienes de consumo no duradero en los que su industria estaba logrando competitividad internacional y con los cuales se podía elevar la participación del país en el comercio exterior. A diferencia de los países latinoamericanos, Corea del Sur y Taiwán fueron muy selectivos y flexibles en el otorgamiento de incentivos a la exportación y en la aplicación de la política cambiaria.

De lo expuesto se desprende lo ocioso de discutir sobre una mayor o menor intervención del Estado en la economía. Lo fundamental es la calidad y las características de la relación entre el gobierno y la actividad productiva para el logro de los objetivos de desarrollo.

Estos países asiáticos tuvieron estados fuertes y muy efectivos que fueron verdaderos promotores y artífices del desarrollo. No hubo entre ellos gobiernos populistas, como en América Latina<sup>16</sup>, pero sí regímenes autoritarios legitimados por su ubicación geopolítica. La amenaza permanente de los países vecinos permitió que se impusiera un férreo control y se considerara la seguridad nacional como objetivo del país<sup>17</sup>.

Según Pablo Bustelo, la gran diferencia entre los procesos de industrialización de los países de América Latina y del Asia Oriental<sup>18</sup> se explica básicamente por dos factores.

---

<sup>14</sup> Ibid., p. 1129.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Pablo Bustelo, "La industrialización en América Latina y Asia Oriental: un análisis comparado", *Comercio Exterior*, México D.F., 42 (12): 1111-1119, dic. 1992, p. 1117.

<sup>17</sup> Colin I. Bradford Jr., "Las causas del dinamismo del Este Asiático y el problema de la transferibilidad", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, 2 (22/23), tomo II, jul. 1992-jun. 1993.

<sup>18</sup> Pablo Bustelo, Op. Cit, p. 1116.

El primero de ellos, el éxito de las reformas agrarias llevadas a cabo al final de la segunda guerra mundial en Taiwán y Corea del Sur. Lograron mejorar la productividad en el agro y consiguieron una mas equitativa distribución de la propiedad y del ingreso. Generaron así las bases para el desarrollo industrial al crear un mayor mercado de consumo cuyos recursos provenían del sector agrícola. En contraste, América Latina mantuvo una estructura latifundista en el agro o emprendió reformas agrarias frustradas que no dieron resultados favorables. Por otro lado, Taiwán, enfrentada a la China Popular, quería probar que sí era posible lograr una sociedad justa bajo una economía de mercado.

El segundo factor fue el que los países del sudeste asiático cancelaron a tiempo el proceso de sustitución de importaciones y lo reemplazaron por uno de promoción de exportaciones. En la matriz del Cuadro 2 puede observarse cómo evolucionan las estrategias industriales de un país en términos de productos y mercados. Se pasa de la sustitución de importaciones de bienes de consumo no duraderos o básicos (intensivos en materias primas y mano de obra) a la sustitución de bienes de capital, y luego se adoptan políticas de promoción de exportaciones.

**Cuadro 2**  
**ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL**

Tipo de Bienes	Mercados	
	Doméstico	Extranjero
Bienes de Consumo no Duraderos	<b>A. Etapa I</b> -Sustitución de las Importaciones	<b>C. Etapa I</b> -Promoción de las Exportaciones Corea del Sur y Taiwán (1960) Singapur y Hong Kong (1978)
Bienes Intermedios	<b>B. Etapa II</b> -Sustitución de las Importaciones México (1975) Brasil (1975)	<b>D. Etapa II</b> -Promoción de las Exportaciones Japón (1988) Alemania Occidental (1988) Estados Unidos
Bienes de Capital		

**Ejemplo de Políticas de la Etapa I de Sustitución de Importaciones**

- Altos niveles de protección efectiva.
- Cuotas.
- Importación de materias primas y equipo libre de impuestos.
- Crédito subsidiado.
- Crédito y exoneraciones fiscales.
- Leyes de salario mínimo.
- Tasa de cambio sobrevaluada.

**Ejemplos de Políticas de Promoción de Exportaciones**

- Niveles arancelarios reducidos.
- Eliminación de cuotas.
- Algunas importaciones libres de impuestos.
- Créditos y otros factores de producción a niveles mundiales.
- Incentivos para exportaciones (CATS).
- Salarios Basados en la productividad.
- Tasas de cambio reales competitivas.
- Eliminación de distorsiones.

**Tomado de:** Mare Lindenberg, "An approach to formulating industrial strategy", in Mare Lindenberg and Noel Ramírez, Managing adjustment in developing countries, San Francisco, California, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas/ International Center for Economic Growth, 1989. (Traducción de A. Indacochea).

Cuando en la década de 1960 en América Latina se planteó la Etapa I del modelo de sustitución de importaciones, éste ya estaba desfasado históricamente aunque años atrás hubiera sido aplicado con éxito en Estados Unidos y Europa. Mientras tanto, Taiwán y Corea del Sur consideraban terminado todo lo que podía hacerse para el mercado local y adoptaban una orientación exportadora. Se dedicaron a conquistar el mercado estadounidense valiéndose del conocimiento del mercado y de la tecnología japonesa.

Una vez culminada la primera etapa del modelo de promoción de exportaciones, los países asiáticos entendieron que no podían seguir por más tiempo exportando bienes de bajo costo y con un uso intensivo de mano de obra. Para pasar a la segunda etapa del modelo era necesario incorporar tecnología y dedicarse a industrias con mayor valor agregado (bienes intermedios y de capital). Consiguieron atraer capitales de Estados Unidos y Europa y fomentaron el desarrollo de industrias intensivas en tecnología.

América Latina no abandonó a tiempo la política de sustitución de importaciones. Recién ha optado por una política de apertura a partir de los años ochenta y con un entorno internacional adverso. La excepción fue Chile, que emprendió este camino durante la década de 1970. Aun más, nuestros países ni siquiera llegaron a implementar adecuadamente la primera etapa del modelo de sustitución de importaciones. Además, su falta de perspectiva de largo plazo los llevó a aplicar políticas inconsistentes financiadas con deuda externa.

## El caso de España

El proceso de reconversión industrial en España es uno de los casos más recientes. Las empresas españolas han tenido que prepararse para competir en el extenso mercado de la Comunidad Europea.

Al inicio de los años setenta la disminución del crecimiento industrial en Europa y la crisis del petróleo afectaron seriamente a la producción española. En un contexto de mercado cautivo y de grandes empresas, como era el español, la reconversión industrial se hizo inevitable como único medio para poder exportar y lograr competitividad.

El proceso se inició en 1981 con los electrodomésticos, los aceros especiales y la siderúrgica integral, extendiéndose posteriormente a ocho sectores más: textil, equipo eléctrico para automoción, construcción manual, semitransformados del carbón, componentes electrónicos, acero común, calzado y forja pesada. El Ministerio de Industria y Energía español seleccionó once sectores y cinco grandes empresas cuyas plantas trabajaban con tecnología obsoleta, tenían exceso de capacidad instalada y de personal, y una gerencia poco dinámica.

En 1982, la reconversión industrial tomó un nuevo impulso con el famoso "Libro Blanco" de la reconversión. Se hicieron estudios para estimar la demanda y hacer ajustes en la oferta de las plantas, lo que implicó el cierre de algunas y un proceso muy dinámico de fusiones y adquisiciones de otras. Primó un enfoque de conjunto y las soluciones se buscaron a nivel sectorial con la participación negociada de los diferentes agentes vinculados: trabajadores, empresarios y gobierno<sup>19</sup>.

Entre 1982 y 1988, con los ajustes laborales (un millón de trabajadores perdieron su empleo) y las reducciones de producción e inversiones para procurar una modernización del aparato productivo costó a España unos 24,000 millones de dólares. La mitad del presupuesto se destinó a créditos, avales y subvenciones; 3,640 millones de dólares a reflotar las empresas públicas; 2,500 millones de dólares a otros planes de reconversión; 1,660 millones de dólares a medidas adicionales para la siderurgia; y 880 millones de dólares a la construcción naval, entre otras muchas.

Hoy en día la atención está puesta en la reindustrialización, y los esfuerzos se están dirigiendo a los sectores dejados de lado en el proceso anterior, los denominados "flecós" de la reconversión. En definitiva, la crisis llevó a un cambio profundo a la economía española, la cual cambió su patrón de especialización industrial.

---

<sup>19</sup> Bernardo Belzunegui, "Crisis y reconversión industrial en España", en *Industria, Estado y sociedad; la reestructuración industrial en América Latina y Europa*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1989, p. 99.

## El caso de Chile

A diferencia de los casos anteriores, en Chile no se produjo una intervención a nivel sectorial. El gobierno militar optó por llevar a cabo reformas macroeconómicas y dejar todo en manos del mercado. Así, la recomposición del aparato industrial y la liquidación de algunos sectores, como el automotriz y el electrónico, fueron resultado natural de las políticas aplicadas. La reforma arancelaria, por ejemplo, tuvo como meta alcanzar una tasa única de 10 por ciento, que se consiguió en 1979 después de 6 años<sup>20</sup>.

Durante este periodo, Chile se consolidó como una economía primario-exportadora en la cual la minería, la pesca, la fruticultura y la actividad forestal concentran el 85 por ciento de las exportaciones totales<sup>21</sup>.

Sin embargo, ¿cuán real y sustentable a futuro resulta un modelo sustentado exclusivamente en ventajas comparativas con énfasis en el uso de los recursos naturales? Las distorsiones existentes en el mercado internacional (neoproteccionismo) no conducirían necesariamente a una asignación óptima de recursos en el mercado interno.

Además de la viabilidad del modelo en el largo plazo, preocupa también su posibilidad en el corto plazo, ya que su implementación ha originado costos sociales de consideración. El mercado por sí solo no asegura que se logren ineludibles objetivos sociales, como la equidad, la reducción de la pobreza y la movilidad social<sup>22</sup>.

## 3. Conclusión

En América Latina el modelo de sustitución de importaciones fue concebido de tal manera que estuvo condenado al fracaso desde el inicio. La propia CEPAL, organismo al que se le culpa de haber promovido indiscriminadamente este modelo en esta parte del continente, ha hecho fuertes reparos a la forma **cómo** fue aplicado y encontrado en ésta la razón de los problemas generalizados de ineficiencia y falta de competitividad internacional de nuestros países<sup>23</sup>.

Lamentablemente en América Latina se tomó como un fin en sí mismo lo que era un medio para lograr el desarrollo. La forma totalmente pasiva y desidiosa con la que se adoptó el modelo causó que se promoviera cualquier actividad industrial independientemente de los objetivos trazados. A diferencia de este modelo "estático", los países del sudeste asiático aplicaron un modelo "dinámico" en función de objetivos precisos. El fomento a las exportaciones (intervencionismo selectivo) con una serie de incentivos -financiamiento preferente al sector exportador, bonificaciones arancelarias, zonas francas y almacenes aduaneros, etc.-, cuidó en todo momento que la rentabilidad de las

<sup>20</sup> Carlos Cruz Lorenzen, "Chile hacia una modernización productiva", en Klaus Bodemer (Coord.), *Política tecnológica y modernización productiva*, Caracas, Fundación Friedrich Ebert de Uruguay/ Nueva Sociedad, 1992, p. 69.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>22</sup> Mideplan, *Plan Nacional de Desarrollo 1986-90*, Tomo I, Gobierno de Costa Rica. abr., 1987, p. 39.

<sup>23</sup> CEPAL, "Algunas conclusiones relativas a la integración. la industrialización y el desarrollo de América Latina". Boletín Económico de América Latina, Nueva York. 19 (1 y 2): 64-78, 1974.

exportaciones dependiera de los resultados de la mejora en la competitividad. Años después la diferencia salta a la vista. En América Latina los precios relativos están distorsionados, la producción está aislada de la competencia internacional y la tecnología utilizada y los niveles de productividad están muy rezagadas respecto del mundo desarrollado.

Hoy en día, América Latina corre el riesgo de repetir el mismo error histórico. Tal vez por reacción al pasado, en lo que se denomina la "ley del péndulo", nuestros países están adoptando una apertura económica "frívola" e indiscriminada sin objetivos definidos, aunque tratando de lograr una mayor competitividad. En efecto, luego de un largo período de protección o cierre de mercados, el liberalismo ha causado efectos destructivos en una serie de ramas industriales. El problema reside en no haber acompañado el proceso con una política económica dirigida a apoyar la transición y a promover una auténtica competitividad, es decir, en no haber diseñado un programa de reconversión industrial.

La historia económica de países industrializados como Japón, Corea del Sur, Taiwán, muestra claramente que la reconversión industrial es un fenómeno mucho más complejo y la apertura un ingrediente adicional. A diferencia de lo que ha sucedido y viene sucediendo en América Latina, en los países del Sudeste Asiático el Estado no fue un ente pasivo, cumplió, más bien, un rol decisivo en el diseño de las políticas industriales. Además, el proceso mismo de apertura estuvo regulado de acuerdo a cada realidad, aspecto éste digno de tenerse en cuenta para evitar una imitación mecánica de consecuencias adversas.

Las experiencias más exitosas de reconversión industrial a fin de poder lograr competitividad, fueron medidas adoptadas por el conjunto de los agentes económicos: empresarios, trabajadores y gobierno. Coordinación aún pendiente en la mayoría de países de América Latina.

Considerando las experiencias de otros países y el actual contexto internacional, la estrategia de desarrollo industrial más adecuada es aquella en que impera la competencia. Sin embargo, el mercado necesita de un marco adecuado proporcionado por el Estado. No se trata de elegir entre dos posiciones contrapuestas: intervención excesiva del Estado o ninguna intervención, que deja todo a cargo de un mercado con imperfecciones o inexistente y sacrifica al sector productivo nacional. El nuevo rol del Estado es crear las condiciones necesarias y coordinar los esfuerzos de todos los involucrados para lograr una auténtica competitividad real con el menor sacrificio social.

En definitiva, para la década de los noventa América Latina debe trazar, de manera realista y pragmática, una estrategia de desarrollo industrial ajustada a sus objetivos particulares, a sus necesidades sociales, a sus recursos y a sus ventajas comparativas a fin de alcanzar una real competitividad.

**BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA**

BODEMER, Klaus. (Coord.). **Política tecnológica y modernización productiva**, Caracas. Fundación Friedrich Ebert de Uruguay, Editorial Nueva Sociedad. 1992.

LEE KIM, Hyun Sook, **Diversidad de los procesos de crecimiento económico de los cuatro tigres asiáticos**, *Comercio Exterior*, México D.F.. 42 (2): 177-181. feb.. 1992.

VASCONCELLOS VALE, Gláucia Maria. **Japáo-milagre económico e sacrificio social**, *Revista de Administracao de Empresas*, Sao Paulo, 32(2): 44-57. abr.- jun., 1992.

ZERDA, Alvaro, **Apertura, nuevas tecnologías y empleo**, Bogotá. Fundación Friedrich Ebert de Colombia, FESCOL, jun.. 1992.

-----, **"Comercio. apertura y desarrollo: casos seleccionados"**, *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid. (21). ene.-jun.. 1992.

-----, **Desarrollo industrial y cambio tecnológico; políticas para América Latina y el Caribe en los noventa**, Caracas, SELA/Editorial Nueva Sociedad, 1991.

-----, **Estrategias y políticas industriales**, *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, (17), ene.-jun., 1990.

-----, **Industria, Estado y sociedad, La reestructuración industrial en América Latina y Europa**, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1989.

## El nuevo enfoque: costeo estratégico bajo competitividad

*"Los sistemas de contabilidad administrativa de las empresas son inadecuados para el actual contexto. En este tiempo de rápido cambio tecnológico, gran competitividad doméstica e internacional y una enorme expansión de la capacidad de procesar información, los sistemas de contabilidad administrativa no son útiles para proveer: información oportuna en el proceso de control y costeo de los productos ni para medir el desempeño de los administradores".*

*Robert S. Kaplan y H. Thomas Johnson*

El mundo es hoy radicalmente distinto de como fue en el pasado. Muchas de las verdades que antes se consideraron inamovibles hoy ya no tienen validez.

En el campo empresarial, la nueva revolución tecnológica y el énfasis dado a la competitividad han llevado a replantear el modo tradicional de hacer las cosas. Ha surgido así la "reingeniería" de los negocios, término acuñado para referirse al rediseño total de los procesos para obtener mayores ganancias en el costo, servicio o tiempo de los negocios. La idea es tratar de definir qué se haría si se quisiera iniciar de nuevo un determinado negocio<sup>1</sup>, interrogante que se convierte en un cuestionamiento permanente a las organizaciones.

El antiguo modelo industrial tomaba como punto de referencia la producción de los años treinta de la Ford, por lo cual se le denominó el "Fordismo". Este modelo remitía a empresas de gran tamaño dedicadas a la producción masiva y estandarizada de productos cuya demanda era estable y previsible. La estructura de estas compañías era vertical y estaba sumamente jerarquizada y centralizada.

Hoy en día, por el contrario, está prevaleciendo el "Toyotismo", modelo de producción basado en una especialización flexible (antifordismo) y que ha sido adoptado innovadoramente por Japón. El objetivo ya no es buscar economías de escala, sino evitar las diseconomías de escala en las que incurren las organizaciones convencionales. El cambio ha consistido en la subdivisión de la organización en unidades pequeñas, modulares, que se relacionan con sus pares funcionales como si fuesen entidades separadas; además mantienen su

---

<sup>1</sup> Thomas A. Stewart, "Reengineering, the hot new managing tool", *Fortune*, August 23, 1993, pp. 33-37.

autonomía y son responsables de sus ingresos y beneficios. La organización modular permite fabricar pequeños lotes de pedidos de una gran variedad de productos. De no ser por este tipo de organización, Sony no tendría la flexibilidad para fabricar 44 modelos diferentes de walkman.

Para la organización esto significa concentrarse en unas pocas actividades claves y dejar el resto de la cadena en manos de contratistas calificados. Por ejemplo, la gran industria siderúrgica del pasado ha dado paso a las miniacérfas.

El viejo modelo Taylor/Fordista de organización pertenece a la historia. La Toyota adquiere en el mercado local casi el 80 por ciento de sus componentes sin afectar la calidad de su producto. En contraste, la General Motors fabrica el 70 por ciento de sus piezas de ensamblaje. La participación de cada una de estas dos empresas en el mercado norteamericano, de más de 600 modelos diferentes de vehículos, es de por sí reveladora del cambio.

El nuevo tipo de organización exige también otro tipo de características en quienes las dirigen. Se requiere de líderes multidisciplinarios que actúen como promotores del negocio, que traten con todos los niveles de la organización e incentiven el trabajo en equipo en función de resultados. Asimismo, la organización tiene que adecuarse permanentemente a las necesidades del mercado y no estar en función de una estructura rígida<sup>2</sup>.

Este cambio organizacional ha significado una reformulación de todos los sistemas de la empresa; entre ellos, del sistema de información de costos para la toma de decisiones, tema de este [capítulo](#). El proceso permanente de "reingeniería" del negocio para ganar competitividad por este aspecto, marca una significativa diferencia con los sistemas contables del pasado, que simplemente buscaban la mecanización de los procesos manuales a fin de reducir costos (ver figura 2).

Robert Kaplan y Thomas Jonson, con su libro *La Relevancia perdida: el auge y la caída de la contabilidad administratiúa*<sup>3</sup>, publicado en 1987, dieron origen a lo que hoy se conoce como la revolución o el renacimiento contable.

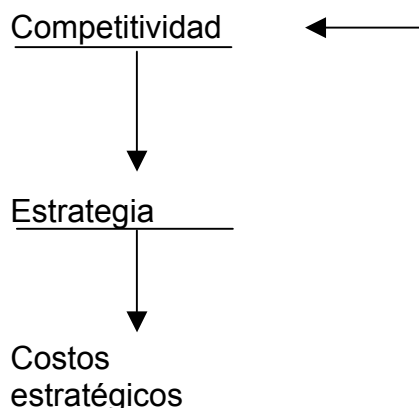
Estos autores se remontan a la Venecia de quinientos años atrás para mostrarnos el antecedente más remoto de nuestra contabilidad actual de ingresos y egresos. Fra Pacioli, un monje, dio las pautas para el sistema de partida doble de la contabilidad. En aquel entonces, los mercaderes venecianos adquirían productos del norte de Italia y los vendían en la India, en donde, a su vez, compraban el té que a su regreso vendían en Venecia. Al final de la expedición, a fin de determinar la ganancia a repartir, el contador deducía de los ingresos por la venta del té en Italia. el costo de la mercadería y los gastos de la caravana.

## Figura 2

<sup>2</sup> Brian Dumaine, "The new non-manager managers", *Fortune*, Feb. 22, 1993, pp. 38-42.

<sup>3</sup> Robert s. Kaplan y H. Thomas Johnson, *Relevance lost: the rise andfall ofmanagement accounting*, Boston, Harvard Business School Press, 1987.

## LA “REINGENIERÍA” EN LOS SISTEMAS DE COSTOS



Pero los sistemas contables de aquella época no eran útiles para determinar cuál era el mejor trayecto de la caravana, dónde estaba el mejor lugar de compra o si convenía encargar a alguien el transporte de la mercadería y dedicarse uno exclusivamente a la venta del producto.

Sin embargo, es cabalmente esa contabilidad la que heredamos hoy, y la que resulta insuficiente para tomar decisiones estratégicas para el negocio. En 1925 ya se aplicaba gran parte de las prácticas contables vigentes hoy en día, y cuando a inicios de los años ochenta se desarrolló la microinformática, lo único que se hizo fue procesar los sistemas contables ya existentes. Sólo se mejoró la tecnología del proceso permitiendo obtener información con gran rapidez, pero no se hicieron cambios sustantivos respecto de la información requerida. Lamentablemente, el producto continuó siendo deficiente y los estados financieros de las empresas, como siempre, siguen diciéndonos nada o diciéndonos muy poco sobre la realidad empresarial: con lo cual continúan siendo de poca utilidad en la toma de decisiones empresariales.

A diferencia del enfoque clásico que se ha venido utilizando desde aproximadamente 30 años atrás (Anthony, 1956 y Horngren, 1962), el nuevo enfoque de contabilidad estratégica deja de lado la contabilidad de registro y de reporte de estados financieros tradicionales y considera explícitamente la estrategia del negocio a fin de lograr una administración más eficiente.

Kaplan y Johnson señalan que hoy en día los informes de la contabilidad administrativa (reportes) llegan demasiado tarde, son demasiado globales (agregados) y están demasiado distorsionados para ser relevantes en las decisiones de planeamiento y control de los administradores. Esto a pesar de los considerables recursos dedicados para calcular mensual o trimestralmente los ingresos y egresos del negocio. Lamentablemente, no se cuenta con información básica de la empresa para saber cuál fue el aumento o disminución de su valor económico durante ese mismo periodo.

**OPCIÓN 1**  
**ASIGNACIÓN DE LOS GASTOS GENERALES EN FUNCIÓN**  
**DEL COSTO DE LA MATERIA PRIMA DIRECTA**  
**(en millones de nuevos soles)**

Rubros	Producto A	Producto B	Total
VENTAS	1.400	1.600	3,000
MENOS COSTOS:			
Materia prima	85	227	312
Mano de obra directa	199	97	296
GASTOS GENERALES:*	136	364	500
Supervisión 130	(27.2%)	(72.8%)	
Ingeniería 100			
Depreciación de maquinaria 150			
Mantenimiento y reparaciones 50			
Suministros y otros 70			
500			
COSTO TOTAL	420	688	1.108
UTILIDAD	980	912	--
UTILIDAD POR PRODUCTO 9.8	7.6	--	

(\*) Los gastos generales se asignaron en función del costo de la materia prima, es decir: 27.2% para el producto A y 72.8% para el producto B.

**OPCIÓN 2**  
**ASIGNACIÓN DE LOS GASTOS GENERALES**  
**EN FUNCIÓN DEL COSTO DE LA MANO DE OBRA (HORAS)**  
**(en millones de nuevos soles)**

Rubros	Producto A	Producto B	Total
VENTAS	1,400	1,600	3,000
MENOS COSTOS:			
Materia prima	85	227	312
Mano de obra	199	97	296
GASTOS GENERALES:* 336	164	500	
Supervisión 130	(67.2%)	(32.8%)	
Ingeniería 100			
Depreciación maquinaria 150			
Mantenimiento y reparaciones 50			
Suministros y otros 70			
500			
COSTO TOTAL	620	488	1,108
UTILIDAD	780	1,112	--
UTILIDAD POR PRODUCTO 7.8	9.3		

(\*) Los gastos generales se asignaron en función del costo de la mano de obra, es decir: 67.2% para el producto A y 32.8% para el producto B.

Para Kaplan y Johnson, la contabilidad administrativa adolece de tres importantes limitaciones para la gestión empresarial:

- a) No sólo deja de proporcionar información relevante a los gerentes para la toma de decisiones, sino que -y es lo más crítico- distrae o desvía la atención de aquellos factores que sí son verdaderamente importantes para el manejo del negocio.
- b) Falla en determinar los costos precisos de los productos, pues en algunos casos los denominados gastos generales se distribuyen con criterios simplistas y arbitrarios. Este costeo distorsionado origina una serie de subsidios cruzados, induciendo a que muchas veces se incentive la venta del producto menos rentable y se deje de lado la venta del más rentable.

A fin de ilustrar lo anterior, veamos el caso de una empresa a la cual se le presentan, entre otras, dos opciones para asignar los gastos generales: en función del costo de la materia prima directa y en función del costo de la mano de obra.

Ahora bien, acorde con el primer criterio, el producto A resulta más rentable; y en la segunda opción, el producto B. ¿Cuál es verdaderamente la situación? Lamentablemente, la contabilidad calcula exactamente los costos directos (mano de obra directa y materia prima directa), pero respecto de los gastos generales cualquier cosa puede suceder. Esto se complica si no sólo se incluyen los gastos generales de fabricación, sino también los gastos generales de ventas, administrativos y financieros.

¿Qué ha sucedido? En definitiva, necesitamos reformular nuestros criterios de costeo tomando en cuenta aquellos factores que en el pasado fueron considerados poco relevantes y ahora sí resultan siendo vitales para la marcha del negocio. Esto se logra con la contabilidad estratégica, una contabilidad más acorde con los nuevos tiempos.

- c) Finalmente, los horizontes del gerente se reducen al ciclo de corto plazo del estado de ganancias y pérdidas. El sistema de contabilidad tradicional trata a muchos desembolsos de caja como gastos del período en que se producen, aunque estos desembolsos beneficien a períodos futuros. Por ejemplo, los desembolsos por caja para productos y procesos nuevos o para el mantenimiento preventivo de la planta, o los gastos de capacitación que implican una mejora en el capital humano a fin de lograr una mejor competitividad. Bajo el nuevo enfoque no podemos hablar de gastos de capacitación, sino de inversión en capacitación, pues se debe tener en cuenta que el capital humano no sólo se deprecia, también se hace obsoleto.

Por otro lado, las presiones para obtener utilidades con énfasis en el corto plazo pueden dar lugar a una descapitalización en el largo plazo. Es decir, podemos lograr utilidades en el corto plazo hipotecando el futuro de la

empresa; y la contabilidad tradicional contribuye a ocultar esta situación e incluso a incentivarla.

En algunos casos no podemos visualizar las vinculaciones entre las diferentes actividades de la empresa, tal como sucede al recortar gastos en forma indiscriminada y no tener en cuenta las implicancias de este hecho sobre el resto del negocio.

Aspecto importante es la necesidad de tomar en cuenta el "costo de oportunidad" de los recursos propios. Lamentablemente, en algunos casos, al no poner de manifiesto o ignorar sus costos, la contabilidad tradicional nos induce a pensar que estos recursos son gratuitos.

La teoría básica de costos fue formulada a inicios del presente siglo, cuando la mano de obra y los materiales constituían los rubros más importantes de la estructura de costos y el proceso productivo se abocaba a la producción en serie de acuerdo con las teorías ingenieriles de Frederick Taylor. En aquel entonces, el énfasis estaba puesto en mejorar la eficiencia de la utilización de la mano de obra y de los materiales. El prorratear los gastos generales, que no eran más del 10 ó 20 por ciento del costo total, en función del 80 ó 90 por ciento que correspondía al costo de materia prima y/o mano de obra no introducía mayor distorsión. Hoy en día, la automatización y las nuevas tecnologías han determinado la sustitución de la mano de obra y de la materia prima como componentes importantes del costo de producción, en lo que se denomina la nueva revolución industrial o la tercera ola<sup>4</sup>.

Así mismo, la tecnología productiva cambiante, el menor ciclo de vida de los productos, la complejidad de los mismos debido a la nueva competencia, y la globalización de la economía han llevado a una situación en la cual lo único permanente es el cambio, por lo que los sistemas de costos diseñados en el pasado resultan obsoletos hoy en día. No sólo por la invalidez de la información, sino por su falta de oportunidad.

Por otro lado, los cambios en el contexto han hecho que el costo variable sea cada vez menos importante como componente del costo total de manufactura, pues los gastos generales tienden a ser cada vez más costos fijos en las plantas. De esta manera, el costeo marginal resulta seriamente cuestionado, pues maximizar la contribución en las empresas no implica necesariamente generar utilidades ni garantizar la permanencia de la empresa en el largo plazo.

En estas circunstancias, los centros de costos deben reformular sus criterios de asignación. La simple asignación basada en el costo de la mano de obra, el de la materia prima o las horas máquina debe dar paso a otra en función de las múltiples variables que verdaderamente expliquen cómo se generan los gastos generales. Los sistemas de costos basados en el volumen o en simples bloques de acumulación de costos tienen que ser cambiados por un sistema de transacciones reales del negocio para poder obtener datos verdaderos de los costos. Este método asocia los gastos generales de los departamentos con los

---

<sup>4</sup> Alvin Toffler, *El cambio del poder (powershift): conocimientos, bienestar y violencia en el umbral del siglo XXI*, Barcelona, Plaza & Janés, 1991.

diferentes productos que los originan a fin de obtener una mejor data. Así, por ejemplo, los gastos del almacén central están mucho más vinculados con las órdenes de compra que recibe y los pedidos que despacha que con los costos de la materia prima o el de la mano de obra, entre otros. De esta forma, todos los gastos generales resultan convertidos a directos de cada producto. El sistema va más allá de lo que implica una identificación y selección adecuada de los centros de costos y trabaja con un nuevo enfoque integral de accionadores o impulsores de costos<sup>5</sup>.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que la dinámica misma del mercado, al tornarse el consumidor más sofisticado y con tendencia a no aceptar los productos en serie (uno igual al otro), ha creado nuevos tipos de costos, tales como el costo de la complejidad asociado con el valor de la diversidad<sup>6</sup>.

En el caso de las fábricas con múltiples productos, buena parte de los costos en los que se incurre obedecen al manejo de esa diversidad o manipuleo de las diferentes líneas. Los productos de bajo volumen resultan siendo subsidiados por los de alto volumen, lo cual origina que los productos de bajo volumen tengan precios demasiado bajos y márgenes altos; sucediendo lo inverso con los de alto volumen; y desafortunadamente los sistemas contables contribuyen a ello. Es importante tener en cuenta que el agregar nuevos productos no necesariamente implica reducir gastos generales, pues se debe considerar el nuevo costo de la complejidad.

Más aún, durante más de medio siglo se usó el modelo diseñado por los economistas, el cual estaba referido a un solo producto y clasificaba los costos en fijos y variables. Hoy en día, este modelo simplificado no responde al mundo real porque los productos son múltiples y los procesos de producción complejos, acorde con los cambios tecnológicos que demandan una innovación permanente.

En el pasado, el costeo consistía en calcular el gasto en mano de obra y materia prima y los gastos generales (asignados de acuerdo a alguna medida arbitraria) y añadir a la suma un margen que usualmente no tomaba en cuenta a la competencia. Cualquier elemento que implicaba valor agregado (simple adición de Costos) resultaba siendo rentable, pues por el contexto vigente en aquel entonces, de todas maneras el consumidor resultaba comprando el producto. El precio se establecía una vez calculado el Costo. Hoy, por el contrario, lo pertinente es averiguar a cuánto se puede vender el producto para en función a ello ajustar los Costos.

---

<sup>5</sup> Se denomina impulsores de costos a aquellos factores que crean e influyen en el costo y explican cómo varía éste en relación a los diferentes volúmenes de actividad del negocio.

<sup>6</sup> El costo de la complejidad es el mayor costo en que incurre una empresa al introducir la variedad en sus artículos, ya sea en el tamaño, el tipo, el color, el modelo, etc. El valor de la diversidad es el beneficio adicional obtenido por la empresa al dejar de atender en forma estándar al consumidor, ya que éste está dispuesto a pagar más por un producto diferente.

Este último criterio es el "Target cost" (Costo meta) de los japoneses. Al respecto, Robin Cooper, profesor de Harvard, señala:

"Nos inclinamos a desarrollar el modelo de un producto, determinar lo que va a costar y luego nos preguntamos si podemos venderlo a ese precio. Los japoneses lo hacen al revés. Dicen: 'Se debe vender a x. Trabajemos hacia atrás para asegurarnos que podemos hacerlo.' Nunca he visto a una empresa estadounidense hacer esto con la misma intensidad"<sup>7</sup>.

El costo meta es un costo planeado o proyectado. Es una herramienta de la gerencia para reducir los costos totales de un producto con la ayuda de todos los departamentos: producción, ingeniería, investigación y desarrollo, marketing y contabilidad<sup>8</sup>. En otras palabras, el "costo meta" es un proceso mediante el cual a partir de los precios del producto en el mercado se determina los costos objetivos o permitidos de cada etapa componente. De esta manera se puede desarrollar un producto y hacerlo competitivo (ver Figura I).

Los sistemas de Costos tienen que replantearse bajo un enfoque de "cadena de valor", dejando de lado el de valor agregado. Bajo el nuevo enfoque, cualquier negocio se desagrega en sus actividades Componentes, desde la Compra de la materia prima hasta la llegada del producto al consumidor final. Esto permite comprender el comportamiento de los costos y entender cómo se crea el valor final de un producto en cada una de las etapas del proceso. El precio constituye el elemento de referencia más importante, y los diferentes eslabones o actividades de la cadena de valor deben analizarse a fin de plantear la estrategia competitiva (reingeniería).

### **A modo de conclusión**

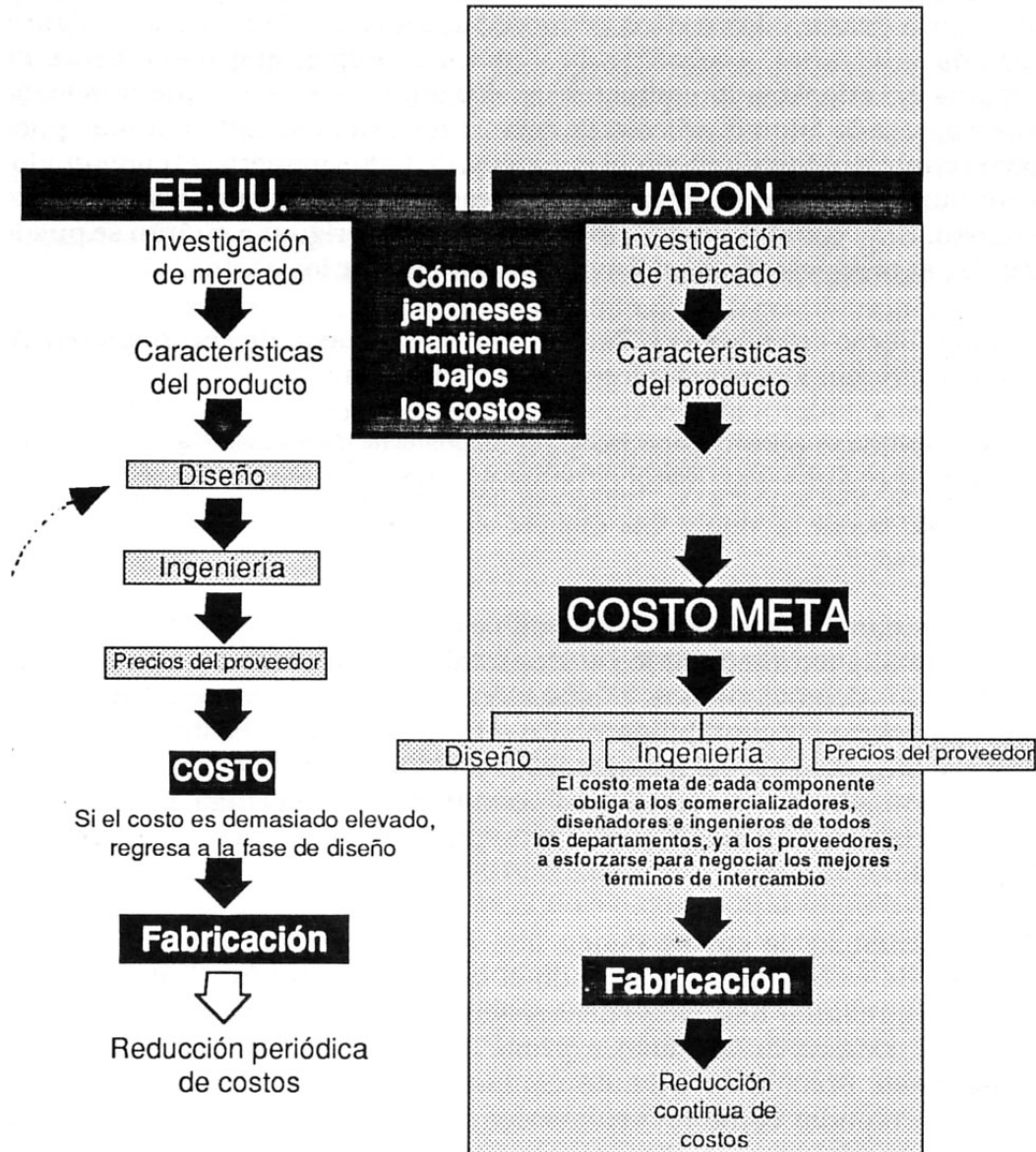
Hoy, no cabe duda que la contabilidad gerencial de inicios del siglo, con un énfasis netamente productivo y básicamente dedicada a la medición de los costos operativos de transformación, debe ser reformulada para adecuarse a un contexto totalmente diferente, en el cual la competitividad y la globalización de la economía cobran una importancia singular. En el Cuadro 1 se compara esquemáticamente la contabilidad tradicional con la estratégica.

El nuevo enfoque de la contabilidad estratégica hace referencia al planeamiento contable, el cual permite replantear y ajustar la organización, tanto productiva como administrativamente, en función de los movimientos del mercado. No cabe duda que la nueva organización debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a este nuevo contexto, y en ello los sistemas de información juegan un rol decisivo.

<sup>7</sup> Citado por Ford s. Worthy, "Japan's smart secret weapon", Fortune, New York, Aug. 12, 1991.

<sup>8</sup> Michiharu Sakurai, "Target costing and how to use it", in Barry J. Brinker (ed.), Emerging practices in cost management, Boston, Warren, Gorham & Lamont, 1990.

Figura 1



Tomada de: Ford S. Worthy, "Japan's smart secret weapon", Fortune, aug. 12, 1991, p. 73 (Traducción de A. Indacochea).

## BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

KAPLAN, Robert, **El crítico de la contabilidad**, *América Economía*, (16), 1988.

PÉREZ, Carlota, **Cambio técnico y reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo**, México D.F., *El Trimestre Económico*, 59-1(233): 23-64, ene.-mar., 1992.

SHANK, John y GOVINDARAJAN, Vijay, **Strategic cost management and the value chain**, *Cost Management*, winter 1992.

TULLY, Shawn, **The modular corporation**, *Fortune*, February 8, 1993, pp. 52-56.

## El Índice del Desarrollo Humano: hacia una medida humana de la economía

*"Durante mucho tiempo la pregunta ha sido: ¿Cuánto produce una nación?  
Ahora, la pregunta debe ser: ¿Cómo se encuentran los habitantes de una  
nación?"*

*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*

Durante décadas, en todo el mundo se ha considerado al Producto Bruto Interno como el indicador por excelencia para cuantificar y hacer comparable el crecimiento económico de los países y aún el nivel de desarrollo alcanzado. Sin embargo, desde siempre se ha percibido que este concepto tiene serias limitaciones para expresar lo que debe expresar y, sobre todo, para dar cuenta de una serie de aspectos referidos a la calidad de vida pero no susceptibles de ser medidos con indicadores netamente económicos. Para medir el nivel de desarrollo alcanzado por un país lo substancial es tener en cuenta en qué condiciones vive su población, es decir, su calidad de vida.

### Limitaciones del PBI

Una de las limitaciones más serias del Producto Bruto Interno (PBI) como indicador de la actividad económica de un país es que sólo considera la parte formal de la economía, dejando de lado al trabajo doméstico de las amas de casa, a los sectores ilegales (apuestas, narcotráfico, contrabando, etc.) y sobre todo, a ese conjunto cada vez más grande y significativo en nuestro país que se denomina sector informal.

Se estima que en el Perú los ingresos provenientes del narcotráfico igualan e incluso superan a los ingresos obtenidos con las exportaciones legales. Según Webb y Fernández Baca<sup>1</sup>, el no registro de esta actividad implicó una subvaluación del PBI de entre cinco y seis por ciento en 1988 y 1989, respectivamente. Y en Bolivia, para mencionar otro ejemplo, Samuel Doria<sup>2</sup> encuentra que la economía informal no es de ninguna manera un fenómeno

<sup>1</sup> Richard Webb y Graciela Fernández Baca de Valdez, *Anuario estadístico; Perú en números 1990*, Lima, Cuánto S.A., 1991.

<sup>2</sup> Samuel Doria Medina, *La economía informal en Bolivia*, La Paz, Editorial Offset Boliviana, ago., 1986.

marginal. pues en 1988 representó el 51 por ciento de la actividad económica total.

Otra limitación del PBI es que no discrimina entre bienes y servicios útiles - alimentos. por ejemplo- y no útiles -drogas nocivas. por ejemplo-. Este tipo de consideración no cuenta para efectos del cálculo del Producto Bruto Interno y tanto las cifras de unos y otros presentan signo positivo.

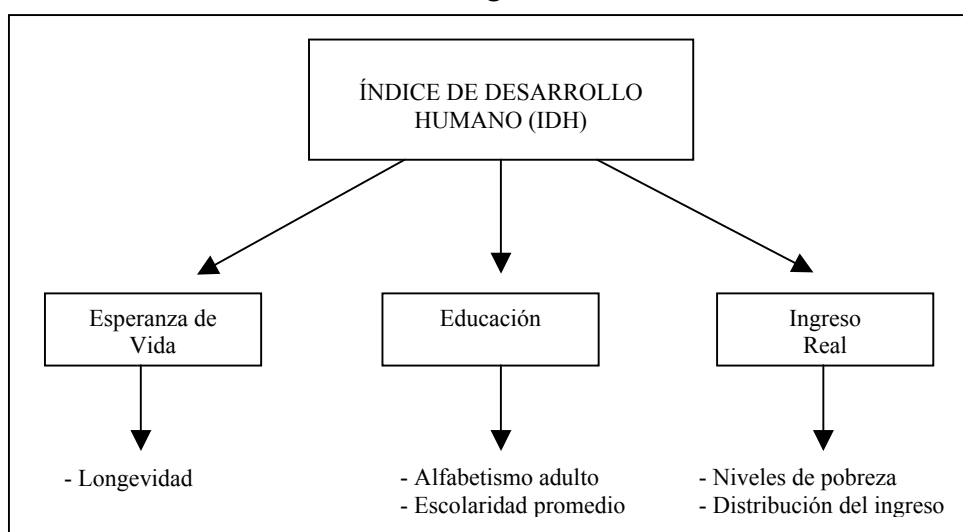
Por su parte, el PBI per cápita intenta mostrar un promedio representativo del ingreso de cada poblador, pero en realidad oculta la profunda desigualdad en la distribución del ingreso. Es decir, no pone de manifiesto los desniveles y/o desequilibrios que existen al interior de la economía. Por otro lado, tal y como es obtenido, también ignora a los sectores no económicos, como educación, salud, seguridad o medio ambiente.

## El Índice de Desarrollo Humano

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), bajo la dirección del señor Mahbub ul-Haq, ex Ministro de Planeación y Finanzas de Pakistán, se hizo cargo de la tarea de diseñar un nuevo indicador para evaluar y comparar el nivel de vida de cada país. De esta manera se concibió y salió a la luz el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para ciento sesenta países<sup>3</sup>.

Este índice se expresa en una escala que va del 0.00 al 1.00 y se basa en otros tres indicadores: esperanza de vida, educación e ingreso real (ajustado por el poder adquisitivo). A su vez, cada uno de estos indicadores consta de varios componentes. Así, la longevidad contribuye a establecer la esperanza de vida, el alfabetismo adulto y la escolaridad promedio en años sirven de base al indicador de educación y, por último, el indicador ingreso se determina a partir de los niveles de pobreza y la distribución del ingreso (ver Figura 1).

**Figura 1**



<sup>3</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, *Desarrollo humano: informe 1991*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, mar., 1991.

Es factible desagregar el Índice de Desarrollo Humano a fin de poder obtener información más representativa de las condiciones socioeconómicas de la población. De esta manera, por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano por sexos hace evidente la disparidad existente entre hombres y mujeres adultos. En ninguno de los países analizados el IDH es igual para ambos sexos, siempre favorece al sexo masculino. Mientras en los países en desarrollo la diferencia entre hombres y mujeres es grande en todos los aspectos, en los países desarrollados la diferencia es menor en cuanto a la educación básica recibida, pero crece respecto de la educación terciaria, la participación en el mercado de trabajo y el ingreso salarial.

En Japón, el IDH femenino es el 77 por ciento del masculino; en Estados Unidos, el 83 por ciento, en Italia, el 79 por ciento. El mismo índice Femenino en Costa Rica es el 60 por ciento del masculino; en Paraguay, el 73 por ciento; en el Salvador, el 76 por ciento; y en Kenya, el 52 por ciento.

Conviene destacar el caso de Japón. En términos generales, este país obtiene el IDH más alto a nivel mundial, pero cuando el indicador se ajusta sólo a la población femenina, el Japón pasa a ocupar el puesto 17 en el mundo. Semejante diferencia indica una discriminación entre sexos muy marcada, atribuible, obviamente, a lo conservador del sistema cultural japonés. Realidades opuestas son las de Finlandia, Suecia y Dinamarca, donde la diferencia entre hombres y mujeres es mínima.

Otro mérito del IDH es poder obtenerlo para los diferentes niveles socioeconómicos de la población, es decir, poder encontrarlas diferencias en la distribución del ingreso, aspecto que cobra una mayor relevancia en países donde el contraste entre los ingresos de los pobres y de los ricos es más grande. A modo de ilustración, la quinta parte más rica de la población en Brasil gana 26 veces más que la quinta parte más pobre; y en el Perú, el 50 por ciento más pobre de la población recibe el 18 por ciento del ingreso total, mientras que el 20 por ciento más rico obtiene el 54 por ciento del ingreso total<sup>4</sup>.

### **Comparando el PBI y el IDH**

Por lo expuesto hasta aquí, es obvio que el PBI y el IDH brindan información cualitativamente diferente, pero conviene mencionar algunos ejemplos para mostrar la magnitud de la diferencia.

Si se ordena a los países de acuerdo a los valores de su PBI y luego de acuerdo a sus valores de IDH, se obtendrá resultados interesantes (ver Cuadro 1). Arabia Saudita, con toda su riqueza petrolera y su reducida población, ocupa los primeros lugares de acuerdo a su PBI, pero según el IDH alcanza un

---

<sup>4</sup> PNUD, Op. Cit. Perú: INE, Encuesta Nacional sobre Medición de Vida (ENMV).

lugar modesto (69), siendo antecedido por Cuba (62), Colombia (61) y Brasil (60): aunque supera a Ecuador (77) y al Perú (78). Similar es el caso de los Emiratos Árabes Unidos.

Costa Rica, que es una democracia estable y sin ejército, se encuentra a mitad de la escala de los países en relación al PBI (55), pero con el IDH asciende al puesto 40, logrando mejor ubicación que Venezuela (44) y México (45), y casi igualando a la República de Corea del Sur (35) y a Singapur (37). Chile también resulta mejor evaluado con el IDH (38) que con el PBI (50). Otros países, como China y Vietnam, a pesar de tener bajos ingresos, ascienden en la escala con el IDH.

Japón, cuyo producto bruto per cápita está por debajo del de Suiza, asciende al primer puesto con el Índice de Desarrollo Humano en virtud de su alta esperanza de vida y su alto índice de alfabetismo. Estados Unidos ocupa el séptimo lugar en el mundo de acuerdo con el IDH, mejor que Francia (10) y Gran Bretaña (11), pero lo superan Canadá (2), Suecia (4) y Noruega (6).

En el caso de América Latina, Venezuela, cuyo indicador de ingresos por habitante es uno de los más altos de América Latina (2,450 dólares en 1989) ocupa el puesto 44 con el IDH, entre Argentina (43) y México (45) y debajo de Uruguay (32), Chile (38) y Costa Rica (40). Perú está colocado en el puesto 78, por debajo de Ecuador (77) y algo por encima de República Dominicana (80), China (82) y Filipinas (84).

En suma, si bien el desarrollo requiere un respaldo económico -producción de bienes y servicios-, el crecimiento económico no es suficiente para lograr el desarrollo. En algunos de los países más pobres de África, el desarrollo humano mejoró ligeramente pese a las tasas negativas o mínimas del crecimiento del PBI.

En definitiva, el Índice de Desarrollo Humano expresa la tasa de bienestar per cápita generada por la economía y el progreso humano logrado. Con ella se puede explicar la paradoja del ingreso y responder a Eduardo Galeano, quien decía que más de un muerto de hambre pregunta dónde se cobra el ingreso per cápita.

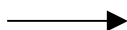
### **Para obtener un mejor IDH**

El informe del PNUD antes mencionado establece algunas pautas para ayudar a los países en desarrollo a elaborar estrategias de desarrollo humano.

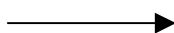
Una de ellas es la reducción de los gastos militares y el servicio de la deuda. Señala, por ejemplo, la necesidad de reprogramar los porcentajes de los presupuestos nacionales que se destinan a las fuerzas armadas en relación a los que se destinan a la remuneración de los maestros. En Etiopía, Iraq, Siria y los Emiratos Árabes, el número de soldados triplica al número de maestros.

**Cuadro 1**  
**ÍNDICE DEL DESARROLLO HUMANO**

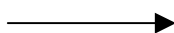
<b>Países</b>	<b>Clasificación Países por Ingreso</b>	<b>Orden por IDH</b>	<b>Orden por PIB Per Capita Real</b>
<b>I. Desarrollo Humano Alto</b>			
Japón	A	1	13
Canadá	A	2	3
Islandia	A	3	5
Suecia	A	4	6
Suiza	A	5	4
Noruega	A	6	12
Estados Unidos	A	7	1
Holanda	A	8	20
Australia	A	9	8
Francia	A	10	15
Reino Unido	A	11	17
Dinamarca	A	12	14
Finlandia	A	13	11
Alemania	A	14	16
Nueva Zelandia	A	15	23
Bélgica	A	16	18
Austria	A	17	21
Italia	A	18	19
Luxemburgo	A	19	9
España	A	20	32
Israel	A	21	24
Barbados	A	22	39
Irlanda	A	23	36
Grecia	B	24	37
Hong Kong	A	25	10
Chipre	A	26	31
Checoslovaquia	B	27	34
Bahamas	A	28	25
Malta	A	29	33
Hungría	B	30	41
URSS	A	31	38
Uruguay	B	32	42
Bulgaria	B	33	47
Yugoslavia	B	34	49
Corea, Rep.	B	35	43
Portugal	B	36	40
Singapur	A	37	26
Chile	B	38	50
Trinidad y Tobago	B	39	52
Costa Rica	B	40	55
Polonia	B	41	57
Brunei	A	42	7
Argentina	B	43	54



Países	Clasificación Países por Ingreso	Orden por IDH	orden por PIB Per Capita Real
Venezuela	B	44	44
México	B	45	46
Antigua y Barbados	A	46	59
Mauricio	B	47	46
Kuwait	A	48	29
Albania	B	49	56
Qatar	A	50	22
Bahrain	A	50	27
Malasia	B	52	48
Dominica	B	53	70
<b>II. Desarrollo Humano Medio</b>			
Panamá	B	54	63
Surinam	A	55	61
Emiratos Árabes Unidos	A	56	2
Sudáfrica	B	57	45
Rumania	B	58	71
Jamaica	B	59	75
Brasil	B	60	51
Colombia	B	61	62
Cuba	B	62	51
Seychelles	A	63	65
Granada	B	64	73
San Kdttts y Nevis	B	65	68
Tailandia	B	66	66
Belice	B	67	76
Santa Lucía	B	68	72
Arabia Saudita	A	69	28
Turquía	B	70	60
Fiji	B	71	63
Siria, Rep. Arabe	B	72	53
Paraguay	B	73	77
Corea, Rep. Dem.	B	74	92
Sri Lanka	C	75	90
Jamahiriya Arabe Libia	B	76	35
Ecuador	B	77	73
Perú	B	78	69
San Vicente	B	79	91
República Dominicana	B	80	84
Samoa	B	81	95
China	C	82	82
Jordán	B	83	78
Filipinas	B	84	88
Nicaragua	B	85	14
Omán	B	86	30
Mongolia	B	87	92
Líbano	B	88	86



Países	Clasificación Países por Ingreso	Orden por IDH	orden por PIB Per Capita Real
Guyana	C	89	101
Túnez	B	90	67
Iraq	B	91	65
Irán, Rep. Islámica	B	92	64
Maldivas	C	93	110
El Salvador	B	94	94
Botswana	B	95	so
Islas Salomón	C	96	79
Gabón	B	97	58
<b>III. Desarrollo Humano Bajo</b>			
Indonesia	C	98	96
Vietnam	C	99	113
Honduras	B	100	100
Vanuatu	B	101	99
Algeria	B	102	82
Guatemala	B	103	83
Swazilandia	B	104	89
Namibia	B	105	101
Myanmar	C	106	129
Lesotho	C	107	105
Marruecos	B	108	85
Cabo Verde	B	109	104
Bolivia	B	110	102
Zimbabwe	B	111	106
Sao tomé y Príncipe	C	112	131
Kenia	C	113	112
Egipto	B	114	94
Congo	B	115	87
Madagascar	C	116	128
Papua Nueva Guinea	B	117	93
Zambia	C	118	118
Camerún	B	119	98
Pakistán	C	120	97
Ghana	C	121	114
Costa de Marfil	B	122	103
India	C	123	118
Zaire	C	124	137
Haití	C	125	114
Comoros	C	126	123
Tanzania, Rep. Unida	C	127	133
Lao, RDP	C	128	113
Nigeria	C	129	111
Yemen	B	130	100
Togo	C	131	127
Ruanda	C	133	124
Uganda	C	134	138



Países	Clasificación Países por Ingreso	Orden por IDH	orden por PIB Per Capita Real
Senegal	B	135	108
Bangladesh	C	136	125
Guinea Ecuatorial	C	137	127
Malawi	C	138	131
Burundi	C	139	134
Camboya	C	140	113
Etiopía	C	141	138
República Centroafricana	C	142	120
Sudán	C	143	114
Bután	C	144	123
Nepal	C	145	122
Mozambique	C	146	109
Angola	B	147	119
Mauritania	C	148	115
Somalia	C	149	107
Benín	C	150	110
Guinea-Bissau	C	151	128
Chad	C	152	135
Yibuti	B	153	124
Burkina Faso	C	154	130
Nigeria	C	155	132
Malí	C	156	136
Afganistán	C	157	126
Guinea	C	158	116
Gambia	C	159	130
Sierra Leona	C	160	111

A Ingreso alto (PNB per cápita US\$ 6,000 y superior)

B Ingreso medio (PNB per cápita US\$ 5,000 a US\$ 5,999)

C Ingreso bajo (PNB per cápita por debajo de US\$ 500)

**Fuente:** PNUD, Desarrollo humano: informe 1991, Bogotá, Tercer Mundo Editores, mar., 1991.

En el Perú, según cifras de 1986, había 86 soldados por cada 100 maestros, relación casi tres veces superior a la de Japón y Canadá, el doble de Ecuador y el triple de Venezuela, pero menor que Chile. En ese año, el gasto militar del Perú fue casi el doble del gasto en salud y educación juntos.

Otro punto importante es el combatir la corrupción. Se estima que en Pakistán los ingresos ilegítimos logrados por ejercer cargos públicos equivalen aproximadamente al 4 por ciento del Producto Bruto Interno; y en otros países estos ingresos son incluso mayores.

## Las condiciones de vida en Latinoamérica

Por lo expuesto en los acápites anteriores, ha quedado claro que los países de América Latina y El Caribe deberán recorrer un camino todavía largo antes de alcanzar el nivel de los países desarrollados. La mayor parte de nuestros países están clasificados como de ingreso medio, pero dentro de esta categoría las diferencias son aun notables. Las condiciones económicas, sanitarias y educativas de los latinoamericanos difieren significativamente entre países. El examen de algunos indicadores socio-demográficos (ver Cuadro 2) así lo demuestra, como se verá a continuación.

En el periodo comprendido entre 1980 y 1985, la tasa global de fecundidad del continente fue de 3.05 hijos por mujer, muy superior a la de los países Europeos (1.71 hijos por mujer) ya la de Estados Unidos (2.04 hijos por mujer)<sup>5</sup>. Según la ONU, las cifras de fecundidad en América Latina están muy por encima del nivel de reemplazo de la población (2.1 hijos por mujer), el que en los países desarrollados fue alcanzado tiempo atrás.

Sin embargo, la situación de Chile (2.8 hijos por mujer) es más parecida a la de los países europeos mientras que Cuba ostenta una cifra más satisfactoria que la de muchos países desarrollados (1.87 hijos por mujer). En el otro extremo están Bolivia y Haití (5.5 y 5.17 hijos por mujer, respectivamente) y Honduras y Nicaragua (más de 6 hijos por mujer).

En lo que al PNB per cápita se refiere, los datos para 1990 revelan grandes diferencias. Haití y Honduras no llegan a los 600 dólares per cápita; Bolivia, República Dominicana, Guatemala y Ecuador no alcanzan los mil dólares; pero Brasil, Cuba, Uruguay y Venezuela superan los 2,500 dólares. Es de destacar, sin embargo, que el PNB per cápita de los países desarrollados es entre 8 y 10 veces superior al de los países latinoamericanos de mayores ingresos (en el mismo Cuadro 2 se presentan los mismos indicadores para cuatro países desarrollados). Para tener una idea de la magnitud de la diferencia, si los países considerados de ingreso medio por el Banco Mundial (2,220 dólares per cápita) quisieran llegar en medio siglo al nivel de los países de ingreso alto (19,500 dólares per cápita), tendrían que crecer anualmente a un ritmo promedio de 4.5 por ciento, lo que en el contexto actual es prácticamente inviable.

Otro factor clave para captar las diferencias en las condiciones de vida de los latinoamericanos es la distribución del ingreso. En los países desarrollados no se observan contrastes tan marcados entre los más pobres y los más ricos, como sí sucede en nuestros países. Como puede observarse en el mencionado Cuadro 2, la razón entre el ingreso del 20 por ciento más rico y el ingreso del 20 por ciento más pobre de la población es considerablemente mayor en nuestros países que en los países desarrollados, y las diferencias son abismales en los casos de Brasil, Ecuador y Perú. En nuestro país, los más ricos perciben un ingreso más de treinta veces por encima del ingreso de los más pobres.

---

<sup>5</sup> Hania Zlotnik, "América Latina y México ante el panorama de la población mundial", *Comercio Exterior*, México D.F., 43 (7): 625-633, jul., 1993, p. 627.

**Cuadro 2**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:**  
**INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS**  
**(en contraste con países de ingresos altos)**

PAÍSES	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>AMÉRICA. LATINA</b>											
Argentina	2,370	11.4	71	29	370		5	19	8.7	1.5	1.5
Bolivia	630		60	92	1,530	47	23	25	4.0	2.3	0.4
Brasil	2,680	26.1	66	57	1,080	96	19	23	3.9	3.7	1.7
Colombia	1,260	13.3	69	37	1,230	88	13	30	7.1	2.9	W
Costa Rica	1,900	16.5	75	16	960	92	7	32	5.7	4.4	5.0
Cuba	2,600		75	11			6	12	7.6	6.6	3.0
Chile	1,940	14.4	72	17	1,230	89	7	29	7.5	3.6	2.1
Ecuador	980	39.7	66	55	810	58	14	31	5.6	2.6	1.9
El Salvador	1,110		64	53	2,830	39	27	40	4.1	2.0	0.9
Guatemala	900		63	62	2,180	61	45	35	4.1	1.8	1.2
Haití	370		54	95	7,140	41	47	35	1.7	1.8	1.3
Honduras	590		65	64	1,510	73	27		3.9	4.9	3.3
México	2,490	19.9	70	39		71	13	31	4.7	3.8	2.3
Nicaragua			65	55	1,500	54		32	4.3	3.9	5.0
Panamá	1,830		73	21	1,000	84	12	20	6.7	6.2	5.7
Paraguay	1,110		67	32	1,460	35	10	25	4.9	1.5	0.3
Perú	1,160	32.1	63	69	1,040	61	15	29	6.4	3.5	0.8
R. Dominicana	830		67	56	1,770	63	17	47	4.3	1.5	1.7
Uruguay	2,560		73	21	510	85	4	23	7.8	3.1	1.0
Venezuela	2,560	18.0	70	34	700	89	12		6.3	4.2	2.0
Promedio (sin Cuba)			67	48	1,603	67	18.0	30	5.5	3.1	1.9
<b>PAÍSES DE INGRESO ALTO</b>											
EE.UU.	21,790	8.9	76	9	470		a)<5	18		5.9	8.3
Japón	25,430	4.3	79	5	660		<5	21	10.7	6.5	6.8
Canadá	20,470	7.1	77	7	510		<5	16	12.1	7.2	8.6
Alemania	22,320	5.7	76	7	500		<5	18	11.1	4.5	8.2
Promedio	22,503	6.1	77	7	470			18	11.3	5.9	8.3

1 = PNB per cápita (dólares 1990) (-)

2 = Razón ingreso del 20% más rico al 20% más pobre 1960-88

3 = Esperanza de vida al nacer (1990) (\*)

4= Tasa de mortalidad infantil 1990 (por cada 1,000 nacidos vivos)

5= Número de habitantes por médico (1984) (\*)

6= Población con acceso a agua potable (% 1988-90)

7= Analfabetismo de adultos 1990 (porcentaje)

8= Relación alumno/maestro primaria 1989

9= Años promedio de escolaridad 1990

10 = Gastos en educación % PNB 1989

11 = Gastos en salud % PNB 1987 (---)

a) Según la UNESCO, el analfabetismo en los países de ingreso alto es menor al 5%.

Fuentes: (\*) Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1991, Washington, 1991.

----- Informe sobre el desarrollo mundial 1992. Washington, 1992.

(\*\*) PNUD, Desarrollo humano, informe 1992. Santa fé de Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1992.

(\*\*\*) 'Cuba', Latinoamérica Internacional. (6):38-44.1993.

**Elaboración:** Propia

Respecto de la salud, la esperanza de vida al nacer en los países latinoamericanos fue en promedio de 67 años en 1990, 10 años menos que el promedio de los países industrializados seleccionados, [esto es](#), 77 años. Pero nuevamente en este caso hay diferencias importantes. En Haití, la esperanza de vida al nacer es de sólo 54 años; algunos países superan los 70 años, como Argentina, Chile y Uruguay; y los más afortunados, Costa Rica y Cuba, llegan a los 75 años.

Otro indicador relevante es la tasa de mortalidad infantil. En esta parte del continente, 48 de cada 1,000 nacidos vivos mueren antes de cumplir el primer año de vida, mientras que en los países desarrollados esta pérdida es 7 veces menor. Este aspecto es más crítico en Haití (95 por cada mil), Bolivia (92 por cada mil) y Perú (69 por cada mil). De la mano con lo anterior, el número de habitantes promedio por médico en América Latina y El Caribe es de 1,603, el cuádruple del de los países de ingreso alto. Los casos extremos son los de Haití (7,410 habitantes), El Salvador (2,830 habitantes) y Guatemala (2,180 habitantes por médico).

También con relación al acceso al agua difiere grandemente la situación de los latinoamericanos. Mientras en Costa Rica y Brasil el líquido elemento está al alcance de prácticamente todos, en Bolivia, El Salvador, Haití y Paraguay no llega ni a la mitad de la población.

Respecto de la educación se observa también un amplio rango de variación. El analfabetismo en América Latina llega al 18 por ciento en promedio, pero roza peligrosamente el 50 por ciento en Guatemala y Haití; y en el otro extremo, Argentina, Cuba, Costa Rica, Chile y Uruguay muestran cifras muy cercanas a las de los países desarrollados.

La proporción de alumnos por maestro en América Latina es de 30 en promedio, 66 por ciento mayor al promedio de alumnos por maestro en los países desarrollados. Nuevamente algunos países latinoamericanos muestran una situación similar a la de estos últimos: Argentina, Panamá y Uruguay. Notable es el caso de Cuba, que en este aspecto supera incluso a los más desarrollados.

Los años promedio de escolaridad en esta parte del continente llegan a 5.5 años, cifra que contrasta con el promedio de la muestra de los países desarrollados: 11.3 años, casi el doble. En este aspecto la situación es más grave en Bolivia, Brasil, El Salvador, Guatemala y Honduras. El caso de Haití (1.7 años promedio de escolaridad), es más que alarmante.

Consecuentemente con lo visto hasta aquí, los gastos en educación y salud como porcentaje del PNB son mayores en los países desarrollados que en Latinoamérica; sin embargo, la distancia en educación (casi el doble) es marcadamente inferior a la distancia en salud (casi 8 veces). Los países que gastan proporcionalmente menos en educación (marcadamente menos que el promedio) son Argentina, Guatemala, Haití, Paraguay y República Dominicana. Cuba y Panamá igualan los estándares de los países desarrollados. Con relación a la salud, gastan proporcionalmente menos que el promedio: Bolivia,

Colombia, Paraguay y Perú; y marcadamente más que el promedio: Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

Por otro lado, la brecha entre Latinoamérica y El Caribe y los países industrializados es muestra de un problema más de fondo. Como el PNUD señala: "La década de los años ochenta ha sido descrita con frecuencia como la "década perdida" para el desarrollo. Esto podría parecer extraño, puesto que el crecimiento internacional promedio fue mayor entre 1980 y 1989 que entre 1965 y 1980 (3.2% en comparación con 2.4%). El verdadero problema en la década de los años ochenta fue que el crecimiento internacional se distribuyó de forma muy inequitativa"<sup>6</sup>.

En el Cuadro 3 puede observarse el marcado contraste entre los países ricos y los países pobres, acentuado en los últimos años. Los más importantes indicadores de la actividad económica mundial señalan que:

- Producto Nacional Bruto mundial.- El 20 por ciento más rico de la población participa del 82.7 por ciento del PNB mundial, y el 20 por ciento más pobre sólo participa del 1.4 por ciento del PNB mundial.
- Comercio mundial.- Sucede algo similar. El 20 por ciento más pobre de la población sólo participa del 1 por ciento del comercio mundial, en contraste, el 20 por ciento más rico participa del 81.2 por ciento del comercio mundial.
- Préstamos de bancos comerciales.- La brecha es impresionante, el 20 más pobre participa sólo del 0.2 por ciento de los préstamos internacionales otorgados por los bancos comerciales, y el 20 por ciento más rico participa del 94.6 por ciento de los recursos financieros.
- Inversión extranjera privada.- Similar al indicador anterior. El grueso de las inversiones se canalizan hacia los países más desarrollados, ya que el 20 por ciento más rico recibe el 80.6 por ciento de la inversión internacional. y el 20 por ciento más pobre sólo recibe el 13 por ciento de la inversión.

---

<sup>6</sup> PNUD, Op. Cit, p. 91.

**Cuadro 3**  
**BRECHAS ECONÓMICAS CRECIENTES ENTRE RICOS Y POBRES**  
**Porcentaje de la actividad económica mundial**

<b>Periodos</b>	<b>PNB Mundial (a)</b>	<b>Comercio (b)</b>	<b>Préstamo de Bancos Comerciales (b)</b>	<b>Inversión Interna (c)</b>
<b>1960/1970</b>				
20% más rico	70.2	80.8	72.3	70.4
20% más pobre	2.3	1.3	0.3	3.5
Razón, más rico a más pobre	30 a 1	62 a 1	326 a 1	20 a 1
<b>1989</b>				
20% más rico	82.7	81.2	94.6	80.6
20% más pobre	1.4	1.0	0.2	1.3
Razón, más rico a más pobre	59 a 1	86 a 1	485 a 1	64 a 1
Valor (US\$ miles de millones)	20.000	6.000	5.000	4.500

(a) 1960 ; (b) 1970 ; (c) 1965

**Fuente:** PNUD, Op. Cit. P. 90.

### **A modo de conclusión**

En gran parte, y por los niveles de ingreso per cápita de sus países, América Latina está catalogada como un continente de ingresos medios. Sin embargo, si se trata de medir su grado de desarrollo con el IDH, su situación frente a otros países se torna más insatisfactoria. Esta diferencia pone de manifiesto las limitaciones de los indicadores económicos convencionales para reflejar la realidad.

El aporte más importante del Índice de Desarrollo Humano es el haber proporcionado un nuevo elemento para la toma de decisiones de política, más acorde con la realidad que se vive.

Las condiciones de vida imperantes en esta parte del continente no son homogéneas. En algunos aspectos, algunos países se acercan mucho a los estándares de los países industrializados, mientras que otros parecieran corresponder al grupo de los países más pobres. La situación se agrava más por la desigual distribución del ingreso en nuestros países.

Todo esto se ve reflejado en los indicadores sociales, la mayor parte de la población de América Latina vive en condiciones de pobreza.

Se necesita revertir esta difícil situación y lograr condiciones de vida mínimamente aceptables. Sólo así será posible un desarrollo económico sustentable.

## Armas y petróleo en el nuevo orden mundial\*

*"Ninguna ciencia, ningún arte, ninguna industria, se ha doblado a sí misma tantas veces como la industria nuclear desde su origen, hace 41 años, ni ninguna otra creación del ingenio humano ha tenido nunca tanto poder de determinación sobre el destino del mundo".*

*Gabriel García Márquez*

La última década del siglo XX está siendo pródiga en cambios. Sorprende la velocidad con que se suceden hechos que hasta hace poco parecían improbables. Nuevas corrientes de comercio, opciones distintas para el desarrollo de las naciones, progreso tecnológico, son algunos de los factores claves del nuevo orden. Hasta la guerra, la indeseable forma como algunas naciones se ven obligadas a resolver sus conflictos, ha tomado un nuevo cariz.

### La industria bélica a propósito de la Guerra del Golfo

La reciente Guerra del Golfo Pérsico constituyó la oportunidad por excelencia para que el desarrollo de la industria bélica pudiera mostrar todo su poder destructivo; marcó una nueva etapa en el rearme mundial y sirvió también para que el mundo pudiera apreciar el papel que en esta industria correspondía a los diversos países.

Si bien Occidente cerró filas en torno al objetivo de derrotar a Hussein, el grado de compromiso de los diversos países no fue homogéneo. Alemania optó por dar una ayuda financiera (casi anónima o de perfil bajo) de seis mil millones de dólares para sostener el conflicto y no se comprometió con una participación directa. Esto fue materia de preocupación para Washington y muestra de la doble conducta que regía en el mercado de las armas. Los países que entonces condenaban a Irak eran los mismos que 10 habían proveído de armas -incluidas las químicas- y algunos consorcios internacionales habían contribuido grandemente a la construcción de sus "bunkers".

\*Este artículo reúne y amplía los temas tratados en "A propósito de la Guerra del Golfo: las armas en América Latina" y en "Los negocios después del Golfo: armas y petróleo", artículos escritos con Nancy Paulette A. y publicados en Proyección, en sus ediciones 63 (feb.-mar. 1991) y 64 (ago. 1991), respectivamente. Esta versión final es de exclusiva responsabilidad del autor.

Se estima que durante la década de 1980 Irak gastó entre 80 y 105 mil millones de dólares en importación de armas (40 mil millones al crédito). Pero, ¿qué papel le correspondió al mundo occidental en la carrera armamentista del que después sería considerado el peor enemigo de la paz mundial?<sup>1/</sup>.

La ex Unión Soviética vendió a Irak tanques (T-G2s y T72s), aviones (MIG y Sukhoi) y helicópteros (Mi-24) por cerca de 10 mil millones de dólares. Después, y en lo que podría considerarse la primera operación conjunta de los países que fueron rivales en la otrora Guerra Fría<sup>2/</sup>, suministró información de inteligencia militar a los miembros del Consejo de Seguridad sobre las armas que había instalado en ese país.

Francia fue el segundo mayor proveedor de armas a Irak y su gobierno patrocinó con créditos blandos las exportaciones de casi toda su industria bélica. Incluso permitió a Irak renegociar su deuda en febrero de 1990 para que pudiera adquirir los aviones Mirage 2000 de la firma Dassault. Paradójicamente, Irak resultó usando armas francesas contra las tropas francesas que intervinieron en la operación conjunta en su contra.

Las compañías alemanas contribuyeron al desarrollo de una industria independiente de armas en Irak. Las plantas de gas nervioso que fueron usadas contra los prisioneros Kurdos fueron construidas por compañías alemanas y también los "bunkers" instalados alrededor de Bagdad.

China vendió al futuro "enemigo del mundo" más de 1,300 tanques, 650 carros de transporte, 720 piezas de artillería y bombas, y fragatas misileras; las firmas españolas, Land Rovers equipados con morteros y bombas; Portugal, también morteros y explosivos; Gran Bretaña, diez mil equipos de protección individual contra armas químicas y nucleares.

Italia le vendió dos fragatas, seis corbetas, algunos helicópteros, misiles, armas antitanques, vehículos armados livianos, y además le proporcionó asistencia técnica y entrenamiento para los pilotos.

Austria lo proveyó de misiles y armas químicas y le vendió, junto con firmas británicas y polacas, una planta integrada de municiones.

Suiza también le proporcionó armas de alta tecnología, principalmente para la guerra biológica y química contra los Kurdos.

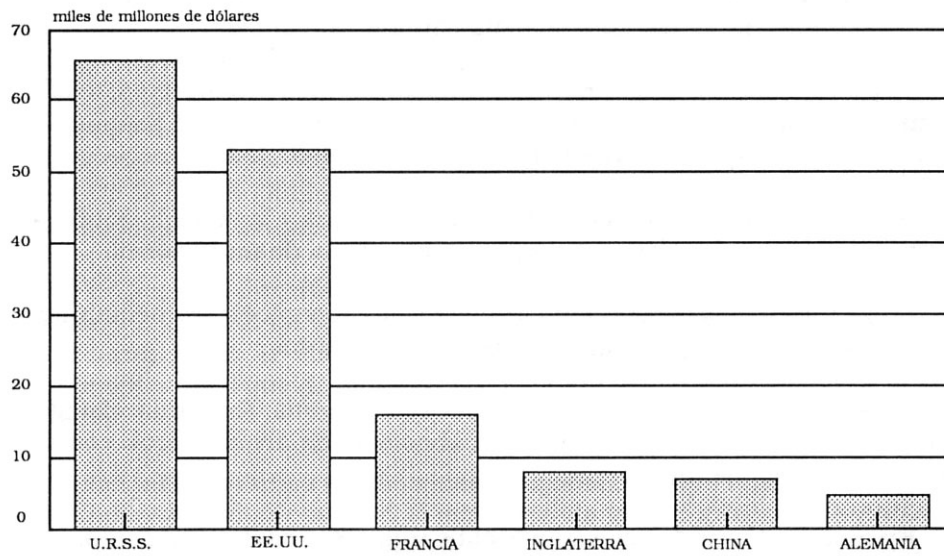
Finalmente, los países de Europa del Este (Polonia, Rumania, Hungría, Yugoslavia) también contribuyeron a abastecer de armas a Irak con una serie de ventas menores.

---

<sup>1</sup> Frederic P. Smoler, "The arming of Saddam Hussein; cynical politics and profiteering", *Dissent*, Summer 1991, pp. 347-353.

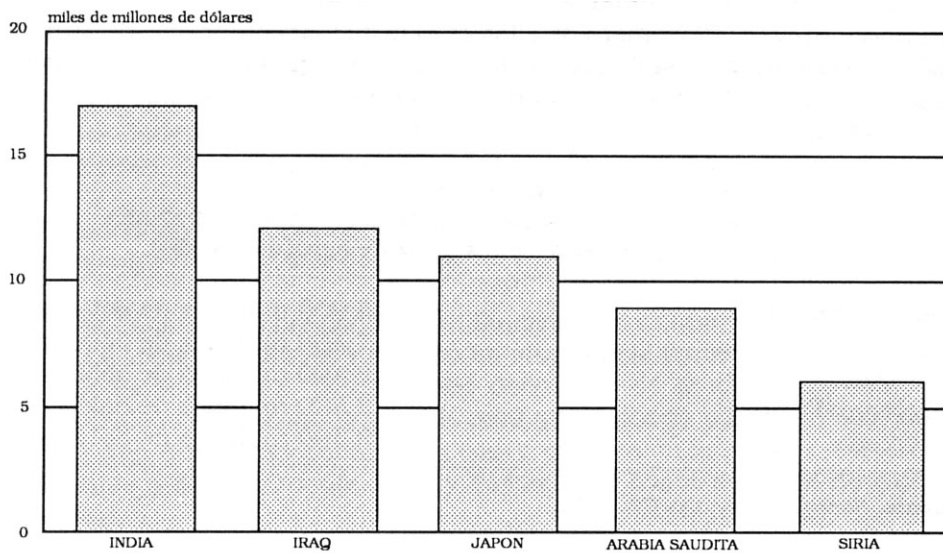
<sup>2</sup> Paul Johnson, *Tiempos modernos: la historia del siglo XX desde 1917 hasta la década de los 90*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor, feb., 1993, p. 773.

**Figura 1**  
**COMERCIO DE ARMAS**  
**Principales Proveedores**



Fuente: Newsweek, Apr., 1991

**Figura 2**  
**COMERCIO DE ARMAS**  
**Principales Compradores**



Fuente: Newsweek, Apr., 1991

En suma, al mundo civilizado le cabe una responsabilidad compartida por lo sucedido. El valor total de las armas usadas en el conflicto se ha estimado en un monto similar al total de la deuda externa de los países del Tercer Mundo. No es de extrañar que el Congreso de Estados Unidos acusara a cerca de 200 firmas extranjeras de ayudar a construir todo el arsenal de guerra de Irak. Sin embargo, no existía ningún tipo de regulación o requerimiento previo para la exportación de materiales de guerra o para aquellos productos que podían usarse como tales<sup>3</sup>. Hasta entonces, pese a las declaraciones de principios, no se había logrado establecer una política de control de armas.

En el mercado mundial de armamento, la actitud de los proveedores ha sido siempre la misma. La ex Unión Soviética, por ejemplo, que fue el mayor vendedor de armas del mundo (ver Figura 1), abastecía por igual a cualquier país independientemente de cuál fuera su ideología. Su objetivo era vender y, por supuesto, no permitir que otro país lo supliera como abastecedor.

Estados Unidos, el segundo gran proveedor, hizo lo propio. Proporcionó, sin hacer diferencias, el mismo armamento a Israel y a los países árabes. El único reparo a su política de venta de armamento fue tener mayor cautela con los países que eventualmente podían convertirse en sus enemigos, como fue el caso de Irán.

Francia, por su parte, el tercer vendedor de armas del mundo, fue el principal proveedor de Irak durante la década de 1980, simplemente porque su industria bélica no podía sobrevivir sin la exportación. Es el país europeo con el mayor número de trabajadores -230 mil personas- vinculados directamente a la industria bélica.

Lo mismo ocurría con Inglaterra, China, Alemania, Checoslovaquia, Italia, etc. El argumento más socorrido para tratar de justificar este comercio de armas es el limitado efecto que puede lograrse con un control de armas implementado en forma unilateral. Mientras algunos países continúen armándose, el resto debe seguir haciéndolo por propia seguridad.

Sin embargo, en este contexto no puede resultar sino irónico que la mayoría de los países mencionados sean a su vez miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y no menos paradójico es que los principales clientes de la industria armamentista sean países del Tercer Mundo (ver Figura 2). En efecto, la India ocupa el primer lugar entre los mayores compradores de armas; en la última década realizó fuertes gastos para modernizar sus fuerzas armadas. El segundo lugar lo ocupa Irak, país que realizó considerables compras de armamento en ese mismo periodo. El cuarto y quinto lugar corresponden a Arabia Saudita y Siria, respectivamente. La única excepción es el Japón, que ocupa el tercer lugar.

---

<sup>3</sup> "Arms technology; inside the chocolate box", *The Economist*, set., 7, 1991, p. 74.

## El reposicionamiento en el mercado de armas

Luego del inesperado fin de la Guerra Fría ya pesar de las expectativas de una coyuntura de paz, la industria bélica no parece dar señales de reconversión. Si bien los países desarrollados disminuirán considerablemente sus requerimientos para la defensa, hay otros mercados y el negocio de las armas ha entrado en una etapa de reposicionamiento.

Por ejemplo, si bien la industria bélica estadounidense se ha visto seriamente afectada por la reducción del presupuesto del Pentágono -de 127 mil millones de dólares en 1985 a 54 mil millones de dólares en 1993- y se estima que en el año 2000 las tres cuartas partes de las compañías más grandes del sector estarán fuera del negocio, el exterior todavía ofrece un panorama alentador. Se ha proyectado que para el fin de siglo las exportaciones estadounidenses de armas se habrán incrementado en 15 ó en 25 por ciento<sup>4</sup>.

Como puede observarse en el Cuadro 1, Estados Unidos se ha dedicado preferentemente a reequipar a sus asociados del Medio Oriente: Arabia Saudita y Kuwait. El primero de ellos es el principal comprador de armas de Medio oriente y su gasto anual en defensa se estima en 14 mil millones de dólares. Kuwait, no se queda atrás, con un ejército de 20 mil hombres compra más armamento que Israel o Siria.

**Cuadro 1**  
**COMPRAS EXTRANJERAS DE ARMAS ESTADOUNIDENSES**  
**(Las más grandes después del 2 de agosto de 1990)**

Arabia Saudita	25,900 millones de dólares
Kuwait	7,400 millones de dólares
Taiwán	6,400 millones de dólares
Corea del Sur	3,800 millones de dólares
Turquía	3, 100 millones de dólares

**Fuente:** Naney J. Perry, Op. Cit, p. 52.

Otros compradores de armas de Estados Unidos son los países del Sudeste Asiático. El gasto militar de Japón y de los seis Países de Reciente Industrialización (NICs) -Indonesia, Malasia, Singapur, Corea del Sur, Taiwán y Tailandia- subió de 31 mil millones de dólares en 1979 a 51 mil millones de dólares en 1989, es decir, registró un incremento de 62 por ciento, y esta tendencia debe mantenerse durante los años 90 en el Círculo del Pacífico, a excepción de Indonesia. A propósito, es de destacar el desarrollo complementario que está logrando la industria bélica de estos países. La adquisición de tecnología extranjera y las fuertes inversiones en investigación están marcando la pauta para un nuevo segmento de exportación<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Nancy J. Perry, "What's next for the defense industry", *Fortune*, feb. 22, 1993, p. 52.

<sup>5</sup> Michael T. Klare, "The next great arms race", *Foreign Affairs*, New York, 72 (3): 136-152, Summer 1993, 138.

Las zonas con mayor riesgo de conflicto territorial en este continente son la frontera entre China y Taiwán y la frontera entre las dos Coreas. Para algunos analistas, la primera constituye el mercado de armas más significativo del Asia por las compras millonarias de ambos países y por la disponibilidad de tecnología nuclear de China. La segunda frontera también es significativa por el volumen de compras de armas: Corea del Sur gastó 12 mil millones de dólares en 1992. Puede decirse que estos cuatro países están comprometidos en una carrera bélica de alta tecnología que incluye todo tipo de armas químicas y de misiles balísticos con tecnología nuclear (existe también la posibilidad de obtener tecnología del mercado negro de la ex Unión Soviética).

Por otro lado, después de finalizada la Guerra Fría, los conflictos étnico-religiosos en el mundo se han visto significativamente incrementados. La guerra Serbio-Croata de Yugoslavia, la de los rebeldes islámicos en Afganistán, la de los grupos Sikhs y Muslims en India, la de los clanes rivales en Somalia, la de los fundamentalistas islámicos en Sudán o la de las guerrillas de Sri Lanka<sup>6</sup> están contribuyendo grandemente a mantener el auge del mercado de armas.

Algo más que es preciso añadir. Durante los últimos años, la proliferación de armas nucleares y misiles ha otorgado al comercio de armas una nueva característica. Después del derrumbe de la Unión Soviética, la tecnología nuclear está disponible para quien pueda pagarla<sup>7</sup>. Las armas nucleares, químicas y bacteriológicas de la ex Unión Soviética están siendo vendidas a Medio Oriente, Irán y Pakistán, y hasta a países de Europa Central.

Si bien Estados Unidos proporciona ayuda económica para el desarme de las cabezas nucleares, no puede impedir su comercio ilícito. Las redes de traficantes internacionales de armas cuentan incluso con apoyo político y pueden proporcionar tecnología y material nuclear a Irán, Libia, Argelia, así como en el pasado se lo dieron a Irak. Contribuye a esto el que más de diez mil científicos nucleares de la ex Unión Soviética estén buscando empleo. Es más, se teme por la seguridad de las 3,000 cabezas nucleares de la ex Unión Soviética hoy en Ukraine, Belorussia y Kazakhstan. Hay rumores alarmantes sobre la desaparición de las cabezas nucleares de Kazakhstan<sup>8</sup>, se piensa que algunas podrían estar en Irán.

### **Otra arma: el petróleo**

Saddam Hussein invadió y ocupó Kuwait el 2 de agosto de 1990. Su objetivo era crear una Babilonia renacida<sup>9</sup> aprovechando el vacío de poder generado por el final de la Guerra Fría. Con ello, además, evitaba el pago de la deuda que Irak había contraído con Kuwait a raíz de la guerra de ocho años que sostuvo con Irán. Contaba para ello con un impresionante arsenal bélico proporcionado por las naciones más adelantadas.

---

<sup>6</sup> "Cold War over, other wars hot", *Fortune*, march 9, 1992, p. 10.

<sup>7</sup> "Science and technology; uranium, plutonium, pandemonium", *The Economist*, June, 1993, P. 98.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Paul Johnson, *Op. Cit.* p. 77.

Pero, ¿cómo dejó Saddam Hussein de ser cliente predilecto y pasó a convertirse en el enemigo del mundo? La razón fue el petróleo. La intervención de los Aliados tuvo como principal motivo evitar que Irak se apoderara de los recursos petroleros del Medio Oriente, con lo cual hubiera dominado el mercado mundial de este valioso recurso.

Históricamente, el precio del crudo no se ha definido simplemente con base en la oferta y la demanda, ha estado en función de una serie de otras variables políticas, económicas y tecnológicas, así como también de la performance de los países productores, de los países consumidores y de las empresas petroleras internacionales.

Si bien cuando se inició la guerra los precios del crudo se incrementaron y algunos tipos llegaron a cotizarse a 40 dólares el barril, esta tendencia a la alza desapareció pronto debido a que la oferta se incrementó rápidamente por la puesta en circulación de las reservas de crudo de parte de los países miembros de la AIE (Agencia Internacional de Energía) y por la producción adicional de los países productores, miembros o no de la OPEP. Esta sobre oferta de petróleo originó tendencias depresivas en los precios que incluso llegaron a colocarlos a niveles inferiores a los establecidos antes del conflicto.

Respecto del aumento de la producción, el aporte de los países no miembros de la OPEP fue marginal por su lenta capacidad de respuesta frente a los cambios del entorno y su limitada capacidad productiva ociosa. De los países miembros de la OPEP, el país que más contribuyó fue Arabia Saudita, que aumentó su cuota en 3.1 millones de barriles diarios y llevó su oferta hasta algo más de 8 millones de barriles diarios.

Finalizado el conflicto, este exceso de oferta sigue manteniéndose, tanto por el estímulo que la guerra generó en los países productores (miembros o no de la OPEP) cuyo petróleo suplió la producción de Irak y Kuwait, como por la firme decisión del mayor exportador de crudo del mundo, Arabia Saudita, de conservar su importante cuota de producción.

En cuanto a la demanda, se ha caracterizado por un comportamiento irregular y una muy débil tasa de aumento, debido a la exitosa implementación de políticas energéticas destinadas a disminuir el consumo de petróleo en parte de los países industrializados, por motivos de seguridad nacional. En el mundo desarrollado, el gas natural está teniendo cada vez una mayor participación dentro de la demanda de energía por sus ventajas de menor costo y menor contaminación ambiental. Además, el avance tecnológico está haciendo posible la sustitución del crudo por otras fuentes de energía no tradicionales, como la eólica y la solar.

En definitiva, con la intervención en la Guerra del Golfo el mundo desarrollado, y principalmente Estados Unidos -que en la actualidad importa más petróleo del que produce, no sólo obtuvo el control de la zona más rica en hidrocarburos (60 por ciento de las reservas mundiales), sino que garantizó su acceso a una fuente segura de petróleo barato.

De acuerdo con el American Petroleum Institute (API), en mayo de 1993 Estados Unidos importó 6.97 millones de barriles diarios, mientras que su producción doméstica fue de 6.89 millones de barriles diarios. Se espera que esta tendencia se mantenga e incluso se acentúe a fines del siglo, ya que no se deberán producir variaciones significativas en el precio del petróleo y a este país le seguirá resultando mucho más barato importar petróleo que producirlo localmente<sup>10</sup>.

En 1992 el precio promedio de la cesta petrolera de la OPEP se mantuvo en 18.41 dólares por barril, por debajo del precio de referencia fijado por la organización (21 dólares por barril). La estabilidad del precio se explica por varios factores, entre los más importantes: la presencia militar de Estados Unidos en el Golfo Pérsico, el vacío de poder generado por el derrumbe de la Unión Soviética y el éxito de las conversaciones de paz en el Medio Oriente. Además, la disminución drástica de la producción de los países implicados en la guerra, Kuwait e Irak, fue suplida por el aumento de la producción del resto de países de la OPEP. Esto permitió al cártel mantener el equilibrio entre la oferta y la demanda mundiales y, en consecuencia, la estabilidad del precio.

La producción mundial de petróleo para el año 1993 se estima que debe permanecer casi igual a la del año anterior: 67.5 millones de barriles diarios<sup>11</sup>, de los cuales a los doce países exportadores de la OPEP les corresponde alrededor de 27.8 millones de barriles diarios. Pero puede esperarse que el precio siga decreciendo si la OPEP no consigue mantener el control sobre la producción<sup>12</sup>. Cuando Kuwait e Irak recuperen su capacidad productiva es posible que ocurra una sobreoferta que presione el precio hacia abajo.

Sin embargo, la caída de los precios del crudo puede desalentar la inversión en perforación, de la que dependen el aumento de las reservas probadas y la producción futura de crudo. Los países productores en vías de desarrollo serían los más afectados porque no obtendrían rentabilidad de sus inversiones en producción y/o exploración.

## Las armas en América Latina

Quizá lo explicado hasta aquí ayude a precisar qué está ocurriendo en el escenario de América Latina, donde el gasto militar, aun habiendo disminuido en los últimos años, continúa siendo significativo pese a la crisis económica regional ya los intentos de concertación sobre control de armas de los últimos tiempos.

Además ésta es una realidad compartida con el resto de países del Tercer Mundo. Como puede observarse en el Cuadro 2, los países en desarrollo son un destino importante para las exportaciones de armas de los países provee-

---

<sup>10</sup> David N. Nakamura, "Refining strategies for theyear 2000", *Hidrocarbon Processing*, july 1993, p. 19.

<sup>11</sup> "Demanda petrolera del mundo para 1993 se ha estimado en 67.5 millones de barriles por día", *El Universal* (Caracas), 6 de febrero de 1993.

<sup>12</sup> David Knott, "OPEC restraint key to oil prices", *Oil & Gas Journal*, january 25, 1993, p. 40.

dores, y tan importante, que lo que los países del Tercer Mundo obtienen como asistencia oficial de los países desarrollados (AOD) constituye una mínima proporción de los montos que deben desembolsar por la compra de armas. En Inglaterra, por ejemplo, el ingreso obtenido por venta de armas al Tercer Mundo es 18 veces superior a la asistencia oficial otorgada a estos países.

**Cuadro 2**  
**PAÍSES DESARROLLADOS**  
**GASTOS MILITARES, ASISTENCIA Y EXPORTACIÓN DE ARMAS**

País	Gasto Militar (% PIB - 1989)	AOD Otorgada (% del Gasto Militar 1990) (1989)	% Del Total de Exportaciones de Armas al Tercer Mundo	Razón de Exportación de Armas vs. AOD (1988-89)
EE.UU.	3.2	3.8	21.45	13 a 1
URSS	--	1.6	42.55	--
Francia	2.4	17.2	10.34	15 a 1
Inglaterra	3.6	8.1	6.12	15 a 1
Alemania	2.2	16.6	1.92	3.4 a 1
Italia	2.2	16.8	1.15	1.9 a 1

AOD = Asistencia Oficial para el Desarrollo.

**Fuente:** PNUD, Desarrollo humano: Informe 1992, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores, mar., 1992, tabla 41.

Este intercambio entre los países desarrollados y los países en vías de serlo deja, pues, un saldo cuestionable. En el caso concreto de América Latina, la situación no es diferente. Como se muestra en el Cuadro 3, la resistencia oficial (AOD) recibida como porcentaje del gasto en defensa es irrisoria. Si renunciáramos a la asistencia oficial para el desarrollo y al mismo tiempo lográramos evitar la compra de armas, el ahorro en el gasto militar compensaría con creces la minúscula ayuda recibida.

En los últimos años, el gasto militar como proporción del PBI en América Latina y El Caribe se mantiene relativamente elevado (ver Cuadro 3). Los casos más destacables son Nicaragua (8.74 por ciento) y Cuba (4.46 por ciento). Les siguen Perú (4.08 por ciento), Chile (3.19 por ciento) y Venezuela (3.07 por ciento). En términos de monto, sólo 7 de los 15 países concentran el 85 por ciento del total.

Las importaciones de armas como porcentaje de las importaciones totales de cada país es otro indicador que pone de manifiesto cuán importantes son las compras bélicas para nuestras economías. Los casos extremos son Argentina (20.8 por ciento), Ecuador (14.8 por ciento), Bolivia (10.7 por ciento), Chile (10.7 por ciento) y Honduras (9.6 por ciento).

Una muestra de la distorsión que esto puede significar en países tan pobres es el elevado gasto militar como porcentaje del gasto en educación y salud juntos. Como puede apreciarse, a este respecto existe una gran dispersión. Nicaragua (318 por ciento), Bolivia (144 por ciento), El Salvador (121 por ciento), Cuba (118 por ciento) y Honduras (102 por ciento) gastan en armamento tanto o más de lo que destinan a estos servicios sociales. Pero México (8 por ciento) y Costa Rica (4 por ciento) gastan en educación y salud entre 12 y 25 veces más que en defensa. Mientras en Nicaragua hay 3.5 miembros de las fuerzas armadas por cada profesor, en México hay casi 6 profesores por cada militar. Y respecto a los médicos, Nicaragua tiene 31 miembros de las fuerzas armadas por médico, mientras que Argentina tiene prácticamente tantos médicos como militares.

**Cuadro 3**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
**GASTOS MILITARES Y USO DE LOS RECURSOS**

País	Gasto militar % PBI 1991	Gasto en Defensa (Millones de US\$) 1992	AOD Recibida % del Gasto Militar 1990 País 1989	Importaciones de Armas %Importaciones Totales por	Gasto Militar % del Gasto en Educación y Salud/1988-90	Fuerzas Armadas	
						% Docentes 1987	Por Médico 1987
Bolivia	1.98	120	2.76	10.9	144	50	7
Colombia	2.80	1.180	--	6.6	--	30	3
Ecuador	2.15	261	0.89	14.3	33	39	3
México	0.75	1,520	0.22	1.5	8	17	2
Perú	4.08	657	0.77	--	70	60	6
Venezuela	3.07	1,620	0.06	5.1	23	28	2
<b>Sudamérica</b>							
Argentina	2.52	1.750	0.06	20.8	--	21	1
Brasil	0.85	2,120	0.05	8.2	22	25	2
Chile	3.19	1,000	--	10.7	--	97	10
Paraguay	--	--	0.06	6.0	72	46	7
U-guay	2.72	241	0.28	5.8	51	96	5
<b>Centroamérica y El Caribe</b>							
Costa Rica	--	--	11.4	0.1	4	--	--
El Salvador	2.45	145	2.44	1.6	121	188	28
Guatemala	1.21	113	1.36	--	87	91	4
Haití	1.13	29	--	--	45	26	10
Honduras	--	--	1.59	9.6	102	68	6
Nicaragua	8.74	215	0.90	--	318	350	31
Panamá	--	--	1.01	2.3	23	22	2
Rep. Dominicana	0.71	35	2.21	0.3	25	50	6
Cuba	4.46	1,160	0.02	--	118	124	8

AOD = Asistencia Oficial para el Desarrollo

**Fuente:** PNUD, *Desarrollo humano: informe 1992*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores, mar., 1992, Tabla 20.

## **A modo de conclusión**

Después de observar estas cifras cabe preguntarse contra qué enemigo se están preparando nuestras fuerzas armadas y cuál es el costo de oportunidad de estos recursos canalizados al armamentismo. Además, la evidencia demuestra que las armas convencionales son poco útiles para enfrentar el terrorismo.

En América Latina, cuatro de cada diez personas viven por debajo de la línea de pobreza y más de la cuarta parte de la fuerza laboral está subempleada. El desempleo y el subempleo afectan al 44 por ciento de la fuerza laboral.

El destinar los limitados recursos a armas que no se usan en ninguna guerra porque entran muy fácilmente en desuso debido a una obsolescencia planificada por los mismos fabricantes de armas, visto desde cualquier ángulo, es realmente absurdo e implica caer en el juego de los "mercaderes de la muerte". Más aun, los gastos militares *per se* están considerados como gastos de consumo y no de inversión, pues usualmente no incrementan la capacidad productiva del país.

Para cambiar esta situación y dejar de ser fichas de ajedrez de los "mercaderes de la muerte", se debe redefinir los conceptos de seguridad y defensa. Es necesario promover un clima de acercamiento y de cooperación entre los países de la región que facilite la solución pacífica de las tensiones y elimine conflictos, muchas veces ficticios, entre vecinos.

Para dar este paso y asumir un compromiso moral con la sociedad latinoamericana, es necesario entender que las nuevas fronteras serán económicas y no militares. Es decir, pensar en términos de un bloque económico latinoamericano totalmente integrado ante los cambios del mundo.

**BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA**

AL-FATHI, Saadalla A. **OPEC crude oil supply**, *OPEC Bulletin*, jul.- aug. 1993. pp. 12-15.

COBB. Tyrus W., **Having itboth ways**, *Across the Board*, nov., 1992, pp. 10-11.

SCHNEIDER, Bany. **The russians are coming**, *Across the Board*, mar., 1991, pp. 22-28.

SMITH, Lee, **Can defense pain de turned to gain?**, *Fortune*, feb., 8, 1993.

WEISS, Stanley A. **Change the Pentagons shopping habits**, *Across the Board*, dec., 1988. pp. 50-55.