

NT ILPES  
EC 19

Formación  
Económica y Social



## EL ESTADO EN PAISES DESARROLLADOS

La acción pública en Alemania,  
Estados Unidos, Francia y Japón:  
enseñanzas para América Latina

Alfredo Eric Calcagno

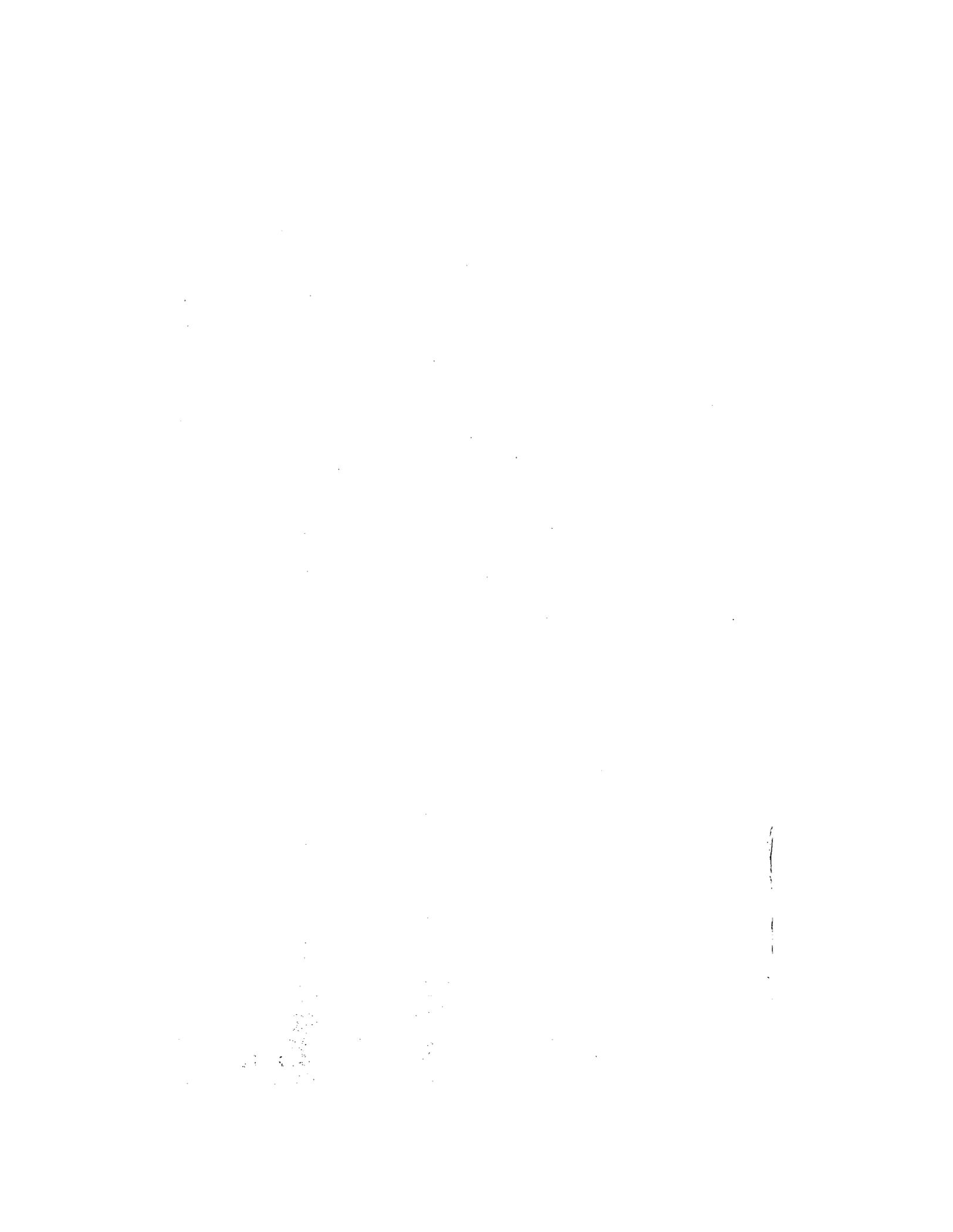
38

CEPAL-ILPES



ACIONES UNIDAS

CUADERNOS DEL  
ILPES



## EL ESTADO EN PAISES DESARROLLADOS

La acción pública en Alemania, Estados Unidos  
Francia y Japón: enseñanzas para América Latina

Alfredo Eric Calcagno

LC/IP/G.69-P  
Diciembre de 1993

Este trabajo fue preparado por el señor Alfredo Eric Calcagno, consultor del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.93.III.F.2

ISSN 0020-4080  
ISBN 92-1-329014-4

## INDICE

	<i>Página</i>
Introducción .....	9
A. LA ESTRATEGIA DE LARGO PLAZO Y LAS RELACIONES DE PODER .....	10
1. La transición .....	10
2. La situación de América Latina .....	11
3. Los ejemplos de los países desarrollados .....	12
4. La estrategia de largo plazo .....	13
5. Las relaciones de poder .....	16
B. EL REGIMEN DE ACUMULACION DE CAPITAL .....	17
1. Aspectos organizativos .....	17
2. Los sectores económicos .....	19
3. Las demandas sociales .....	23
4. Articulación con formas no capitalistas .....	29
C. LAS FORMAS INSTITUCIONALES .....	30
1. La gestión monetaria .....	30
2. El sistema fiscal .....	32
3. La relación salarial .....	33
4. Las formas de competencia .....	35
5. Las modalidades de adhesión al régimen internacional .....	37
D. CONCLUSIONES .....	39

## DOCUMENTO DE APOYO

PAPEL DEL ESTADO EN LOS ESTADOS UNIDOS  
ALEMANIA, FRANCIA Y JAPON

I. ESTRATEGIA GLOBAL .....	43
1. Estados Unidos .....	44
2. Alemania .....	47
3. Francia .....	48
4. Japón .....	49
II. PLANIFICACION .....	51
1. Estados Unidos .....	51
2. Alemania .....	53
3. Francia .....	55
4. Japón .....	57
III. SECTORES SOCIALES .....	59
1. Políticas generales: el ingreso mínimo garantizado .....	60
2. Salud .....	62
3. Educación .....	67
4. Vivienda .....	73
5. Seguridad social .....	75
IV. LA PROPIEDAD DEL ESTADO .....	80
1. Estados Unidos .....	81
2. Alemania .....	83
3. Francia .....	84
4. Japón .....	87
V. GESTION MONETARIA Y FISCAL .....	89
1. La gestión monetaria .....	89
2. La gestión fiscal .....	91
3. Las subvenciones .....	98

	<i>Página</i>
VI. POLITICAS SECTORIALES .....	99
1. La agricultura .....	99
2. La industria .....	103
3. Investigación y desarrollo tecnológicos .....	109
VII. PROCESOS DE INTEGRACION INTERNACIONAL .....	122
1. Estados Unidos .....	122
2. Alemania y Francia .....	123
3. Japón .....	124
Notas .....	126
BIBLIOGRAFIA .....	128



## Introducción

En los últimos años América Latina ha debido enfrentar una crisis, que se manifestó con plena intensidad durante la "década pérdida" y en la que aún está inmersa. No se trata de dificultades transitorias u ocasionales vinculadas a catástrofes naturales, guerras o desastres económicos, sino de problemas más profundos, que ponen en tela de juicio la vigencia y el funcionamiento de los principios sustanciales del sistema social y económico y sus posibilidades de reproducción. Están en duda el motor del régimen económico, que es la acumulación de capital, y su finalidad ética, que es la justicia social, la cual se expresa en el grado de satisfacción de las necesidades, la distribución de la propiedad y el ingreso, y la prestación de los servicios básicos. En cuanto a los instrumentos, se impugnan y se defienden la intervención del Estado, la planificación y las diversas formas de ejecutar las políticas sectoriales, fiscales, crediticias y monetarias; asimismo, existe una debilidad institucional que se refleja en deficiencias de funcionamiento global y en una menguada capacidad de acción.

En el presente trabajo se procurará extraer enseñanzas para América Latina de la acción del Estado en cuatro países desarrollados (Estados Unidos, Alemania, Francia y Japón). Para facilitar la descripción y el análisis, este documento se presentará en dos partes: en la primera se reseñan las lecciones que pueden derivarse para América Latina de la acción estatal en esos países desarrollados; la segunda consiste en un documento de apoyo que describe la acción del Estado en esos cuatro países desarrollados. De tal modo, las afirmaciones acerca de acciones y orientaciones posibles y deseables, tendrán su base de sustentación en los hechos y políticas que se sintetizan en el documento de apoyo.

Las categorías de análisis que se utilizarán en la primera parte se inspiran en las de la teoría de la regulación\* y consisten en: i) el planteo de la estrategia

---

\* Para una síntesis de la teoría de la regulación, véase Boyer (1986, en especial pp. 42 a 72). Véase asimismo Aglietta (1976), Destanne de Bemis (1977), Boyer (1979, pp. 3 a 113), Canguilhem (1980, p. 1), Coriat (1978 y 1990) y Lipietz (1984).

de largo plazo y las relaciones de poder; ii) un análisis del régimen de acumulación de capital, con aspectos organizativos (la planificación y la cogestión), sectoriales, de demanda social y de articulación con formas no capitalistas; iii) la configuración de formas institucionales, tales como el régimen monetario, el sistema fiscal, la relación salarial, las formas de la competencia y las modalidades de adhesión al régimen internacional.

Para cada tema, se hará explícita la situación de América Latina y se considerará la posible acción del Estado, sobre la base de las experiencias de los cuatro países desarrollados que se analizan.

El documento de apoyo se refiere, en capítulos sucesivos, a las políticas estatales de Estados Unidos, Alemania, Francia y Japón con respecto a la estrategia global, la planificación, los sectores sociales (ingreso mínimo garantizado, salud, educación, vivienda y seguridad social), la propiedad del Estado, la gestión monetaria y fiscal, las políticas sectoriales (agricultura, industria, investigación y desarrollo tecnológicos) y los procesos de integración internacional. A partir de toda esta información se proponen algunas sugerencias útiles.

En las páginas que siguen se hará un contrapunto entre algunos problemas importantes de América Latina y las soluciones que el Estado elaboró e instrumentó en Estados Unidos, Alemania, Francia y Japón para cuestiones relevantes en esos países. No se procura trasponer soluciones o hacer un "punteo" de asuntos para comparar políticas en situaciones tan diferentes, sino considerar los grandes temas y señalar formas de abordarlos sobre la base del éxito o el fracaso de los países industriales considerados. Tampoco se abre juicio sobre la naturaleza y orientación de las intervenciones estatales, que dependen de la composición de cada gobierno y de los intereses que defiende. No es un estudio sobre teoría del Estado, sino una reseña de la acción estatal, tal cual es en la realidad en cuatro países desarrollados.

## **A. LA ESTRATEGIA DE LARGO PLAZO Y LAS RELACIONES DE PODER**

### **1. La transición**

La rápida y a veces violenta transición que está atravesando gran parte de la humanidad provoca múltiples incertidumbres. Ante todo, ignoramos hacia dónde es la transición y cuáles podrán ser sus etapas intermedias. Actualmente existen graves problemas en el capitalismo desarrollado; en particular, suele

presentarse un marco de inequidad y corrupción, con graves dificultades para mantener una expansión productiva y absorber las altas tasas de desempleo. A su vez, gran parte del capitalismo subdesarrollado (con la notoria excepción de ciertos países de Asia oriental) se degrada cada vez más; basta con señalar que en América Latina entre 1981 y 1992 el PIB por habitante decayó en 7,3%, y que en 1989 el 44% de la población (183 millones de personas) vivía en situación de pobreza, incluido el 21% (88 millones) que vivía en la indigencia (CEPAL, 1992 y 1991, p. 77).

En el trasfondo de esa realidad están los rápidos e importantes cambios tecnológicos y la inadecuación de las formas jurídicas y organizativas vigentes para regir esos nuevos modos de producir. Además, existe un muro Norte-Sur que divide tajantemente a los países desarrollados y subdesarrollados, y en muchos casos se acentúan las sociedades duales, con una minoría de marginales en los países ricos y una mayoría de excluidos en los pobres. Por otra parte, suele plantearse la incompatibilidad entre la maximización de ganancias y la preservación del medio ambiente. Todos estos son problemas sin resolver, para los que deberán elaborarse estrategias globales de largo plazo. Tal vez estemos atravesando una transición de la misma trascendencia y profundidad que la que condujo del feudalismo al capitalismo; mientras tanto, estamos tan desorientados como los últimos feudales. Sirva de consuelo la frase de Oliverio Cromwell: "Jamás se eleva tanto el hombre como cuando ignora adónde se dirige".

## **2. La situación de América Latina**

América Latina enfrenta problemas fundamentales: "de un lado, es preciso fortalecer la democracia; de otro, hay que ajustar las economías, estabilizarlas, incorporarlas a un cambio tecnológico mundial intensificado, modernizar los sectores públicos, elevar el ahorro, mejorar la distribución del ingreso, implantar patrones más austeros de consumo, y hacer todo eso en el contexto de un desarrollo ambientalmente sostenible" (CEPAL, 1990, p. 12). En síntesis, se trata de lograr una "transformación productiva con equidad". Pero "la transformación productiva no podría ser simplemente la resultante de crear un clima macroeconómico apropiado y estable, o de aplicar una política de 'precios correctos'. Exigirá combinar el manejo macroeconómico con políticas sectoriales, así como integrar las políticas de corto y de largo plazo. Además, precisará de cambios institucionales con orientaciones estratégicas también de largo plazo, en las que pueda asentarse una forma nueva de interacción entre los agentes públicos y privados, como vía ineludible de alcanzar la equidad y la armonía social. De hecho, dicha interacción se ve como parte de

un nuevo relacionamiento global entre Estado y sociedad civil. El imperativo de la equidad exige que la transformación productiva esté acompañada por medidas redistributivas" (CEPAL, 1990, pp. 14 y 15) o, en una solución de fondo, que la equidad surja naturalmente del modelo global.

Se plantea así la necesidad de diseñar estrategias de largo plazo, con la pretensión voluntarista de influir sobre el proceso, con la más modesta de asistir a él como espectadores informados o, al menos, para contribuir a racionalizar esos procesos después de ocurridos y atribuirles una cierta coherencia.

El primer punto que se ha de considerar es la elaboración teórica de estrategias globales de largo plazo y la evaluación de su factibilidad. Ello parece indispensable para no quedar históricamente a la deriva, pero las dificultades son enormes en el caso de países como los de América Latina. El segundo se refiere a las relaciones de poder, que harán viables o imposibles determinadas soluciones.

### **3. Los ejemplos de los países desarrollados**

La construcción de estrategias globales fue relativamente fácil en Estados Unidos, dado su carácter de potencia hegemónica mundial, que estructuró el sistema económico internacional y aplicó, cuando lo consideró necesario, su enorme poder militar; sobre esa plataforma, impuso su moneda como moneda mundial y apoyó la acción de sus empresas transnacionales. Paralelamente, en una etapa practicó el fordismo como principio de organización del trabajo, régimen de acumulación y modo de regulación; después, como resultado de otra decisión gubernamental, llevó a la práctica la "reaganomics" y ahora estudia reformas basadas en mejoramientos sustanciales de la educación y la infraestructura.

En Alemania, luego de la reconstrucción, se aplicó con éxito la "economía social de mercado", que afirmó la libre iniciativa, con una firme política estatal reguladora. Después, se constituyó en uno de los ejes de la construcción europea y, más recientemente, se adoptó la decisión estatal de unificar la nación, objetivo que condiciona toda su política.

Francia, en la época de posguerra, se lanzó a la ejecución de planes, primero llamados de "modernización y equipamiento" y después de "desarrollo económico y social"; se apoyó en una política voluntarista de modernización, no quiso reconstruir la vieja industria de preguerra y se basó en las nacionalizaciones, la planificación y un "pacto socialdemócrata" por el cual los trabajadores se beneficiarían en sus remuneraciones por las ganancias de

productividad (esencia del modelo fordista). Junto con Alemania, fue uno de los ejes de la Comunidad Económica Europea (CEE).

Por su parte, después de la derrota, Japón recuperó su independencia y reconstruyó el país con tal vigor que hoy es una de las potencias mundiales. Para ello, comenzó por jerarquizar su mercado interno, construyó un importante sector industrial y pagó sus importaciones con exportaciones de manufacturas y no con endeudamiento o inversiones extranjeras. Contó en esta labor con la conducción del Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI), que reservó el mercado nacional para los capitales japoneses, organizó una estructura oligopólica, aplicó una política selectiva de los sectores que había que desarrollar y, además de orientar y conducir el proceso, canalizó el financiamiento. Esta fue la tarea de un Estado fuerte, con un gobierno de pocas dimensiones y con una interpenetración y coincidencia de intereses entre los grandes negocios y el Estado (lo que era bueno para Mitsubishi era bueno para el Japón). Actualmente, los problemas que enfrenta Japón son diferentes: las tensiones relacionadas con el enorme superávit comercial externo, el *crash* de la bolsa y del mercado inmobiliario, el desequilibrio presupuestario (con déficit en reducción) y la futura orientación de su industria exigirán cambios en la estrategia.

#### 4. La estrategia de largo plazo

##### a) *Los objetivos*

Los objetivos de largo plazo fijados por cada uno de los países desarrollados fueron el resultado de un proceso político crucial que se generó en la órbita pública, ya que no se sale espontáneamente de una guerra o de una crisis estructural. Las enseñanzas para América Latina se refieren más a la observancia de pautas generales que a la aplicación de políticas concretas.

Ante todo, se advierten algunas constantes referidas a la existencia de estrategias de largo plazo, explícitas o implícitas, al papel del Estado y a la preeminencia del interés nacional. Asimismo, se observan diferencias sustanciales que obedecen a situaciones muy distintas: en los mismos países se efectuaban importantes cambios de política cuando se iban obteniendo los objetivos fijados, o se fracasaba en su logro, o cuando predominaban otros grupos políticos o económicos.

Parece evidente que para alcanzar los objetivos nacionales es necesaria la elaboración de estrategias de largo plazo. El problema radica en que no siempre esos objetivos están claros o bien en que se los enuncia con un grado excesivo de generalidad. Cada país debería encontrar la esencia de su

mecanismo de desarrollo, es decir el equivalente de lo que para la Argentina fue el proyecto nacional de 1880 (integración al mercado mundial, con inmigración y educación primaria masivas, y construcción de la infraestructura de ferrocarriles y puertos) o el proyecto de 1945: una industrialización para un mercado interno ampliado por una mayor justicia social, financiada con el excedente generado por la exportación estatal de productos primarios, lo que a su vez generó una importante migración desde el campo hacia la ciudad, donde los nuevos obreros conseguían trabajo.

En la situación actual de muchos países de América Latina, el eje es la constitución de sociedades homogéneas, con una modalidad de desarrollo integradora y la eliminación de la pobreza. En torno a esa meta deben estructurarse las políticas, con lo cual no sólo se responde a un deber elemental de solidaridad humana, sino que se cumple con un requisito indispensable para el funcionamiento del sistema económico (Núñez del Prado, 1988). Otro objetivo fundamental en algunos países, que dependerá de su tamaño y de la potencialidad de crecimiento de su mercado interno y subregional (procesos de integración), puede ser el desarrollo de segmentos productivos con fuertes eslabonamientos internos, que sean inductores de desarrollo nacional y propagadores de tecnología y que, al mismo tiempo, tengan una vocación exportadora.

#### b) *Los instrumentos*

En cuanto a los instrumentos, está claro que el principal radica en la función que asuma el Estado. Gracias a ella, Estados Unidos logró la hegemonía mundial; Alemania instrumentó la unidad nacional; Francia aceleró el desarrollo, la homogeneidad social y la construcción europea; y Japón recuperó la independencia nacional y convirtió al país en potencia mundial. El problema de los países latinoamericanos es que sus Estados en general carecen de objetivos claros, de capacidad operativa y de consistencia política. En particular, no logran imponer el interés nacional por sobre el de los grupos económicos; en este caso, no se trata de preconizar una confrontación permanente, sino de fijar metas de interés nacional, a las que deberían adaptarse los grupos sociales y económicos.

Una de las mayores dificultades con que se tropieza en algunos casos es la falta de coincidencia entre el interés de los grandes negocios y el de la sociedad global; esta concordancia, que está en la base de la expansión de los países desarrollados, a menudo falta en los países en desarrollo. Ante esta situación y según su índole, el gobierno suele defender a uno u otro interés, o procura ser árbitro.

Por eso, la primera enseñanza radica en que es indispensable la construcción de un Estado participativo, capaz de interpretar el modelo de país a que aspira la sociedad civil y de concretarlo en la realidad. Para construir sociedades más justas y homogéneas, la solución puede generarse en la democracia integradora y participativa, no en la oligarquía ni en la plutocracia, que se proponen otros objetivos, y menos aún en las autocracias, que niegan los derechos humanos.

El tema de la capacidad operativa del Estado es fundamental y todas las acciones que se ejecuten para mejorarla son de la mayor importancia. No sólo se trata de percibir impuestos para financiar ciertos gastos, dentro de un marco de relativo equilibrio para no generar presiones sobre los procesos de ahorro-inversión y exportaciones-importaciones; también debe ocuparse de la acción del sector privado, para impedir un exceso de gastos improductivos y el surgimiento de desequilibrios económicos y sociales.

Además, cabe tener en cuenta la gravitación del Estado como propietario y productor de bienes y servicios. Esta función, que en los últimos años ha sido cuestionada en América Latina, es de la mayor importancia en los países desarrollados. Ante todo, sirve para que la sociedad disponga de áreas físicas o de la prestación de servicios que se rijan por criterios diferentes del beneficio empresario; de tal modo, es posible alcanzar objetivos que el Estado y la gente consideran valiosos. En cuanto a la prestación de servicios públicos, el cuadro 11 del documento de apoyo muestra en qué medida importante están directamente a cargo de empresas públicas, en particular en Francia y Alemania. De esta manera, puede administrarse una política de cobertura de áreas, calidad de servicios y fijación de tarifas de acuerdo con un enfoque global de mediano y largo plazo, en función del interés general.

En relación con las empresas públicas, en algunos países de América Latina se han seguido dos políticas diferentes, tendientes ambas a mejorar las cuentas fiscales y con precedentes en los países desarrollados: la reestructuración o la privatización. La decisión es política, ya que implica una definición acerca de la naturaleza y las funciones del Estado y, en particular, si los servicios públicos continuarán siendo tales o se transformarán en operaciones comerciales. Las técnicas para manejar ambas políticas con eficiencia y transparencia se aprecian claramente en algunos ejemplos de países desarrollados.

## 5. Las relaciones de poder

En los ejemplos citados de Estados Unidos, Alemania, Francia y Japón, existió una coalición de poder que elaboró y ejecutó las políticas. Los países donde se advierte este hecho más descarnadamente son Japón y Alemania. En el primer caso, en el gobierno se amalgaman el poder político y el económico; así, el MITI organizó la estructura oligopólica que manejó la industria y le garantizó el mercado interno. En Alemania, la cogestión obrera en las empresas y la alternancia demócrata cristiana y social demócrata (ambas con el ingrediente del partido liberal) aseguraron un consenso social y político con respecto a las políticas económicas.

En la posguerra, en varios países de América Latina surgieron gobiernos de raigambre popular, basados en una alianza del empresariado y los trabajadores industriales, gran parte de la clase media y, en algunos casos, las fuerzas armadas. En lo económico era la etapa de la sustitución "fácil" de importaciones, que requería empresas medianas y pequeñas, y cuyos consumidores eran la gran masa de la población interna. Ese esquema funcionó hasta que –en los países y ramas más avanzados– fue reemplazado por la sustitución "difícil", con el predominio de industrias de mayor complejidad, muchas de ellas extranjeras, a cargo de grandes empresas que producían para mercados internos y externos de mayor riqueza. En algunos casos, ésta fue la época de gobiernos autoritarios, durante la cual se concentraron la propiedad y el ingreso, se transnacionalizó la economía y el sector financiero prevaleció por sobre el productivo. Posteriormente, una vez recuperada la democracia, en varios países las restricciones del ajuste económico y la deuda externa dificultaron la constitución de alianzas sociales y económicas sólidas, capaces de elaborar y ejecutar un proyecto nacional.

En América Latina se carece de una coalición de poder del tamaño, orientación y aptitudes de la instalada en los países desarrollados incluidos en el presente estudio. En la mayoría de los países existen pocos grupos empresariales de la magnitud y profesionalidad requeridas; además, una importante proporción de los que tienen capacidad de acción y de manejo suelen distraer parte de sus recursos en actividades escasamente reproductivas (compra de empresas privatizadas, colocaciones financieras especulativas) o fugar sus capitales. En cuanto a sus actividades productivas, no alcanzan para configurar un modelo de desarrollo, pues en general tienen escasos eslabonamientos internos, son poco intensivas en mano de obra calificada y tecnología, y generan poco valor agregado; en cambio, son intensivas en capital, en recursos naturales y en subsidios públicos. Además, se produce una pugna social por la distribución del ingreso. A menudo la situación es tan

inestable que resulta difícil el cálculo de mediano plazo y la actividad empresarial se guía por la avidez inmediata. Hasta se echa de menos el sentido del tiempo de las viejas oligarquías terratenientes, para las que existían el mediano y el largo plazo (para ellas, la unidad de tiempo era la cosecha anual y no la rueda diaria de la bolsa de valores).

## B. EL REGIMEN DE ACUMULACION DE CAPITAL

El régimen de acumulación se define como "el conjunto de regularidades que aseguren una progresión general y relativamente coherente de la acumulación de capital, es decir que permitan reabsorber o extender en el tiempo las distorsiones y desequilibrios que nacen permanentemente del proceso mismo" (Boyer, 1986, p. 46). Las formas sociales y económicas que canalizan y guían los procesos de acumulación, que se considerarán a continuación, son las organizativas, las sectoriales, las demandas sociales y la articulación con formas no capitalistas.

### 1. Aspectos organizativos

Los aspectos organizativos que se examinarán son la planificación y la cogestión.

#### a) *La planificación*

La planificación es un estilo de gobierno basado en el mejoramiento de la calidad de las decisiones, en particular mediante el aumento de su racionalidad. Se reduce la incertidumbre de los agentes económicos, que de otro modo podrían verse paralizados en sus decisiones estratégicas, las que probablemente resultarían incompatibles entre sí. También crea una instancia de encuentro, negociación y concertación entre el Estado y los sectores sociales. En esencia, se trata de determinar adónde se quiere llegar y de trazar el mejor camino para alcanzar las metas establecidas. Para ello, se elaboran técnicas de planificación que consisten, primero, en proyecciones generales, después en planes sectoriales y, por último, en medidas de política económica. Hay que hacer una distinción entre los planes de mediano y de corto plazo; los primeros no incluyen metas cuantificadas y desagregadas que han de cumplirse, sino pautas generales y sectoriales, que establecen orientaciones y límites que se deben respetar. Los que sí se ejecutan cuantitativamente son los de corto plazo, que pueden expresarse en planes operativos anuales o estar contenidos implícitamente en los presupuestos anuales.

En América Latina la planificación de mediano plazo fue practicada en los últimos decenios, con mayor intensidad a partir de los años sesenta. Su grado de vigencia real dependió de las circunstancias políticas de cada país y época: en algunos casos sólo fue un libro de diagnóstico y análisis, pero no un instrumento para la acción; en otros, cumplió con su función de dar un marco a las políticas de corto plazo. Los planes de corto plazo de aplicación obligatoria fueron los presupuestos anuales; en ellos puede existir un plan global implícito o ser la superposición de requerimientos sectoriales y regionales sin compatibilizar.

Las experiencias de los países considerados ofrecen una amplia gama de situaciones y formas de encarar problemas relacionados, entre otras cosas, con la participación en la elaboración del plan, las áreas que abarca, su vinculación con el sector privado y las formas institucionales de cumplimiento. De todas esas experiencias pueden extraerse enseñanzas para América Latina.

En la elaboración del Plan de Francia se redactan documentos de base, que son preparados por cuerpos técnicos, con consulta a las fuerzas económicas y sociales directamente involucradas y a diversos organismos representativos de la sociedad. Se tiene así una visión clara de cómo piensa actuar cada grupo importante de la realidad económica y social, y el Plan procura compatibilizar esas acciones, con el mayor rigor técnico posible y de acuerdo con el interés nacional. Los modelos matemáticos globales y sectoriales, encargados a instituciones técnicas paralelas al Comisariato del Plan, son un ejemplo de previsión de la viabilidad y consecuencias del Plan. Por otra parte, mediante los contratos de Plan se han instrumentado con éxito proyectos regionales o sectoriales de desarrollo económico y organización del territorio, pues conjugan la elaboración de proyectos serios con el financiamiento necesario. En Japón, el Plan hace explícitos los objetivos estratégicos, plantea proyecciones macroeconómicas para las principales variables, calcula los requerimientos de inversión pública y canaliza los recursos crediticios.

Los distintos planes cubren diferentes actividades y jurisdicciones, según los países. En Estados Unidos, por ejemplo, no se practica una planificación nacional y global, pero sí se planifica minuciosamente a corto y mediano plazo en el Departamento de Defensa –considerando las etapas de planificación, proyecciones y presupuesto– y el objeto de planificación es el complejo militar-industrial. En el ámbito regional, se coordinan los gastos federales y locales. En Alemania es importante la compatibilización de los presupuestos federales y de los Länder. Asimismo, a nivel nacional y europeo se planifican sectores económicos y el desarrollo de áreas atrasadas y de reconversión.

Asimismo, existe una planificación que incluye a bancos, empresas y Estado, según la cual los grupos económicos ejecutan su programación estratégica dentro de un proyecto nacional ("capitalismo organizado").

**b) *La cogestión***

Con respecto a la concertación y la cogestión, el ejemplo más notorio es el de Alemania: la ley de estabilidad de 1967 obliga a los agentes económicos a practicar la concertación y la ley sobre la cogestión permite una participación activa de los trabajadores en la gestión y las inversiones de la empresa. En Japón, la ligazón entre el asalariado y su empresa, con obligaciones recíprocas, suscita una adhesión entusiasta y hasta crea una mística. Mediante este elevado grado de participación, se matiza el autoritarismo empresarial, se suministra información acerca de la empresa y, en definitiva, se compromete la adhesión de los trabajadores.

En síntesis, y de acuerdo con la orientación que decidan los respectivos gobiernos, la aplicación de algunos aspectos de la experiencia planificadora y de cogestión de los países desarrollados podría servir para hacer explícitas las políticas globales y sectoriales de mediano y corto plazo, para conocer las intenciones y lograr la cooperación de las distintas fuerzas económicas y sociales, para compatibilizar proyectos e incorporar criterios de política económica en los presupuestos anuales, para ejecutar proyectos específicos mediante los contratos del plan, para lograr una concertación social de mediano y largo plazo sobre la base de objetivos concretos y para incorporar a los trabajadores a la gestión empresarial.

## **2. Los sectores económicos**

Las actividades consideradas son la agricultura, la industria y la investigación y el desarrollo tecnológicos. En los tres casos se advierte una fuerte intervención del Estado.

**a) *La agricultura***

En los Estados Unidos se subsidia a la agricultura –incluso pagando para que no se cultive– y se llevan a cabo operaciones de salvamento para granjeros en quiebra; en Alemania y Francia, la política agrícola común de la CEE establece un sistema de fuertes subvenciones a los agricultores (levas y reembolsos), que incluye dumping para las exportaciones; y en Japón, se sostiene una agricultura intensiva, con pocas tierras, muy altos costos y elevada protección, sobre todo por razones de resguardo del sistema productivo

nacional de alimentos. Esos métodos son de poca aplicación en América Latina, dada la diferente índole de la explotación agraria en la región y la distinta naturaleza de los problemas que la aquejan (proteccionismo y dumping de los países desarrollados, fijación de precios bajos para las materias primas, falta de procesamiento de los productos básicos, etc.). Frente al dumping de los países desarrollados, los países en desarrollo también podrían subvencionar sus exportaciones agrícolas, pero carecen de los recursos necesarios, y los existentes más bien se canalizan para apoyar a determinados sectores industriales. Por otra parte, los países desarrollados no aceptan que los países en desarrollo subvencionen las exportaciones, práctica que ellos adoptan cuando les conviene, y presionan por la apertura de mercados y por la aceptación internacional de las patentes, en especial de las farmacéuticas.

Quizás la mejor enseñanza para América Latina, que surge claramente de los hechos, sea que en los países desarrollados el único principio general que se respeta es el interés nacional; que el instrumento casi exclusivo de aplicación de esas políticas es el Estado; y que se privilegia el interés de los agricultores por entenderse que ese sector es crucial en la política de equilibrio social y de ocupación sectorial, como también en relación con la autonomía nacional (abastecimiento de alimentos); esos principios prevalecen por sobre los de libre cambio y eficiencia económica.

#### b) *La industria*

Se manifiesta también una protección a industrias que ya están lejos de su etapa "infantil". Se practican sistemáticamente el proteccionismo comercial arancelario y no arancelario (incluso el de ficción, bajo la forma de restricciones "voluntarias"); la fijación de cuotas de importación; el pago estatal de gastos de investigación y desarrollo tecnológico; el manejo de las compras estatales, en particular las militares; la protección de la propiedad industrial; y en última instancia, el salvamento de empresas en quiebra. Además se ejecuta explícitamente una política de subvenciones a la industria, que la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha sistematizado en 900 regímenes puestos en práctica por 22 países miembros y por la CEE. El costo neto de los programas de ayuda estatal a la industria notificados a la OCDE en el cuatrienio 1986-1989 llegó a un total acumulado de 262 730 millones de dólares. Las subvenciones consisten en transferencias directas, concesiones impositivas, tomas de participación accionaria, créditos blandos y garantías sobre créditos.

La política aplicada por el Estado está claramente orientada a la jerarquización del sistema productivo nacional, por encima de toda

consideración de respeto a las leyes del mercado. Más aún, en Japón fue el Estado el que organizó, por conducto del MITI, los conglomerados oligopólicos que habrían de desencadenar el impresionante auge industrial del país. Otro ejemplo ilustrativo es el de Francia, cuyo gobierno en 1981 estatizó una gran parte del sistema bancario e industrial, porque la mayor ganancia empresarial del momento estaba en el sector financiero y no en el productivo, y el desarrollo de Francia necesitaba la realización de grandes inversiones industriales productivas, que los empresarios privados no estaban dispuestos a hacer. En consecuencia, se estatizaron esas empresas, se realizaron en ellas inversiones de gran magnitud y se les impuso una excelente administración. El gobierno siguiente privatizó algunas de esas empresas cuando las inversiones ya habían sido realizadas, y Francia compite ahora ventajosamente en la CEE. Mientras en esos casos el Estado modernizaba y reestructuraba, en algunos países anglosajones tomaban auge las luchas entre empresas por el control de paquetes accionarios, esterilizando parte del potencial financiero y de las energías empresariales, sin que el resultado de esas pugnas y cambios en la propiedad fuera, muchas veces, positivo desde el punto de vista productivo.

La enseñanza es clara: si la estrategia global de largo plazo decide que el sistema productivo nacional requiere de determinadas industrias y el sector privado no tiene interés en ellas o capacidad para implantarlas, es el Estado el que debe promoverlas, respaldarlas y en caso necesario crearlas y administrarlas; por supuesto, en los casos de apoyo a la iniciativa privada, no debe confundirse el interés nacional con la ineficiencia o la avidez empresarial, que constituyen un problema diferente, con otras soluciones. Por ejemplo, la experiencia de los países del Asia oriental no aboga contra los subsidios y apoyos crediticios a sectores que se quiere desarrollar (e incluso se llegó a la creación de empresas públicas que luego fueron privatizadas, como en la provincia china de Taiwán), sino contra su conversión en generadores de rentas permanentes y sin obligaciones; allí existen metas (incluso trimestrales, en la República de Corea) de desempeño, de calidad, de inversiones y de exportaciones, y las ayudas tienen carácter temporario.

En los países de América Latina, cuando en nombre de la competitividad internacional se desindustrializa y se cierran plantas industriales porque supuestamente "no son competitivas a escala internacional", se está reduciendo la productividad media del país, ya que esa planta, por "ineficiente" que sea con respecto a una japonesa o alemana, tiene una productividad muy superior a la media de la economía. No se trata de favorecer el inmovilismo o de dar una protección infinita para la industria interna, sino de poner las cosas en

una justa perspectiva. La acción estatal en los países desarrollados –que combina protección, estímulos y reconversión– es un buen ejemplo.

**c) *Investigación y desarrollo tecnológicos***

La investigación y el desarrollo tecnológicos constituyen temas que requieren de la decisión y del financiamiento del Estado. El desarrollo económico global está íntimamente ligado a las opciones que se hagan en el plano científico y técnico, que a su vez determinarán las decisiones acerca de la investigación pura y aplicada. Como por su índole se trata de actividades de rentabilidad dudosa o ligadas a la defensa nacional, y requieren grandes inversiones, el financiamiento del sector público es preponderante. Además, la investigación y el desarrollo tecnológicos generan enormes economías externas, que son difíciles de captar exclusivamente por quienes hacen la inversión, todo lo cual explica el liderazgo público en la materia.

En los cuatro países desarrollados considerados, los gastos internos brutos en investigación y desarrollo oscilan entre el 2,2 y el 2,8% del PIB y entre 100 y 180 dólares anuales por habitante. De ellos, en Estados Unidos y Francia, poco más de la mitad son gastos públicos, en Alemania el 36% y en Japón el 21% (véase el cuadro 25 del documento de apoyo). Una parte importante de esas investigaciones se paga con créditos militares: en Estados Unidos el 69% y en Francia el 35%; como perdedores de la guerra, en Alemania sólo se trata del 12% y en Japón de 3,5%. En este último caso, se observa que la proporción del PIB destinada a tales fines es análoga a la de los otros países, pero que el gasto público comprometido es mucho menor; esto se debe a que el MITI ha organizado los temas de investigación en conjunto con las grandes empresas privadas y son ellas las que costean los trabajos de investigación y aplicación.

Las enseñanzas para América Latina son múltiples. Ante todo, es necesario definir, en función del proyecto nacional, cuáles serán las áreas de investigación original y cuáles las de adaptación y de adopción de tecnologías existentes.

El primer problema resuelto por los países desarrollados es el de la "base de operaciones". En el Estado, civil o militar, o en los grandes conglomerados económicos, existe una institución o empresa en la que se radica la investigación, que tiene la solvencia necesaria para emprenderla y mantenerla hasta que rinda frutos. En los países en desarrollo, en principio sólo se cuenta para ello con el Estado –en especial, con las empresas públicas– porque, como es natural, la tecnología de las empresas transnacionales se genera en sus casas matrices, y se suministran a las filiales en el exterior únicamente los productos que necesitan, de acuerdo con las tareas que se les asignen. De

allí que uno de los problemas que crea la privatización de empresas públicas con tecnologías complejas, es que priva al país en desarrollo de una posibilidad de investigación original o de adaptación en esa materia; esto es importante en casos como el de las telecomunicaciones, por sus aplicaciones a todo el sector industrial y de servicios.

Otro tema que hay que decidir, y en el que la experiencia de los países desarrollados podría ser útil, es la forma de adaptar y utilizar tecnologías ajenas en función de las necesidades propias. En esto la experiencia japonesa es insustituible y en ella se advierte la estrecha colaboración entre el Estado, que elige las áreas y orienta todo el proceso, y las empresas privadas, que ejecutan la tarea. Sobre todo, resulta vital la asignación de recursos de acuerdo con la estrategia diseñada: si hubieran aceptado la restricción de las ventajas comparativas, no se sabe si todavía estarían cultivando gusanos de seda, pero con seguridad no existiría su industria automotriz. Un ejemplo de la viabilidad de estas políticas es el caso argentino de la posguerra, cuando bajo gobiernos diferentes, la Argentina decidió realizar investigación original en energía atómica y en tecnología agropecuaria; esa decisión fue ejecutada por el Estado en los decenios siguientes con resultados exitosos, mediante una asignación continua de recursos.

### **3. Las demandas sociales**

Las demandas sociales se han referido tradicionalmente a los sistemas de salud, educación, vivienda y seguridad social; más recientemente, se han comenzado a aplicar regímenes de ingreso mínimo garantizado, que amplían el concepto de seguro de desocupación.

#### **a) *Ingreso mínimo garantizado***

Por medio del seguro mínimo garantizado, el Estado trata de que todos tengan lo indispensable para una vida digna, cualquiera sea su condición y situación. En el caso alemán se otorga un mínimo vital, que independiza al individuo de toda asistencia y que consiste en: i) una ayuda general que cubra sus necesidades elementales; y ii) prestaciones únicas, que solventen necesidades de vestuario, vivienda, equipamiento del hogar, calefacción, etc. En Francia, el ingreso mínimo de inserción otorga a los indigentes la cobertura de los servicios médicos y sociales y paga las necesidades elementales; pero esa etapa se considera como transitoria, pues de inmediato se emprende una tarea de inserción en el aparato productivo, con la activa participación del mundo local (el Estado y los grupos económicos y sociales).

Cuando se traspone el tema a América Latina, surge el problema de la miseria. Una política asistencial es viable cuando los atendidos constituyen una pequeña minoría, pero cuando su número oscila entre el 30 y el 70% de la población, ya no funciona. De modo que dentro de la lucha contra la pobreza deberán manejarse los instrumentos aptos. Debe tenerse en cuenta que ello sólo será el resultado de un desarrollo económico con equidad, y que para obtenerlo deben actuar las políticas económicas de mediano plazo. De acuerdo con la orientación de los gobiernos, puede pensarse en un "goteo" dentro de los programas de ajuste y en una posterior expansión si se obtienen los equilibrios macroeconómicos, o en el establecimiento de un desarrollo basado en la equidad. Las opciones que se adopten influirán en el tipo de necesidades a las que se dará prioridad; esto se podrá reflejar en la implantación de un esquema de ingresos y gastos fiscales, en una revalorización del mercado interno y regional en combinación con exportaciones, sin basarlas en la retracción de la demanda interna popular, y en la distribución funcional del ingreso.

Mientras tanto, en el corto plazo puede pensarse en un conjunto de medidas, que ya se aplican en algunos países, tales como: i) cobertura médica y social para todos; ii) política nacional, regional y local de empleo; iii) política crediticia para microempresas, que tenga como garantía la seriedad del proyecto y no los bienes del deudor; iv) becas de capacitación para desempleados y subempleados; v) créditos a consumos específicos, con programas asociados de producción y ocupación; vi) desarrollo de programas intensos de pequeñas obras locales; vii) orientación de las compras estatales hacia las microempresas, las pequeñas y las medianas; viii) construcción de viviendas y obras públicas intensivas en mano de obra.

#### b) *Salud*

En Estados Unidos, Alemania, Francia y Japón existen sistemas de salud que abarcan a la casi totalidad de la población, con diferente grado de participación estatal. En 1987 el gasto público comprometido en esta área correspondía al 11% del PNB en Estados Unidos, al 8% en Alemania y Francia y al 7% en Japón; si se lo considera por habitante, ello implicaba aproximadamente 2 000 dólares en Estados Unidos, 1 000 dólares en Alemania y Francia, y 900 dólares en Japón (véase el cuadro 2 del documento de apoyo). La cobertura del seguro médico según los casos y en diferentes proporciones, está a cargo del empleador o del Estado. El problema de la aplicación de sistemas de esta índole en América Latina radica en su costo que, como se señaló, comprometerían desde la mitad hasta la totalidad del PIB por habitante de América Latina, que en 1990 era de 1 900 dólares.

No obstante estas diferencias, pueden señalarse algunas enseñanzas. La primera es el ejemplo del hospital público de Francia y Japón, que atiende a la mayor parte de la población, con un altísimo nivel de eficiencia; la forma más barata de cuidar la salud parece ser un hospital público altamente equipado y eficiente, y consultorios públicos barriales y rurales, abiertos al acceso de todos. En segundo lugar, los escasos recursos disponibles deberían administrarse con la mayor eficiencia posible; para ello debería darse prioridad a la medicina preventiva y a la lucha contra enfermedades endémicas difundidas. En ese sentido, la campaña del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) contra la diarrea infantil es un ejemplo por los resultados obtenidos y el poco gasto que implica (bolsitas de azúcar y sal). Debería evitarse la separación entre una población rica, que accede a una medicina privada pagada de mediana o alta calidad, y la mayoría, que debe conformarse con una medicina pública deficiente; incluso la medicina para ricos puede no ser "óptima", dado que la lógica mercantil puede impulsar a tratamientos caros e inadecuados (por ejemplo, la operación cesárea como norma en vez del parto natural).

### c) *Educación*

Como se señala en el documento de apoyo, el gasto público en educación en los países considerados varía entre el 4 y el 5% del PIB y oscila entre el 9 y el 14% del gasto público total (véase el cuadro 4 del documento de apoyo). En Estados Unidos, Alemania, Francia y Japón, la enseñanza primaria está a cargo casi exclusivamente de la escuela pública; y excepto en Japón, también la enseñanza media y superior es impartida mayoritariamente por escuelas y universidades estatales.

En América Latina, en 1988 el gasto público en educación alcanzó a casi 39 000 millones de dólares (4,4% del PIB), pero siguió siendo inferior en 16% al de 1980; y el gasto real por habitante, que era de 100 dólares en 1988, fue 30% inferior al de 1980 y ni siquiera alcanzó a la décima parte de lo asignado a esos fines en los países desarrollados (CEPAL/OREALC, 1992, p. 201) (en Estados Unidos, en 1987 el gasto total en educación por habitante fue de 1 257 dólares, de acuerdo con cifras de la UNESCO).

Existen tres temas controvertidos en la teoría y que plantean opciones prácticas: el aumento de los recursos o la disminución en la cobertura y calidad de la enseñanza; el aprovechamiento más eficiente de los recursos, incluyendo la distribución de fondos dentro del sector educación; y el grado de financiamiento del servicio público educacional por los usuarios o por el sistema fiscal. En el primer punto, la experiencia de los países desarrollados

muestra un importante aumento de los recursos, que constituye además el eje del Plan, como en Francia, o de campañas electorales y programas de gobierno, como en Estados Unidos. Se procura también aprovechar los recursos con la mayor eficiencia posible, asignándolos a cada nivel de la enseñanza de acuerdo con las prioridades establecidas; en el Plan de Francia, uno de los objetivos básicos es que el 80% de los jóvenes sean bachilleres. En cuanto al financiamiento del servicio público educacional, sólo en Japón la enseñanza universitaria es predominantemente privada y pagada por los estudiantes. En los demás casos y en todos los grados, es casi totalmente pública.

Las enseñanzas que se derivan de estos hechos son, primero, que es indispensable dotar a la escuela pública de los recursos necesarios para que cumpla con sus funciones. Históricamente, en los países latinoamericanos la educación fue uno de los factores más relevantes de la unidad nacional y de la estructuración social, en particular a través de la enseñanza primaria, que se fue haciendo cada vez más masiva. Sin embargo, los programas de ajuste que restringieron el gasto público no financiero también han afectado a la educación y, como consecuencia, en general han disminuido su calidad y su cobertura. Las diferencias tajantes de ingresos están trasladándose así al ámbito educativo donde se va implantando una educación privada, de elite, para ricos y otra pública, de baja calidad, para pobres.

Una tendencia que se observa en algunos de los países desarrollados, en especial Estados Unidos, es la descentralización. La autoridad educativa la ejercen las autoridades locales y los estados; tradicionalmente la enseñanza primaria y secundaria ha sido responsabilidad de las comunidades locales. Ello ha determinado algunas desigualdades debidas a las diferencias de financiamiento según el grado de riqueza de las regiones, pero como el ingreso medio es alto, la cobertura y la calidad se mantienen.

En los países de América Latina, la descentralización educativa ha sido encarada en varios países, de acuerdo con el principio de que la calidad aumenta cuando quienes adoptan las decisiones están en contacto directo con la comunidad educativa; por supuesto, se parte de la base del mantenimiento de las asignaciones presupuestarias. Sin embargo, en algunos casos la descentralización puede ser el resultado de los planes de ajuste regresivos, que tienden a restringir los gastos del gobierno central, el cual delega funciones en jurisdicciones locales pobres sin las transferencias de los recursos correspondientes.

En la estrategia educativa elaborada por la CEPAL y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para América Latina se responde a dos criterios esenciales, que también están

en la base de las políticas educativas de los países desarrollados: equidad y desempeño. "El primero mira hacia la igualdad de oportunidades, la compensación de las diferencias, el desarrollo equilibrado y la cohesión del cuerpo social en su conjunto; el otro, hacia la eficacia (metas) y eficiencia (medios), evaluando rendimientos e incentivando la innovación" (CEPAL/OREALC, 1992, p. 126). En el cálculo de los costos que implicaría una estrategia de esta índole, se señala que en América Latina actualmente el Gobierno, las empresas y las familias contribuyen a la educación con el 7% del PIB; si a ello se suma el costo adicional de la estrategia (3,9% del PIB) se llega a cerca del 11%, que es comparable al porcentaje del PIB que se asigna a la educación en algunos países desarrollados (además, cabe tener presente que se trata de un porcentaje que se aplica a una suma global diez veces menor) (véase el cuadro A).

Cuadro A

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: COSTO ADICIONAL  
ESTIMADO DE LA ESTRATEGIA PROPUESTA  
(En porcentajes del PIB)

Acceso universal a una educación básica y media	
de buena calidad .....	0,4
Programas compensatorios focalizados .....	1,0
Educación básica de adultos .....	0,1
Programas de capacitación en empresas .....	0,5
Programas de capacitación para sectores desaventajados ...	0,7
Fomento de la innovación y la creatividad .....	0,5
Instrumentos para una gestión responsable .....	0,1
Reajuste de los sueldos del magisterio .....	0,6
<b>Total .....</b>	<b>3,9</b>

*Fuente:* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/ Rev. 2-P), Santiago de Chile, abril de 1992. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.92.II.G.6, p. 218.

d) *Vivienda*

Los cuatro países desarrollados considerados prevén fondos para la construcción de vivienda para los grupos más pobres. Se trata de subvenciones directas a la vivienda, que en Estados Unidos, Alemania y Japón oscilan entre el 1,0 y el 1,5% del presupuesto general, y en Francia se elevan al 4,3%. También se conceden reducciones de impuestos para estimular la

construcción, que son importantes en Estados Unidos (4,8% de los impuestos) y oscilan entre el 0,5 y el 1,5% en los otros tres países. Además, se otorgan créditos a tasas de interés subvencionadas y se asignan fondos de solidaridad.

Los métodos empleados en los países desarrollados también se aplican en América Latina. Sin embargo su repercusión es mucho menor: primero, porque el déficit que hay que cubrir es impresionantemente mayor; segundo, porque los grupos de ingresos más bajos no tienen acceso al crédito; tercero, porque los fondos especiales que se asignan están disminuyendo como consecuencia de los programas de ajuste. Existen además otras experiencias, como las cooperativas y el trabajo comunitario para la vivienda en Uruguay.

e) *Seguridad social*

En los cuatro países considerados se aplica el régimen de reparto. El financiamiento de las jubilaciones se genera en los impuestos y las cotizaciones sobre las nóminas salariales pagados por los empleadores y los trabajadores, o por los empleadores solos, y en los impuestos generales. Asimismo, en Estados Unidos existe un régimen minoritario y complementario de capitalización (véase la sección 5 del capítulo III del documento de apoyo). Las enseñanzas para América Latina son múltiples, pero con pocas posibilidades de aplicación.

En general, en los países de América Latina la disminución de la relación entre población activa y pasiva (es decir, por cada jubilado hay menos cotizantes activos), unida a veces a las menores asignaciones presupuestarias, ha provocado una disminución en las remuneraciones relativas de los jubilados, que en muchos casos están obligados a buscar el apoyo familiar o a ingresar en la marginalidad.

Ninguno de los países desarrollados considerados practica un sistema obligatorio de capitalización. En general, quien quiere puede contratar seguros que le mejorarán la jubilación; éste es un sistema que no se ha difundido en América Latina, tal vez porque la enorme mayoría de los trabajadores no puede pagarlo. En el caso de Chile se ha implantado un sistema en que los aportes son capitalizados por fondos de pensiones. Hasta ahora han tenido que pagar prestaciones ínfimas y sus recursos han sido utilizados sobre todo en instrumentos estatales, depósitos en el sistema financiero, bonos, debentures y acciones. El problema para el gobierno es que debe seguir haciendo los pagos de pensiones ya comprometidos sin recibir las cotizaciones propias del sistema de reparto; en cuanto a los aportantes, no es seguro que los fondos de pensiones actuales existan cuando les llegue la hora de su jubilación.

#### 4. Articulación con formas no capitalistas

Uno de los problemas básicos de América Latina es su heterogeneidad estructural, provocada por la coexistencia de tres estratos: "el llamado 'primitivo', cuyos niveles de productividad e ingreso por habitante probablemente son semejantes (y a veces inferiores) a los que primaban en la economía colonial y, en ciertos casos, en la precolombina. En el otro extremo, un 'polo moderno', compuesto por las actividades de exportación, industriales y de servicios que funcionan a niveles de productividad semejantes a los de las economías desarrolladas y, finalmente, el 'intermedio' que, de cierta manera, corresponde más cercanamente a la productividad media del sistema nacional" (Pinto, 1970, pp. 83 a 100). Uno de los principales problemas sociales y económicos latinoamericanos es lograr una cierta homogeneidad entre estratos tan diferentes, separados por esperanzas de vida, modos de producción, niveles de ingreso y pautas culturales tan diversas. La forma de lograrlo deberá ser uno de los ejes de la estrategia para combatir la pobreza.

En Estados Unidos, los grupos indígenas representan una minoría de origen no capitalista y en Alemania, el proceso de unificación nacional plantea el problema de las formas socialistas de la ex República Democrática Alemana (RDA). Son experiencias muy distintas: una tiene ya varios siglos de duración y la otra no alcanza a los cuatro años, pero es interesante su consideración, que puede sugerir objetivos y orientar metodologías.

En Estados Unidos viven 1 500 000 indios, que históricamente fueron reprimidos con enorme violencia y casi exterminados (en 1896-1897 no había más que 254 000). Actualmente muchos de ellos están relegados a las reservas indias, que son el 2,3% de la superficie de Estados Unidos. En síntesis, no se los integró al país como ocurrió con las otras comunidades de origen europeo. La decisión estatal fue la apropiación de sus tierras y, de ser necesario, el aniquilamiento físico. En este caso, la enseñanza consiste en no repetir esa experiencia.

En la República Federal de Alemania (RFA) se adoptó la decisión estatal de unificar la nación. El proceso de unificación económica, monetaria y social de Alemania fue el eje de las políticas de ambas Alemanias y las principales reformas tendían a unificar las formas de producción, de tal modo que "la economía social de mercado" absorbiera a la socialista. Se comenzó por la unión monetaria, económica y social, se restauraron los derechos de propiedad y se otorgaron ayudas financieras inmediatas. En el fondo, se trata de reemplazar un modo de producción socialista por otro capitalista, en una parte del país ahora unificado, con un alto nivel cultural, plena ocupación,

producto por habitante mediano, tecnologías atrasadas y rígida organización burocrática.

Como se señaló, en las sociedades de América Latina existen estratos precapitalistas o capitalistas con bajísima productividad. La incorporación de esa población, que está marginada, constituye una de las tareas mayores de toda estrategia latinoamericana. En ese sentido, las enseñanzas que pueden extraerse de la actual política económica y social alemana se refieren a los objetivos y la metodología, puesto que las realidades a las que se aplican son absolutamente diferentes. En primer término, en Alemania se adoptó la decisión política de realizar inversiones en gran escala; en lo fundamental, la RFA no se dedica a aprovechar la mano de obra barata de la RDA, sino a elevar su productividad, para lo cual realiza inversiones muy elevadas, aún para las pautas alemanas. Las mujeres de la ex-RDA van a continuar trabajando como obreras y profesionales, aprovechando una mayor densidad de capital, pero no van a ser servicio doméstico de las familias de la RFA. En segundo lugar, se trata de distribuir la actividad económica de modo parejo en todo el país, sin privilegiar a la antigua RFA. En síntesis, se procura homogeneizar la nación y no constituir un "apartheid" con los recién incorporados, aunque ello puede significar una menor homogeneidad dentro de la ex-RDA.

Este punto es importante en América Latina: la búsqueda de la homogeneidad social, contrapuesta a la heterogeneidad estructural, debe contemplar la preservación (eventualmente actualizada) de formas comunitarias en aquellos lugares donde persisten, por ejemplo en zonas campesinas y de población indígena. O sea, la modernización y unificación del país debe hacer posible a esos sectores plantearse la alternativa: perder la tierra y convertirse en jornaleros, migrantes internos o minifundistas, o bien, desarrollar cooperativas modernas.

### C. LAS FORMAS INSTITUCIONALES

Las formas institucionales se refieren a la gestión monetaria, el sistema fiscal, la configuración de la relación salarial, las formas de competencia y las modalidades de adhesión al régimen internacional. Todas ellas están regidas –o fuertemente influenciadas– por el Estado.

#### 1. La gestión monetaria

La moneda es un atributo de los Estados que hace homogénea la circulación de mercaderías dentro de las fronteras nacionales; además, "la iniciativa de

los agentes mercantiles o una convertibilidad instituida por las autoridades monetarias asegura una correspondencia con otros espacios de circulación, de tal modo que la lógica monetaria sobrepasa al Estado-nación e impone limitaciones a su autonomía". "La dinámica entrecruzada del crédito y de la moneda actúa sobre el curso de la acumulación, la producción y el empleo y no sólo sobre el nivel de precios" (Boyer, 1986). Como es natural, la política económica de los países tiene como uno de sus elementos esenciales el manejo de la moneda. En el documento de apoyo se reseñó el estricto control que ejercen la Reserva Federal de Estados Unidos, los bancos centrales de Alemania y Francia y el Banco de Japón sobre los agregados monetarios y crediticios, en especial su influencia directa o indirecta sobre las posiciones de reserva de los bancos y las tasas de interés, y la utilización de instrumentos tales como los redescuentos y las operaciones de mercado abierto.

Actualmente uno de los puntos más polémicos del Tratado de Maastricht es la creación de un banco central y una moneda europeos. Se discute si esa delegación de soberanía es o no compatible con la posibilidad de elaborar políticas económicas nacionales autónomas. En el plano latinoamericano también se debate el grado de utilización de la política monetaria, y las opiniones y experiencias van desde su utilización plena hasta la renuncia total. El caso extremo en un sentido es el de Panamá, donde no existe una moneda nacional. Con ello se obvian los problemas derivados de la sobreemisión de moneda, pero las crisis se resuelven por la vía del desempleo. Otras limitaciones son las que surgen de la prohibición de emitir moneda, excepto como contrapartida de incrementos en las reservas internacionales, o la vigencia de regímenes análogos a los del patrón-oro.

La experiencia de los países desarrollados considerados indica que la moneda es utilizada como instrumento de política económica, de acuerdo con el criterio del Gobierno (Banco Central y Ministerio de Finanzas) y en algunos casos, también de grupos económicos y sociales representativos (como en Japón). Es decir, que no se renuncia al instrumento monetario ni se lo hace rígido, sino que se lo utiliza con la flexibilidad que requieren las políticas económicas que se apliquen, ya sean antiinflacionarias o expansivas. Además, su gestión poco tiene que ver con variables que manejen grupos económicos particulares, como los exportadores. Asimismo, está la cuestión del Banco Central independiente (casos de la Reserva Federal de los Estados Unidos y del Bundesbank de Alemania), que no son copiables, pues a diferencia de esos países, en América Latina no existe un consenso social acerca de lo que deben hacer (por ejemplo, cuál será la política de crédito).

## 2. El sistema fiscal

En los países desarrollados la presión fiscal es alta: en Alemania y Francia, 46% del PNB; en Estados Unidos, 34%; y en Japón, 33%. Además, en los distintos países existen grandes diferencias entre la importancia de los tipos de gravámenes. Las contribuciones a la seguridad social son elevadas, excepto en Japón; los impuestos sobre la renta, beneficios y ganancia de capital son elevados en Estados Unidos, Alemania y Japón, y más bajos en Francia; los que gravan bienes y servicios son altos en Alemania y Francia y bajos en Estados Unidos y Japón. Por el lado de los gastos, en Alemania y Francia son más elevados los gastos sociales y más reducidos los pagos de intereses que en Estados Unidos y Japón (véase el cuadro 13 del documento de apoyo).

Las enseñanzas para América Latina son varias: en primer término, que en los países industriales considerados se pagan los impuestos. En segundo lugar, que la carga fiscal es mucho más alta, ya que en el período 1987-1989, iba desde el tope del 25% del PIB en Costa Rica, Chile y Uruguay, hasta el 9% de Guatemala. La tercera observación se refiere a la estructura de los ingresos: en los países desarrollados son elevados los impuestos sobre la renta, beneficios y plusvalía, es decir los que inciden sobre los grupos más ricos. En cambio, esos gravámenes son en general bajos en América Latina; en los casos en que son relativamente altos, se refieren a países petroleros (Venezuela, México y Ecuador) o mineros (Chile y Perú) y en su mayor parte son pagados por las empresas que se dedican a esas actividades. En Argentina llegan al 4,3% y en Brasil al 9,8% del total de los ingresos fiscales. Lo exiguo de los impuestos a la renta y la riqueza ha persistido en forma paralela con la concentración del ingreso y la riqueza en los últimos tres quinquenios.

Los resultados obtenidos en los países desarrollados suponen una excelente capacidad operativa en la recaudación y una economía con relativa estabilidad de precios (efecto Olivera-Tanzi). Una vez obtenidos esos requisitos básicos, debería manejarse el sistema fiscal no sólo como caja de ingresos y egresos, sino también como elemento de redistribución de ingresos: por el lado de los impuestos, aumentando su progresividad; y por el de los gastos, incrementando los de índole social. Para ello debería revertirse la situación imperante actualmente en la región, en la que se ha registrado en los últimos años un aumento del pago de intereses y un retroceso en los demás rubros (véase el cuadro B).

Cuadro B

AMERICA LATINA: GASTO DEL GOBIERNO, POR SECTORES,  
EN PAISES SELECCIONADOS (a), 1980-1981 Y 1985-1987  
(En porcentajes del gasto total)

	1980-1981	1985-1987
Salud y educación	24,4	18,4
Servicios económicos	19,3	13,6
Administración general	13,1	9,6
Defensa	7,7	6,8
Pago de intereses	9,0	19,3
Otros	29,6	33,6

*Fuente:* Giovanni Andrea Cornia y Frances Steward, "Sistema fiscal, ajuste y pobreza", *Colección Estudios CIEPLAN*, Nº 31, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), marzo de 1991, p. 92, sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

(a) Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, México, Panamá, Uruguay y Venezuela.

### 3. La relación salarial

"Definir diversas formas de relación salarial significa caracterizar las vinculaciones mutuas entre diferentes tipos de organización del trabajo, el modo de vida y las modalidades de reproducción de los asalariados" (Boyer, 1986, p. 49). La relación salarial está regida directamente por el Estado en la medida en que obedece a la legislación laboral y a la política económica, e indirectamente por las pautas de comportamiento que se inducen en los empresarios y los trabajadores.

En Estados Unidos la relación salarial era típicamente fordista y se establecía tradicionalmente sobre la base de la negociación colectiva, que versaba sobre: i) fijación del salario directo; ii) desocupación y salario indirecto; iii) control de las reglas de trabajo; y iv) extensión del contrato firmado con una firma clave a toda la rama de industria. Con posterioridad a 1980, se produjo una flexibilización de las relaciones de trabajo, con un retroceso en las conquistas de los trabajadores. En síntesis, estas nuevas relaciones significan "una pérdida de competitividad interna, compromisos contractuales defensivos y dualización de la economía y la sociedad (se establece una división entre empleos 'buenos' y 'malos'). ... La modernización a la americana es en lo esencial defensiva: atada más a recuperar los espacios conquistados anteriormente por el sindicalismo que a establecer nuevos compromisos dinámicos" (Coriat, 1990, pp. 234 y ss.).

En Alemania, se consiguió "conjugar en el largo plazo resultados exportadores de primer plano y una relación salarial basada sobre un sistema de derechos y ventajas de gran alcance, reconocidos a los asalariados y a los sindicatos" (Coriat, 1990, p. 247). Existen dos tipos de reglas en las relaciones industriales: los convenios colectivos entre sindicatos y empleadores y los acuerdos de empresa establecidos en los consejos de empresa regidos por las leyes de cogestión. Se practica una flexibilidad interna basada en una política de inversiones en recursos humanos y en organización. Se decidió forzar a las empresas a "una política de garantías de empleo, de salarios mantenidos, de inversiones en la formación y la organización ... y este modelo contractual también 'forzó' una adaptación a un modelo mundial que se tornó más difícil por la calidad de los productos más que por los costos" (Coriat, 1990, p. 256).

En Japón el modelo es diferente a los dos anteriores y puede constituir un nuevo paradigma organizativo, ya que es a la vez un sistema de organización laboral y de inserción social, como lo fueron –o son– el taylorismo y el fordismo; el hecho de que sea adoptable o no por otros países es un problema diferente. En esencia, consiste en la producción en series pequeñas de productos diferenciados y variados, buscando ganancias de productividad inéditas, fuera de las economías de escala y de la estandarización tayloriana y fordista (Coriat, 1991, pp. 19 a 21). Los principios básicos son la autoactivación, la desespecialización y la polivalencia obrera, un tipo de información que va de abajo hacia arriba y la gestión sin existencias, con un sistema laboral basado en el empleo de por vida, el salario por antigüedad y el sindicalismo de empresa, que colabora con ella (Coriat, 1991, caps. 2 y 3). El otro ingrediente del sistema es el paternalismo del empresario.

Las enseñanzas para América Latina consisten de nuevo en la sugerencia de orientaciones generales y algunos modos de acción, ya que las realidades son muy diferentes.

La primera relación es la que surge de los diferentes tipos de organización del trabajo. En América Latina coexisten actividades que en el mismo rubro tienen productividades muy diferentes. En tales casos, la reacción empresarial es la de conservar las empresas menos eficientes, porque ellas serán las que fijarán el precio y aumentarán la tasa de ganancia de las más eficientes. En el pasado, la acción del gobierno contribuyó a mantener tal estado de cosas con una elevada protección. Posteriormente, la acentuación de la economía dual introdujo mayor eficiencia en los sectores más modernos.

Los movimientos políticos de raigambre popular mejoraron las condiciones de vida de los trabajadores, pero en las etapas posteriores, en muchos casos se produjo una gran concentración de la propiedad y la actividad económica,

los planes de ajuste incentivaron la actividad exportadora y se procuró bajar los costos mediante rebajas salariales, para lo cual se implantaron normas de "flexibilización laboral". La dualización de la economía se acentuó con el estrato de producción moderna "taylorizado" y el tradicional que conserva modos paternalistas. En medio de esta situación, el Estado procura aplicar los planes de ajuste tratando al mismo tiempo de mejorar la calidad y bajar los precios de los rubros de exportación, disminuyendo los costos salariales y a la vez intentando cobrar impuestos.

La discusión pendiente consiste en determinar cuáles serán los ejes de la actividad productiva, qué pautas del taylorismo, del fordismo y del modelo japonés regirán las relaciones salariales, y qué modalidades originales surgirán de las múltiples realidades latinoamericanas. Deberán tenerse en cuenta las diferencias entre el "taylorismo" y el "fordismo". Este último tiene, además de la "organización científica del trabajo" (en cadena), una pauta distributiva o norma salarial: los asalariados participan de los progresos de la productividad, existe una regla por la cual se negocian los salarios en función de los acuerdos en ramas y empresas claves, se incrementa el "salario indirecto" con el gasto social, etc. De acuerdo con el marco conceptual y el modelo de desarrollo que se adopten, y con el papel que se le asigne al mercado interno, el Estado deberá dictar su nueva legislación laboral y orientar su política económica.

#### **4. Las formas de competencia**

En los casos de los países desarrollados considerados, las políticas de Estados Unidos y de Japón ofrecen perspectivas opuestas.

En Estados Unidos desde la Ley de Comercio Interestados (*Interstate Commerce Act*) de 1888 y la Ley Antimonopolio Sherman (*Sherman Antitrust Act*) de 1890 hasta ahora ha existido la decisión estatal de garantizar la libre competencia y de disolver los monopolios; un ejemplo típico es el desmantelamiento del monopolio de las telecomunicaciones que tenía la ATT, producido en 1982. Por otra parte, existe una fuerte reglamentación que actúa a todos los niveles: federal, estatal y local. En el plano económico, se controlan el transporte, la energía y las telecomunicaciones; los precios, las inversiones y los beneficios están sometidos al acuerdo de las autoridades fiscalizadoras. En lo social, existen normas para la higiene, la salud, la defensa del medio ambiente y del consumidor, las condiciones de trabajo, etc. En síntesis, se trata de facilitar las condiciones para el funcionamiento de la competencia y de garantizar los derechos del consumidor, en un sistema en que predomina el gigantismo de las empresas.

El caso de Japón es diferente. Durante la posguerra, la potencia ocupante disolvió los grupos económicos dominantes (*holdings zaibatsu*) y en 1947 se sancionó una ley antimonopolios inspirada en la de Estados Unidos. Posteriormente y con diversas vicisitudes se reconstituyeron importantes oligopolios, bajo la égida del Estado. Debe advertirse que los límites entre el Estado y el sector privado son borrosos en el Japón, dada la estrecha interpenetración entre ambos. Se forman, con el respaldo del MITI, los *keiretsu*, es decir un complejo de empresas industriales y financieras asociadas. Reúne a antiguos y nuevos grupos industriales y a los grandes bancos, disocia la propiedad (dispersa en miles de accionistas) de la gestión (gerentes en consulta con funcionarios) y –a diferencia de los *zaibatsu*– invierten en todos los sectores y no sólo en aquellos que dominan (Torres Filho, 1983, pp. 120 y 121). Junto a esta concentración de grandes empresas de elevada productividad, con trabajadores con altos salarios y contratados de por vida, están las pequeñas y medianas empresas, que constituyen una enorme red con alta intensidad de mano de obra, salarios débiles y empleos precarios, y que en lo esencial trabajan para los grandes conglomerados (Lecler, 1988, p. 260).

En América Latina, la alta concentración de la propiedad y de los ingresos, así como la estructura oligopólica de la actividad económica relega al terreno de las utopías las leyes antimonopólicas. Además, las normas de conducta empresarial en general no van en el sentido de la competencia, sino de la colusión; ya es norma, por ejemplo, que las bajas de costos no rebajen los precios, sino que aumenten los beneficios; que las ganancias no se reinviertan totalmente en la producción, sino que en gran medida pasen a la especulación financiera y al consumo suntuario; y que en las licitaciones públicas, los empresarios se repartan cuotas de las compras estatales sin competir realmente y cotizando de común acuerdo a precios mucho más altos que los normales.

Es difícil la implantación de un régimen competitivo en una situación controlada por oligopolios, con inflación mediana o alta, con restricción de créditos –en muchos casos con supresión de ellos por ser escasos y caros–, con inseguridad en las reglas del juego y con mercados en general recesivos. Tal vez uno de los problemas mayores que enfrentan las economías latinoamericanas sea la inexistencia de empresarios serios y eficientes en la cantidad que requeriría el funcionamiento de un sistema productivo. En ese sentido, el ejemplo de los países desarrollados radica en que los empresarios cumplen con su función de tales: organizan, se arriesgan, financian, producen, reinvierten, todo ello sin descuidar las ganancias razonables y con buenas relaciones laborales; para ellos existen el mediano y el largo plazo. Al mismo tiempo, es fundamental una acción del Estado que canalice hacia la producción, y comprometa en actividades específicas, tanto las iniciativas y recursos

privados como los suyos propios; en ningún caso debería prescindirse de una política industrial.

### **5. Las modalidades de adhesión al régimen internacional**

En el escenario mundial se superponen dos tendencias: por una parte, existe una internacionalización del comercio y los flujos financieros, que tiene como principales agentes a las empresas transnacionales; por otra, se manifiesta un movimiento hacia la integración, mediante el cual los gobiernos tratan de estructurar una "base de operaciones" que les asegure un mercado propio y los proyecte con ventajas en el ámbito internacional. Los cuatro países considerados, en mayor o menor medida, han adoptado ambas estrategias y la acción de sus gobiernos ha sido diferente según los casos.

En el plano del comercio y las finanzas mundiales, simultáneamente utilizan el proteccionismo y la penetración, valiéndose de la capacidad de negociación que surge de su poder económico, político y militar; las vicisitudes de la Ronda Uruguay en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) son una muestra de ello. Paralelamente, apoyan con fuerza las actividades de sus empresas transnacionales en otros países y en algunos casos planifican cuidadosamente su acción.

Una de las actividades más importantes de los Estados consiste en generar y administrar los procesos de integración. La situación actual muestra dos grandes movimientos institucionalizados y otro "de facto".

El sistema más antiguo es el de la CEE, que está en vías de consolidación y ampliación. El nuevo es el del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC), que atraviesa la etapa de aprobación parlamentaria. En el primer caso, se trata de la integración entre países con parecido nivel de desarrollo, mientras que en el segundo intervienen dos países desarrollados y uno en desarrollo. Las modalidades de los dos sistemas y los últimos acontecimientos relacionados con ellos se describen en el documento de apoyo. El esquema "de facto" es el liderado por Japón, en el que existen importantes flujos de comercio e inversiones. Hay un comercio "intrasectorial verticalizado" entre los países de Asia Sudoriental y Japón, y también empresas japonesas han entrado en la República de Corea y otros países para desde allí exportar a Europa y Estados Unidos, sin que esas exportaciones se consideren dentro de las cuotas que afectan a Japón. Por comercio "intrasectorial verticalizado" se entiende el desplazamiento de la producción de Japón a otros países en ciertos sectores productivos, procurando Japón reservarse las partes más intensivas en tecnología e investigación.

Interesa ahora sacar enseñanzas para América Latina. La primera indicación válida es la conveniencia de integrarse para aprovechar mercados ampliados y economías de escala. En ese sentido, la mejor asociación es la que surge de economías con parecido grado de desarrollo, donde las especializaciones se plantean por ramas de actividad y no por sectores económicos. Es decir, se intercambian productos de análogo contenido de capital y tecnología, a menudo de las mismas ramas industriales, y no se vende agricultura y minería baratas para comprar industria y servicios caros. De allí la conveniencia de impulsar proyectos como el del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

El segundo tema –que se debe estudiar, porque no aparece claro– es si estamos frente a un movimiento internacional irreversible que va hacia la consolidación de grupos integrados, lo que significaría que quienes se queden afuera soportarán la inclemencia de la soledad y la miseria. Consecuentemente, los países deberían buscar socios ricos o con gran mercado para cobijarse. Este llamado a subirse al tren –que en estas metáforas siempre es el último– sin saber adónde va y si seremos pasajeros, personal de servicio o trabajadores inmigrantes, merece un análisis más detenido. Parecen claras sus ventajas cuando se refiere a países de análogo grado de desarrollo (integración entre iguales), pero el problema se presenta cuando la integración tiene lugar entre desiguales. En ese caso, debe considerarse cuidadosamente cuál es la índole de la complementariedad que se desea establecer, a qué países y grupos económicos y humanos beneficiará o perjudicará, y cuál será el esfuerzo de reconversión que enfrentará el país subdesarrollado al que se le permita integrarse (por supuesto, el país desarrollado expandirá su estructura como decida).

La cuestión no es teórica, sino que se presentará con el TLC. Para México parece viable, ya que recibirá inversiones, y sus exportaciones, que ya se dirigen en su mayor parte a Estados Unidos, son en gran medida manufactureras y no se limitan a la maquila. Pero si el TLC se ampliara, surgen varias preguntas fundamentales: ¿qué tipo de exportaciones tendrán los países latinoamericanos asociados y, consecuentemente, qué estructura productiva se les reserva?, ¿responde esa estructura al proyecto nacional de ese país y beneficia a la mayoría de su población? Si sus producciones primarias son competitivas con Estados Unidos, ¿en qué consistirá la integración y a qué manufacturas y servicios se referirá?

## D. CONCLUSIONES

De las consideraciones expuestas y de la información recogida en el documento de apoyo surgen algunas conclusiones:

1. Tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados existe desorientación con respecto al presente e incertidumbre acerca del futuro; por supuesto, es muy diferente estar desconcertado con 20 000 dólares anuales de ingreso por habitante (promedio de los países de ingresos altos), con 2 800 dólares (países de ingresos medios) o con 350 dólares (países de ingresos bajos). Los problemas –con desniveles abismales de cantidad, que se convierten así en diferencias de calidad– son los mismos en los países avanzados y en los atrasados: heterogeneidad social, deterioro del medio ambiente, ruptura del régimen de acumulación de capital, y dificultades –o fracaso– de los regímenes de regulación (monetario, fiscal, salarial, de competencia y de comercio e integración internacional). Asimismo, están cuestionados los dos instrumentos principales para orientar y manejar las políticas, que son el Estado y el mercado; el logro de su complementariedad es uno de los mayores objetivos que se debe tratar de obtener.
2. Con respecto al Estado, existe una constante: la importancia fundamental de su acción en todos los planos de las políticas económicas y sociales. En cada caso, sus acciones y omisiones responden a los intereses que representa el gobierno de que se trate; la gran diferencia entre los países desarrollados y los países en desarrollo en esta materia radica en la aptitud estatal, primero para elaborar las líneas básicas de política, y después para traducirlas en hechos eficaces. Sin un Estado participativo, con gran capacidad racionalizadora y operativa, es muy difícil salir del subdesarrollo; de ahí que la necesidad de su intervención sea mayor en los países más atrasados.
3. En cuanto a las estrategias de mediano y largo plazo y a las estructuras de poder, los países desarrollados adoptan las grandes decisiones nacionales y sus Estados utilizan su poder para ejecutarlas; en particular, desempeñan un papel fundamental durante las crisis. En cambio, América Latina no sólo es una región débil en la política internacional, sino que en general no aprovecha el margen de acción de que dispone. Además, en los países desarrollados existe una coincidencia entre el interés nacional y el de las grandes empresas, lo cual suele no producirse en América Latina.
4. La experiencia de algunos países desarrollados en materia de planificación y cogestión es plenamente aplicable. La racionalidad y la participación deberían incorporarse como estilos de gobierno y el logro de un consenso social debe ser la base de todo proyecto nacional. En América Latina, dos de los ejes

fundamentales de los planes deberían ser la homogeneización de las sociedades, con la eliminación de la pobreza, y el desarrollo de segmentos productivos con fuertes eslabonamientos internos, difusores de tecnología y con aptitud exportadora. Se trata de una estrategia de Estado, de carácter fundamental y permanente, más que de políticas contingentes de gobiernos. Constituye, además de un deber ético, un requisito para el funcionamiento económico adecuado.

5. En los países desarrollados, el Estado cumple una función protagónica en la agricultura, la industria y la investigación y el desarrollo tecnológicos, como promotor de esas actividades, mediante reservas del mercado interno, subvenciones, créditos blandos, asignaciones presupuestarias y actividad empresarial directa. Por supuesto, se trata de políticas ejecutadas en cumplimiento de un proyecto nacional por un Estado eficiente.

6. Los países desarrollados tienden a homogeneizar sus sociedades y mantienen la noción de servicio público. En los sistemas de salud, educación, vivienda, fomento y seguridad social, es fundamental la acción estatal y subsidiaria la de las empresas privadas. En cambio, en algunos países latinoamericanos las restricciones presupuestarias y el predominio del concepto de operación comercial han excluido a una parte importante de la población de la utilización de varios servicios públicos y la gran magnitud de la marginalidad hace imposible una política asistencialista.

7. La actual unificación de la nación alemana ofrece un ejemplo de integración política, social y económica de regiones con diferentes sistemas. En medio de la heterogeneidad estructural de América Latina subsisten formas precapitalistas, que deberían integrarse al régimen que se adopte a escala nacional, con el pleno respeto de las modalidades históricas y de la dignidad personal y colectiva de todos los habitantes.

8. En los países desarrollados se utilizan la moneda y la banca pública como instrumentos de política económica, al servicio del programa de gobierno, sea antiinflacionario o expansivo. El sistema fiscal muestra una presión tributaria y una progresividad en su estructura significativamente más altas que las latinoamericanas, y una gran eficiencia para el cobro de los impuestos (ayudada por una conciencia social).

9. Los países avanzados han establecido relaciones salariales que se complementan con la política de inversiones y con las exportaciones; en algunos casos se procura la adhesión de los trabajadores mediante procedimientos de cogestión (como en Alemania) o de paternalismo empresarial (caso de Japón). Para el futuro, debería determinarse sobre qué actividades se basará la producción y qué dosis de taylorismo, de fordismo y

del modelo japonés tendrán las relaciones salariales. En el caso latinoamericano, debería determinarse qué grado de originalidad se agregará a los modelos existentes.

10. En los países desarrollados se ha procurado preservar las formas de competencia, con las diferencias propias de cada país: en los Estados Unidos, mediante la legislación antimonopólica; en Japón, dentro de las relaciones que se tejen en las estructuras flexibles de los grupos económicos (*keiretsu*). La gestión de las condiciones de la competencia se extiende en los países desarrollados al comercio exterior, en el que se le asigna al Estado un papel central para proteger a la economía de prácticas desleales (dumping) o incluso de la competencia "leal", cuando ésta afecta a intereses considerados prioritarios. Las condiciones son muy diferentes en América Latina, donde predomina una economía oligopolizada, con fuerte incidencia en los mercados de las empresas transnacionales, donde no existe un control efectivo del comercio exterior (prácticas desleales, sobre y subfacturaciones, contrabando, etc.) y donde las reglas del juego son difusas y en general no se cumplen.

11. Los países desarrollados participan a la vez en la internacionalización del comercio y las finanzas y en la constitución de grandes bloques económicos. Practican el proteccionismo y la penetración, apoyan a sus empresas transnacionales y al mismo tiempo estructuran su integración, todo lo cual recae sobre la responsabilidad externa del Estado. Para América Latina parece clara la necesidad de lograr grados aceptables de competitividad internacional en algunas ramas importantes y de estructurar movimientos regionales y subregionales de integración. La disyuntiva se plantea con la posible integración con potencias hegemónicas; en ese caso, debería realizarse en cada país interesado un análisis a fondo de los beneficios y los costos, incluyendo como tales no sólo los saldos del comercio exterior y el eventual flujo de inversiones externas, sino también la jerarquización del sistema productivo y el bienestar de la población.



## DOCUMENTO DE APOYO

### PAPEL DEL ESTADO EN LOS ESTADOS UNIDOS, ALEMANIA, FRANCIA Y JAPON

En una evaluación de la función económica y social del Estado se deben considerar varios aspectos: su función como orientador general de la actividad económica, que supone la elaboración de las estrategias generales; la formulación y la aplicación de planes; las actividades que realiza en los sectores sociales (provisión de un ingreso mínimo garantizado y servicios de salud, educación, vivienda y seguridad social); las tierras y las empresas públicas que son propiedad del Estado; la gestión monetaria y fiscal; las políticas sectoriales (en especial las relacionadas con la agricultura, la industria y la investigación y desarrollo tecnológicos); y los procesos de integración internacional. A continuación se analizará el papel del Estado en Estados Unidos, Alemania, Francia y Japón en cada uno de los temas señalados.

#### I. ESTRATEGIA GLOBAL

En este capítulo se analiza brevemente el papel que desempeñó el Estado en la adopción de las estrategias globales de esos países después de la Segunda Guerra Mundial. Estados Unidos emergió triunfante, convertido en la mayor potencia mundial. Francia soportó la situación ambigua de ser un país que primero perdió la guerra y se vio forzado a firmar la paz con el enemigo, pero después organizó en las colonias y en otros países un ejército que contribuyó a la victoria final. Alemania y Japón, como potencias derrotadas, sufrieron la ocupación enemiga y lograron una reconstrucción exitosa aunque condicionada. En todos los casos, el Estado formuló y aplicó la estrategia global, actuando directamente y orientando a las fuerzas sociales y económicas.

La importancia del papel del Estado se advierte claramente cuando se analiza la acción estatal con respecto al régimen de acumulación de capital y

a las modalidades de reproducción económica (Boyer, 1986, pp. 45 y 53). En primer lugar, la progresión y coherencia de la acumulación de capital son la esencia de la política económica y están determinadas en gran medida por las decisiones estatales (Boyer, 1986, p. 46). Las modalidades de reproducción económica también dependen de la acción del Estado por los siguientes motivos: i) la política monetaria está determinada por las decisiones del Banco Central; ii) la relación laboral depende de las formas de contratación colectiva y de su validación estatal; iii) la competencia está sujeta a las leyes antimonopolio y al comportamiento empresarial; iv) la integración al régimen internacional depende del poder y de la capacidad negociadora de los Estados, y v) el Estado aparece como la suma, a veces contradictoria, de compromisos institucionalizados (Boyer, 1986, pp. 48 a 53).

## 1. Estados Unidos

Después de convertirse en la primera potencia mundial al término de la guerra, Estados Unidos elaboró una estrategia que le permitiera consolidar su posición militar, económica y política. En primer término, afianzó su supremacía militar al adquirir un poderío sin precedentes en todo el mundo basado en su arsenal atómico. Esto supuso un enorme esfuerzo del Estado, que financió el proceso armamentista desde la etapa de investigación hasta la de fabricación de material bélico. El Departamento de Defensa de los Estados Unidos fue el principal captador de tecnología de punta y el principal cliente de las industrias vinculadas a los armamentos (en 1989, los gastos de defensa representaron el 5,6% del PIB); muchas de las innovaciones logradas en este campo se aplicaron posteriormente a fines civiles. Paralelamente, se realizaron investigaciones y viajes espaciales que hicieron posible la llegada del hombre a la Luna y el envío de los misiles-sonda a Marte. En los últimos años, el armamentismo estadounidense fue una de las causas fundamentales de la quiebra del sistema soviético; y, una vez disuelto el bloque del Este, la guerra de Iraq permitió su ocupación militar de las más importantes áreas petroleras. Como es obvio, la formulación y la aplicación de la estrategia militar dependen directamente del Estado.

En el plano económico, la estrategia de Estados Unidos se basó en el fordismo, en la política monetaria y en las empresas transnacionales.

### a) *El fordismo*

El fordismo, doctrina que sirvió de guía a la política económica global supone un principio general de organización del trabajo (combinación de

taylorismo y mecanización), un régimen de acumulación (incremento de las inversiones financiadas con las utilidades y aumento importante del poder de compra de los asalariados) y un modo de regulación (codificación a largo plazo de la relación salarial) (Leborgne y Lipietz, 1992, pp. 14 y 15). En el decenio de 1980 el fordismo entró en crisis debido a múltiples causas, entre otras, la nivelación de la competitividad entre Estados Unidos, Europa y Japón. La búsqueda de economías de escala indujo a una internacionalización de los circuitos productivos y de los mercados; paralelamente, se otorgó prioridad al comercio exterior en detrimento del crecimiento de los mercados internos. Sin embargo, la gestión de la crisis a través de la demanda tropezaba con la reducción de la rentabilidad y el temor a la inflación condujo a una política monetarista, que atacaba la expansión de la demanda (Leborgne y Lipietz, 1992, pp. 14 y 15). Así surgió la economía de la oferta, basada en dos hipótesis fundamentales: la oferta crea su propia demanda y los efectos relacionados con los precios son mucho más importantes que los efectos vinculados al ingreso. El programa de recuperación económica de 1981, mediante el cual se pretendía poner en práctica esta teoría, se basaba en la desregulación, la política monetarista, la reducción de la carga fiscal y ciertos recortes presupuestarios (por ejemplo, disminuyeron los gastos sociales pero aumentaron los de defensa y seguridad); esta política conlleva una drástica contracción de los gastos sociales del Estado, un aumento de la desocupación y una concentración de la propiedad y los ingresos en los grupos más adinerados. Así, en el decenio de 1980, la acción estatal implanta el modelo de desarrollo reaganista, teóricamente destinado a la reducción del aparato y la intervención estatales.

**b) *La política monetaria***

En la posguerra se fijó un sistema de paridades fijas en que el dólar era la moneda de reserva. Hasta la guerra de Vietnam, la emisión de esas reservas se realizó con prudencia y no se financiaron los déficit corrientes; sin embargo, a partir de 1969, los déficit internos y externos de Estados Unidos se sufragaron con los dólares que inundaron el mercado cambiario mundial, por lo cual en agosto de 1971 el Presidente Nixon debió suspender la convertibilidad del dólar a oro. No obstante, los bancos centrales de todos los países se recargaron de dólares no convertibles, en montos inimaginables, y pasaron de 26 000 millones de dólares en 1970 a 246 000 millones en 1986; a su vez, el sector privado acumuló bonos del Tesoro y créditos en bancos de Estados Unidos, que aumentaron de 24 000 millones de dólares a fines de 1970 a 526 000 millones a fines de 1986. Los bancos comerciales ampliaron sus préstamos externos de 14 000 millones de dólares a fines de 1970 a 405 000 millones a

finés de 1982. De ese modo, "todos los países, incluso los entregados a las políticas más inflacionarias, podían acrecentar sustancialmente sus reservas monetarias brutas, eludiendo así la necesidad de reajustar sus políticas y/o sus tipos de cambio, que de otra suerte les hubieran impuesto sus respectivos déficit de cuenta corriente" (Triffin, 1989, p. 12). En 1983 los bancos de Estados Unidos redujeron drásticamente sus préstamos y se desencadenó la crisis de la deuda externa, que afectó sobre todo a los países en desarrollo. En suma, la economía de Estados Unidos se sostuvo con la utilización de su propia moneda como divisa internacional, impuesta en razón de su carácter de potencia hegemónica. Este fue el resultado de una fuerte política estatal.

### c) *Las empresas transnacionales*

La internacionalización de las relaciones económicas ha convertido a las empresas transnacionales en uno de los ejes del poder económico mundial. Su magnitud es tal que muchas veces las ventas totales de algunas de ellas, incluidas la casa central y sus filiales internas y en el exterior, superan el PIB de muchos países en que están presentes. Especialmente en los países en desarrollo, de hecho su presencia puede entrañar una participación en el gobierno. Se vinculan a las inversiones extranjeras directas y constituyen una importante fuente de renta no sólo para la empresa misma sino también para el país de origen. Frente a las medidas proteccionistas, permiten el acceso a los mercados extranjeros, sustituyendo exportaciones. Las tendencias recientes de las empresas transnacionales muestran la preponderancia de Estados Unidos, el ascenso de Japón, la concentración de la inversión extranjera directa en los países desarrollados y su despliegue hacia el sector terciario (Andreff, 1987, p. 11).

Las tres cuartas partes de las inversiones de Estados Unidos en el extranjero se encuentran en países desarrollados; aproximadamente 40% corresponde a la industria, otro tanto a los servicios y la mayor parte del resto al petróleo. En 1987-1988, dos tercios de sus flujos de inversiones hacia países en desarrollo se dirigen a centros extraterritoriales (OCDE, 1990a, p. 146). La red mundial de empresas transnacionales de Estados Unidos comprende 17 200 filiales extranjeras, que dependen de 2 110 casas matrices y de las cuales 11 000 son industriales. En 1984 empleaban a 6,4 millones de asalariados en el extranjero y 24,6 millones en Estados Unidos; en 1983 representaban el 77% de las exportaciones y el 54% de las importaciones estadounidenses, con un excedente de 34 000 millones de dólares. De las 10 principales empresas transnacionales del mundo, seis son de Estados Unidos (Andreff, 1990, pp. 394 a 396) (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

**EMPRESAS TRANSNACIONALES DE ESTADOS UNIDOS QUE SE  
CONTABAN ENTRE LAS DIEZ PRINCIPALES DEL MUNDO EN 1988**

Empresa	Facturación (a)	Beneficios (b)	Personal (c)	Países (d)
General Motors	121 085	4 856	766 000	40
Ford Motor	92 446	5 300	358 900	28
Exxon	79 557	5 260	100 000	80
General Electric	49 414	3 386	298 000	39
IBM	59 681	5 806	387 000	138
Mobil	48 198	2 087	69 600	100

*Fuente:* Wladimir Andreff, "Un réseau vaste et puissant de multinationales", *L'Etat des Etats-Unis*, París, La Découverte, 1990, pp. 394 a 396, sobre la base de *Fortune*, septiembre de 1989.

(a) Cifras de facturación en millones de dólares.

(b) Beneficios netos en millones de dólares.

(c) Totales: casas matrices y filiales extranjeras.

(d) Número de países de implantación.

El gobierno apoya a las empresas transnacionales por la acción de la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero, que les suministra seguros contra riesgos en el extranjero, préstamos y otras ayudas. En 1987, dicha Corporación intervino en 165 proyectos, que representan 2 300 millones de dólares de inversiones, 13 000 empleos y 2 000 millones de dólares de exportaciones desde Estados Unidos. Asimismo, los bancos comerciales estadounidenses apoyan la acción de las empresas en el exterior, mediante sus 1 126 filiales, y a su vez constituyen poderosas empresas transnacionales (Andreff, 1990, pp. 395 y 396).

## 2. Alemania

Después de su derrota en la Segunda Guerra Mundial, Alemania se reconstruyó y ahora emerge como una nación poderosa en lo económico y con fuerte gravitación política, a tal punto que se ha transformado en el eje de la integración europea. En la inmediata posguerra se inició la negociación política, inserta en la naciente guerra fría, que llevó en 1949 a la fundación de la República Federal de Alemania (RFA). En lo económico, después de la reforma monetaria de 1948, se lanzó una intensa campaña de reconstrucción de la economía, comenzando por la infraestructura, todo a cargo del Estado, que adoptó como doctrina la "economía social de mercado". Se afirma el principio de la libre iniciativa, con una política reguladora (monetaria; de ciertos sectores como la agricultura, los transportes, la energía y la industria;

antimonopólica; de cogestión y política social en las empresas, y de distribución de los ingresos con cierta equidad). Así se encuentra, aun si la balanza se inclina del lado de las ideas liberales, un cierto equilibrio entre libertad y dirigismo (Schneilin y Schumacher, 1992, p. 29). En este marco se registró un impresionante desarrollo económico, a raíz del auge industrial, que en 1988 constituía el 41% del PIB, y en las relaciones externas se generó un enorme excedente comercial.

Más recientemente, en especial a partir de 1989, la política y la economía se ajustaron a una decisión estatal de alta estrategia política: la unificación de Alemania. El logro de este objetivo determinó el accionar político, económico y social. El proceso de unificación de Alemania se convirtió en el eje de las políticas; se procuraba lograr la unidad nacional con el mínimo de tensiones sociales. El 1º de julio de 1990 entró en vigor la unión monetaria, económica y social y se adoptaron las primeras medidas monetarias, de transposición del régimen constitucional de la RFA a la República Democrática Alemana (RDA), la restauración de los derechos de propiedad y la instrumentación de ayudas financieras inmediatas, de un monto de 45 000 millones de marcos alemanes para 1990 y 97 500 millones para 1991. Todo lo cual tuvo importantes consecuencias en la República Federal, tanto económicas (sobre todo fiscales y monetarias) como sociales. En suma, la instrumentación de una decisión estatal de la RFA marcará la línea política y social de los próximos años.

### 3. Francia

Después de la guerra, Francia se lanzó al cumplimiento de planes de "modernización y equipamiento", que fueron la base de los planes de "desarrollo económico y social" que le siguieron. Una vez superada la primera etapa de reconstrucción física y espiritual, los "treinta años gloriosos" constituyen una etapa de auge y bienestar sin precedentes. Se produjo una modernización piloteada por el Estado, con las siguientes pautas: i) relación salarial muy institucionalizada y codificada por el Estado; ii) competencia bajo el control del Estado, con reglamentación de precios; iii) política monetaria utilizada para promover el crecimiento; iv) amplitud del Estado de bienestar; v) especialización internacional, con una cierta función de las antiguas colonias, y vi) como modalidad de desarrollo, un fordismo impulsado por el Estado (Boyer, 1992, p. 362). Se registró una renovación de las elites, una relación capital-trabajo que llevó a un aumento sustancial de la productividad, un sistema adecuado de seguridad social y políticas económicas anticíclicas. La especificidad del modelo francés se refiere al carácter estratégico y a la permanencia de las intervenciones del Estado central,

tendientes a dirigir una modernización (Boyer, 1992, p. 364).

Sin embargo, después de 1984 el crecimiento fordista impulsado por el Estado encuentra graves dificultades. De hecho, en el plano político se plantean dos grandes incertidumbres: en lo interno, una nueva "cohabitación" (Presidente y Primer Ministro de partidos antagónicos), que hará menos coherentes las políticas, y en lo externo, la integración a una Europa con fuerte influencia alemana. Con estos condicionamientos, una de las principales decisiones estatales será orientar al país hacia una social-democracia con rasgos franceses, tender a un modelo neoliberal del tipo norteamericano o dirigirse a un modelo "renano" regido por el mercado, con orientaciones y restricciones estatales (Boyer, 1992, p. 364).

#### 4. Japón

En los primeros años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, la política de Estados Unidos consistió en castigar a Japón y, al mismo tiempo, prevenir el resurgimiento de un complejo militar-industrial e intentar introducir instituciones sociales, políticas y económicas occidentales (entre ellas, una constitución política de corte democrático-occidental). A tal efecto, comenzó el desmembramiento de su economía y su relegamiento al sector agrario. Pero la guerra fría cambió esa estrategia: Japón era un aliado en una región conflictiva, al que debía fortalecerse. Así comenzó el período de reconstrucción, en que Japón recuperó su soberanía como Estado y emprendió una reorganización que abarcó todos los aspectos de la vida nacional: se cumplió la reforma agraria, se recuperó y jerarquizó la industria, se reconstituyeron los grupos económicos, se formaron nuevos partidos políticos, se depuró la administración (con la exclusión de 200 000 personas), se reformó la educación y se puso fin a la ocupación de los Estados Unidos (Tratado de San Francisco, de 1951). Con este nuevo Estado, que recobró la independencia nacional, se lanzó la etapa de crecimiento económico; en las dos décadas que siguieron a la guerra de Corea, Japón creció a una tasa del 9,5% anual. La base de ese crecimiento fue la expansión del mercado interno (incorporación en cada hogar de la lavadora, el refrigerador y el televisor) y el auge de las exportaciones (transistores, aparatos de fotografía, motocicletas y construcciones navales).

La estrategia que llevó a esos resultados fue la jerarquización del mercado interno; la formación de un importante sector industrial (industrias pesada y química, y de construcción civil); el control del Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI) sobre el proceso de industrialización, el

comercio exterior y las inversiones extranjeras y la política monetaria y de crédito del Banco del Japón, que se subordinó a los intereses del crecimiento industrial. Concretamente, el MITI reservó el mercado nacional para los capitales japoneses y organizó una estructura oligopólica que reforzó a las empresas de cada rama industrial. Las divisas necesarias para la industrialización se obtuvieron con las exportaciones de manufacturas y no con el endeudamiento externo y la inversión extranjera (Torres Filho, 1983, pp. 59 a 85 y 134 a 139). De tal manera, dentro del esquema internacional dominado por Estados Unidos, Japón afirmó su autonomía nacional y su vocación industrial.

En esa profunda transformación, las industrias líderes de Japón fueron primero las de uso intensivo de mano de obra, como la industria textil, que fueron sustituidas por las de uso intensivo de capital y recursos naturales, como la metalúrgica y la química, que a su vez fueron reemplazadas posteriormente por las industrias de alta intensidad de tecnología, como las de equipos de transporte, maquinaria eléctrica y no eléctrica (Hosono, 1992).

Este proceso fue encabezado por un Estado fuerte, con un gobierno de pocas dimensiones; por ejemplo, no tenía gastos militares ni se practicó el Estado de bienestar. Se dispuso de un Poder Ejecutivo capaz de coordinar y compatibilizar las estrategias de los grandes grupos y una burocracia con un núcleo lo suficientemente autónomo –autonomía entendida aquí como independencia consentida– para establecer prioridades en la agenda de la nación, y dotada de la respetabilidad necesaria para ser oída (Tavares, Torres Filho y Burlamaqui, 1991, p. 19).

Actualmente, los problemas que afectan al Japón son otros y, en consecuencia, la estrategia es diferente. En un estudio sobre el tema (Tavares, Torres Filho y Burlamaqui, 1991), se señala que el primer tipo de problemas se refiere a los desequilibrios macroeconómicos que provocan los enormes superávit comerciales y el desequilibrio financiero del presupuesto. El segundo se vincula a la estrategia de largo plazo de la industrialización japonesa en un contexto de globalización de sus operaciones internacionales. Esta estrategia tiene como límite y objetivo máximo mantener la sinergia del nuevo sistema industrial japonés, que debe operar su proceso de modernización tecnológica teniendo como base el territorio nacional (Tavares, Torres Filho y Burlamaqui, 1991, pp. 135 y 136).

Frente a estas exigencias y restricciones, el MITI acepta oficialmente la apertura de las importaciones, pero sabe que ello implica dismantelar el sistema de subcontrataciones nacionales que aplican las grandes empresas a las pequeñas. En su lugar, las empresas japonesas radicadas en el exterior

subcontratarían empresas de esos países, en especial de Estados Unidos; con ello se afirma la cooperación con Estados Unidos, porque reduce su déficit comercial y contribuye a su reindustrialización. Pero esta visión de las elites internacionalizadas entra en conflicto con los intereses de las pequeñas empresas. Para tratar de compatibilizar esas tendencias opuestas, el MITI presentó un proyecto de creación de 22 tecnópolis, que tiende a reubicar y modernizar a las empresas (Tavares, Torres Filho y Burlamaqui, 1991, pp. 137 y 138). Este tema está vinculado a otro fenómeno de gran trascendencia: la posibilidad de que, partiendo del taylorismo y el fordismo, se llegue a un modelo japonés de organización de la producción (Coriat, 1991). Tanto la estrategia global como las nuevas formas de organización responden a una combinación del Estado, los grupos económicos y las elites intelectuales.

## II. PLANIFICACION

En los cuatro países considerados se aplican procesos de planificación económica de diferente índole y amplitud, que abarcan desde los planes globales y sectoriales de mediano plazo, de valor indicativo, hasta los presupuestos anuales y los programas de defensa, de cumplimiento obligatorio. A continuación se describirán los mecanismos de planificación en Estados Unidos, Alemania, Francia y Japón.

### 1. Estados Unidos

#### a) *Generalidades*

En Estados Unidos se desarrollaron las técnicas prospectiva y de planificación local y de empresas, y se da prioridad a la elaboración y presentación de estadísticas, pero no existe una planificación estatal global ni se establecen objetivos de mediano plazo o una política económica para alcanzarlos. Las intervenciones del gobierno en la economía se refieren a casos puntuales y no están sujetas a una coordinación general. La principal función de la autoridad pública es velar por el buen funcionamiento de los mercados. Hasta la Primera Guerra Mundial, se trataba sobre todo de que los tribunales aplicaran las leyes antimonopolio (Ley Sherman de 1890 y Ley Clayton de 1914), con la ayuda de comisiones de expertos nombrados por el ejecutivo y el legislativo (la Comisión de Comercio Interestados de 1887 y la Comisión Federal de Comercio de 1914). Después, el gobierno federal reglamentó el comercio interestatal; paralelamente, en el sistema bancario y monetario se estableció el Consejo de Administración de la Reserva Federal.

Durante la Primera Guerra Mundial se fundó la War Industries Board, para coordinar el esfuerzo industrial. En 1933 se creó la National Recovery Administration (NRA), instrumento importante del Nuevo Trato (New Deal) cuya función fue concertar la acción de los empresarios para procurar una mayor seguridad. Entre 1941 y 1945 se practicó una economía de guerra, cuidadosamente planificada. Posteriormente, su desmantelamiento conservó sin embargo algunos rasgos del Nuevo Trato, con una fuerte influencia keynesiana. Así se instituyó el Consejo de Asesores Económicos, que se desempeñaría junto al Presidente, en virtud de la Ley de Empleo de 1946. En 1965 se implantó el Sistema de Planificación, Programación y Presupuesto (SPPP), con que se entraba en la planificación. Pero primero la inflación y después la crisis del petróleo impusieron un cambio de rumbo. Prevalcieron la competencia y la lucha de intereses en el corto plazo, propias del mercado, por sobre la cooperación, el consenso y el mediano plazo, que caracterizan a la planificación (*Planifier...*, 1989, pp. 7 a 12).

La era de Reagan estuvo regida por la Ley de Recuperación Económica, que abarca tres esferas: la desreglamentación del petróleo, las telecomunicaciones, el transporte aéreo, la banca y la competencia; la reforma fiscal, que redujo los impuestos más elevados, y la lucha contra la inflación, con el control de la masa monetaria y el alza de las tasas de interés (Albert, 1991, pp. 37 y 38).

#### **b) *Defensa y administraciones locales***

Las dos áreas principales de planificación se refieren a la defensa y a las administraciones locales. El SPPP, elaborado por la Rand Corporation en 1961, se aplica en el Departamento de Defensa desde 1965. Incluye tres fases: planificación, programación y presupuesto. La idea del SPPP consistía en pasar de proyecciones presupuestarias expresadas en medios (salarios, gastos de funcionamiento, inversiones) a proyecciones expresadas en objetivos y resultados. Así pues, los recursos del Pentágono pudieron asignarse según las misiones del ejército. Los medios militares se determinaban sobre la base de la amenaza que pesaba sobre los intereses estratégicos de Estados Unidos. El SPPP transformaba las necesidades del Departamento de Defensa en exigencias presupuestarias, destinadas a incorporarse al proyecto de presupuesto presentado por el Presidente al Congreso (*Planifier...*, 1989, p. 12). En Estados Unidos, las actividades militares son excepcionalmente coherentes con el resto de la sociedad. El complejo militar-industrial no es una abstracción ni una consigna partidaria; es un cuerpo, constituido por grupos económicos, políticos y sociales diversificados y estructurados. La responsabilidad financiera de la investigación y el desarrollo está directa o indirectamente

asegurada por el Estado Federal. La investigación y los gastos militares se apoyan en un notable sistema de planificación en el interior del Pentágono, único entre las administraciones federales. Los gastos industriales militares son dirigidos y selectivos. En el pasado, han asegurado el surgimiento de las más poderosas industrias estadounidenses: las computadoras, la aeronáutica, los instrumentos científicos o las telecomunicaciones. Igualmente tienen siempre una influencia decisiva sobre la producción, la compra, las existencias y el curso mundial de las materias primas, como el aluminio, el cobre, el níquel y los metales especiales (*Planifier...*, 1989, p. 11).

En el ámbito local se desarrolla una planificación que procura coordinar las distintas acciones federales y locales de la administración, así como las iniciativas privadas. La planificación local se efectúa en varias etapas: 1) detección de un problema en una esfera determinada; 2) elaboración de inventarios de las cuestiones relacionadas y de los agentes que participan; 3) formulación de un diagnóstico que permita definir una estrategia; 4) puesta en práctica de acciones coordinadas; y 5) evaluación y adaptación de las acciones. Globalmente se encuentran dos grandes tendencias que también influyen en los planificadores de empresas: la escuela racional, que utiliza ampliamente enfoques formalizados y estructurados, y la escuela conductista, que destaca más los fenómenos humanos de poder y comportamiento (*Planifier...*, 1989, p. 11).

## 2. Alemania

### a) *Generalidades*

El sistema de economía social de mercado establece normas para el reparto de responsabilidades entre el Estado, los grandes grupos privados industriales y bancarios y los sindicatos. El Estado asegura la dirección global de la economía y garantiza la paz social. Las empresas toman las decisiones estratégicas determinantes a escala mundial. Por último, los sindicatos administran la jerarquía de los ingresos y la adaptación de las condiciones de trabajo (*Planifier...*, 1989, p. 17).

Después de la Segunda Guerra Mundial prevaleció el pensamiento liberal; en 1957 se sancionó la ley sobre limitaciones a la libre competencia, que trataba de afianzar las leyes del mercado. La moneda quedaba garantizada por la banca federal, creada ese mismo año por la fusión del Bank Deutscher Länder y los bancos centrales de los Länder, que formaron el Deutsche Bundesbank, con un estatuto de independencia respecto del gobierno. En 1973 se introdujo el control de las fusiones y se creó una comisión de monopolios.

A mediados de los años sesenta se entró en una etapa keynesiana, debido a la influencia del partido social-demócrata. En 1967 se aprobó la ley de estabilidad, que marca orientaciones de política económica y social y de coordinación entre el gobierno federal y los Länder. En su artículo 1 se establece que el Estado federal y los Länder deben velar, en sus medidas de política económica y presupuestaria, por conservar un equilibrio macroeconómico. Las medidas se adoptarán de manera que contribuyan simultáneamente, en el cuadro de la economía de mercado, a la estabilidad de precios, a un alto nivel de empleo y al equilibrio exterior, con un ritmo de crecimiento regular y apropiado. Estos cuatro objetivos constituyen lo que se llamó el "cuadrado mágico" de la política económica. Los instrumentos se refieren al control de la demanda, la protección del equilibrio exterior y la concertación de los grandes grupos de presión. Además, el gobierno suministra información mediante informes anuales, datos de orientación para la acción concertada, la previsión de un plan presupuestario quinquenal, un informe sobre la ayuda financiera y la creación de un Consejo de la Coyuntura para coordinar la política presupuestaria y de crédito de la Federación, los Länder y las comunas (Schneilin y Schumacher, 1992, p. 66).

#### **b) *El presupuesto federal y de los Länder***

La planificación se realiza sobre todo por medio del presupuesto federal, con arreglo a la citada ley de estabilidad de 1967 y la ley orgánica de 1969. Las disposiciones anuales se encuadran dentro de una perspectiva de mediano plazo (cinco años). Además, se coordina con los presupuestos de los Länder, por la acción de tres comisiones: i) el Consejo de Planificación Financiera, encargado de definir la política financiera de las colectividades locales (estructura de los gastos, déficit); ii) el Círculo de Trabajo de las evaluaciones fiscales, que define el conjunto de ingresos con un reparto entre Federación, Länder y comunas, y iii) el Consejo de la Coyuntura para el sector público, que desempeña un papel más episódico. La principal restricción institucional que concierne a las finanzas públicas es la prohibición de financiar con endeudamiento los gastos que no sean de inversión. Así, la *Mittelfristige Finanzplanung* (planificación financiera a mediano plazo) o *Mifri* se basa en proyecciones económicas a cinco años (descripción del circuito económico del último año) que también se revisan cada año. Las proyecciones se calculan por región, no tienen carácter obligatorio y sólo expresan los puntos de vista del gobierno federal. Esta programación de corto y mediano plazo se acompaña de previsiones de más largo alcance referidas a la infraestructura, con una planificación elaborada conjuntamente por la Federación y los Länder y revisada periódicamente. Los sectores pertinentes son la energía (previsión

de la demanda primaria y del consumo final), la educación, los transportes y los seguros y pensiones (*Planifier...*, 1989, p. 18).

Otras formas de intervención del Estado son las subvenciones y la acción del sector público. Las subvenciones se alejan de la teoría de la economía social de mercado; sin embargo, se las aplica en forma de ayudas masivas a ciertos sectores, subvenciones al desarrollo regional, sostén discreto a empresas en dificultades, etc. Es difícil cuantificarlas debido al importante papel de los Länder y las comunas y por los problemas que podrían presentarse en la Comisión de la CEE (*Planifier...*, 1989, p. 18).

### c) *La concertación*

Los mecanismos de concertación y de paz social están fuertemente institucionalizados. La ley de estabilidad de 1967 obliga a los agentes sociales a practicar la concertación. Las leyes sobre cogestión y sobre la formación del patrimonio establecen una participación activa de los asalariados en el doble proceso de decisión y acumulación en las empresas. Inversamente, el derecho de huelga está estrechamente limitado. El consenso social entraña un acuerdo fundamental sobre la organización de la sociedad, ligado a las ventajas obtenidas en materia de éxito económico y justicia social, pero existen mecanismos institucionales poderosos que permiten cumplir el papel de fuerza de convocatoria en períodos de tirantez, en que la concertación y la participación se organizan para evitar enfrentamientos (*Planifier...*, 1989, p. 20).

En suma, la intervención del Estado es importante, pero no hay un sistema de planificación; sin embargo, la estructura del capital de las empresas alemanas es tal que un pequeño grupo de responsables de decidir puede asegurar una cierta coherencia a las principales opciones industriales del país. Así pues, en la República Federal de Alemania se practica una verdadera política industrial de largo plazo, incluso una cierta "planificación privada", fuertemente influida por los bancos mundiales alemanes (*Planifier...*, 1989, p. 17).

## 3. Francia

La planificación francesa se ha transformado en el arquetipo de un modo de programar la economía a mediano plazo. Consta de un aparato institucional (el Comisariato general del Plan) y un documento fundamental (el Plan).

### a) *El aparato institucional*

La organización institucional se compone del Comisariato, las comisiones y los grupos de trabajo.

El Comisariato está encargado de la administración permanente del trabajo y es dirigido por un Comisario general, designado por decreto, que responde al Secretario de Estado ante el Primer Ministro, a cargo del Plan. El Comisariato está en contacto permanente con todos los ministerios, elabora varias centenas de notas y documentos y prepara el proyecto de ley del Plan. Organiza la coherencia de la estrategia y los objetivos del desarrollo económico y social. Propone los medios para poner en práctica el proyecto colectivo que es el Plan. Cumple así una función interministerial en la preparación de las decisiones gubernamentales (*Planifier...*, 1989, p. 99).

Las comisiones y grupos de trabajo reúnen a representantes de sindicatos de asalariados, organizaciones profesionales, regiones, ministerios y asociaciones, con el objeto de debatir y preparar las opciones que estarán en la base del Plan. Así, el Plan es un ámbito de información para los diferentes grupos sociales y económicos y un foro de discusión sobre los problemas importantes a mediano plazo.

El Comisariato es también un centro de estudios, para lo cual moviliza a los centros administrativos de investigación y en particular a cuatro organismos de estudio: i) el Centro de Información y Estudios Prospectivos Internacionales (CEPII), que reúne las informaciones y elabora estudios prospectivos sobre la economía mundial; ii) el Centro de Estudios de Ingresos y Costos (CERC), que examina la formación de ingresos y costos; iii) el Centro de Investigación para el Estudio y Observación de las Condiciones de Vida (CREDOC), que estudia la situación, necesidades y aspiraciones de la población, en relación con las políticas sociales, y iv) el Centro de Estudios Prospectivos de Economía Matemática Aplicada a la Planificación (CEPREMAP), que prepara los métodos de análisis, previsión y programación económica. Además, el Comisariato encarga anualmente cerca de 60 estudios e investigaciones a organismos públicos (Universidades, CNRS, etc.) y privados (*Planifier...*, 1989, p. 99).

#### b) *El Plan*

"Elegir a mediano plazo es el sentido preciso de la planificación". Hay cuatro razones fundamentales que justifican la elaboración del Plan: i) recuperar márgenes de maniobra, para lo cual debe actuarse sobre el mediano plazo, lo que facilitará la acción coyuntural. Se pasa de la conducción fina a las adaptaciones estructurales; para ello, el Plan es el instrumento natural. Además, el presupuesto necesita un cuadro plurianual; ii) gobernar en la complejidad que, junto con la interdependencia, hacen necesaria una reflexión más profunda en una sociedad que aspira a la vez al cambio y a la tranquilidad;

iii) asegurar la coherencia: a partir del momento en que se propone plantear en el Plan los verdaderos problemas, cabe recordar que no puede quererse una cosa y su contrario; entonces, se debe velar por la coherencia en las decisiones nacionales, y iv) dar tranquilidad sobre el porvenir: la concertación de los actores económicos y sociales en el seno de las comisiones y los grupos especializados del Plan contribuye a hacer de él un reductor de incertidumbres (*Planifier...*, 1989, pp. 22 y 23).

El XI Plan 1993/1997 se propone asegurar el lugar de Francia en Europa, hacer de la calidad de vida una promesa para el futuro, y construir un Estado moderno y eficaz.<sup>1</sup>

Uno de los instrumentos más eficaces en el cumplimiento del Plan son los contratos entre el Estado y las Regiones y el Estado y las empresas públicas. Creados por ley en julio de 1982, asocian al Estado y las regiones para realizar proyectos y programas prioritarios en materia de desarrollo económico y ordenación del territorio. Son acuerdos de cinco años de duración, en que cada participante se compromete a aportar los fondos necesarios para actividades concretas. Para el período 1989-1993 se prevén aportes de 52 000 millones de francos por parte del Estado y de 43 000 millones de las regiones. Entre los grandes objetivos de estos contratos figura la ordenación del territorio en la perspectiva europea, tomando como prioridades la formación, la investigación, la infraestructura vial y los programas sobre zonas consideradas prioritarias. Los contratos con empresas públicas comprenden un programa de acción aprobado por los ministerios pertinentes y los directores de las empresas y establecen "compromisos de comportamiento"; no dan lugar a recursos jurisdiccionales. Se refieren sobre todo a la modernización de las empresas participantes y sirven para corroborar que las políticas industriales, financieras y sociales de las empresas sean coherentes con las estrategias globales y sectoriales del Plan. Determinan los objetivos plurianuales que el Estado asigna a las empresas del sector público, dejando a su elección los medios para lograrlos. Hacen así compatibles a la vez el control del Estado y la autonomía de gestión de las empresas públicas (Rapp, 1986, pp. 114 y ss.; Delion, 1984, p. 110 y ss.).

#### 4. Japón

##### a) *Generalidades*

La planificación económica de Japón está a cargo de la Oficina de Planificación Económica y el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI). Comenzó en 1937 con la creación de la Junta de Planificación del

Gabinete y estuvo vinculada al esfuerzo militar. Después de la guerra, en agosto de 1946, se estableció la Junta de Estabilización Económica. Pero fue el Ministerio de Comercio e Industria –que en 1949 se convirtió en el Ministerio de Industria y Comercio Internacional– el encargado de hacer cumplir el plan; en 1952 se creó la Oficina de Planificación Económica. El Plan se prepara en la Oficina del Primer Ministro, y está a cargo del Consejo Económico, que propone un plan económico de largo plazo, sobre los estudios que realiza la Oficina de Planificación Económica (que además elabora las cuentas nacionales y prepara informes anuales económicos y sociales) (*Planifier...*, 1989, pp. 13 y 14). El Consejo Económico está integrado por 30 miembros, elegidos "por su conocimiento y experiencia" y que en general provienen de medios empresariales, universitarios, organizaciones de consumidores, empresas públicas, sindicatos y altos puestos del Estado.

#### b) *El Plan*

La preparación del Plan comienza con una pregunta básica que formula el Primer Ministro. Por ejemplo, en el Nuevo Plan para el Desarrollo Económico y Social de 1970-1975 esa pregunta fue: ¿cuál debería ser la naturaleza del nuevo plan económico y social para que pueda sostener un crecimiento equilibrado de la economía y promover una plena vida nacional? En los hechos, la pregunta corre por cuenta de la Oficina de Planificación Económica, que ya tiene un borrador del Plan. El Consejo Económico pleno delibera acerca de las orientaciones básicas del Plan y se establecen subcomités, con alrededor de 200 expertos contratados por algunos meses. En este marco general suele advertirse la influencia de los *zaikai* (líderes industriales y financieros) miembros del Consejo. El Plan se consulta con el Ministerio de Finanzas y con el MITI, que de hecho ejercen poder de veto. Por último, el Consejo Económico presenta el Plan al Gabinete, que lo aprueba sin someterlo al Parlamento, y cada Ministro debe aplicarlo en su jurisdicción.

En definitiva, el Plan es una declaración pública que contiene: i) objetivos estratégicos de política; ii) un conjunto de proyecciones de variables macroeconómicas, tales como el PBI, niveles de precios, balanza de pagos, distribución del ingreso, etc., y iii) proyecciones de las inversiones públicas. También forman parte del Plan los programas de varias agencias, como el Programa de Desarrollo de Tierras, el plan de energía del MITI, el plan del Ministerio de Transportes sobre ferrocarriles y autopistas y el plan de la Corporación de la Vivienda sobre viviendas públicas. El Plan no es operacional ni obligatorio; su función consiste en indicar la dirección general de la política pública, en particular, la inversión pública (Haitani, 1976, pp. 70 y 71). El XI Plan 1988-1992 tenía como objetivos estimular la demanda interna, reducir

el excedente comercial, mejorar la calidad de vida, reducir el tiempo de trabajo y restaurar los equilibrios regionales.

c) *La planificación*

Como se ha afirmado, sería un error creer que la economía japonesa está librada al juego del mercado, o que la intervención estatal está limitada a una cierta forma de 'navegación a ojo'. Concretamente, el MITI ejecuta una política industrial coherente, fundada en una percepción clara del entorno nacional e internacional a mediano y largo plazo (*Planifier...*, 1989, pp. 14 y 15). Con un claro criterio planificador, estimula el surgimiento de industrias nuevas, la concentración de sectores maduros y la reconversión de otros en declinación. Por una parte, se protegieron las nuevas industrias con barreras arancelarias y no arancelarias, con el acceso a materias primas y equipos, tecnología extranjera e investigación y desarrollo; y, por otra, se crearon "carteles de recesión" para el aluminio, las fibras artificiales, los tejidos de algodón y de lana, la construcción naval, etc. Se cumplen importantes programas de investigación, con la cooperación de la Agencia de Técnicas Industriales, organismo incorporado al MITI, que coordina su labor con las empresas y reparte los riesgos. A los resultados de esas investigaciones, propiedad de la Nación, tienen acceso prioritario las empresas que participaron en los trabajos, para sus aplicaciones industriales. Estos programas de investigación del MITI han tenido resultados muy importantes estos últimos años, en particular en el ámbito de la robótica, los componentes electrónicos, nuevos materiales, biotecnologías, ámbitos en que las empresas japonesas de primera línea han adquirido un nivel tecnológico comparable o superior al de sus grandes competidoras occidentales (*Planifier...*, 1989, p. 16).

En el comercio internacional existe la red mundial de la JETRO (Organización de Comercio Exterior de Japón) para la búsqueda de informaciones económicas y comerciales y la del JICST (Centro de Información de Japón sobre Ciencia y Tecnología) para las informaciones científicas. Además del MITI también elaboran políticas los Ministerios de Finanzas y de Correos.

### III. SECTORES SOCIALES

En este capítulo se considerarán las políticas sociales generales (en especial el ingreso mínimo garantizado) y la participación estatal en la salud, la educación, la vivienda y la seguridad social.

## 1. Políticas generales: el ingreso mínimo garantizado

Las políticas generales de este fin de siglo tienden a encarar uno de los principales problemas sociales, que es la marginación de grupos de población y la pobreza generalizada. Este fenómeno adquiere visos trágicos en los países en desarrollo, en los que ya se ha consagrado la existencia de sociedades duales, pero también se manifiesta en los países desarrollados. La "heterogeneidad estructural" está lejos de ser exclusividad de los países pobres. De allí que uno de los pilares de las políticas sociales de esos países sea intentar satisfacer las necesidades básicas de todos los habitantes.

Uno de los instrumentos de política social que en ciertos casos está en aplicación y en otros en discusión es el ingreso mínimo garantizado (Milano, 1989).<sup>2</sup> Se trata de que todos tengan lo indispensable para una vida digna. En teoría, existen por lo menos dos esquemas para lograrlo: el ingreso mínimo complementario y el ingreso sustitutivo. En el primer caso, llamado también "bismarckiano", se trata de suplir las deficiencias de los actuales sistemas de seguridad social con prestaciones proporcionales a los ingresos que reemplazan. En el segundo, designado como "beveridgeano", se otorgan prestaciones uniformes que asumen dos formas principales: un "dividendo social", que se otorga sin condición de recursos y sin limitación de tiempo, y un "impuesto negativo", que consiste en una suma compensatoria para toda persona cuyo ingreso sea inferior a un cierto nivel (Milano, 1989, p. 7 y ss.). Así como quienes tienen patrimonio e ingresos pagan impuestos "positivos", los desposeídos reciben un impuesto "negativo". Dos de los países en que se aplica, con diferentes modalidades, el ingreso mínimo garantizado son Alemania y Francia.

### a) *Alemania*

En Alemania se practica el modelo "bismarckiano", sobre la base de la disposición constitucional de garantizar un mínimo de existencia. El texto básico es la ley federal de ayuda social o Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Se le procura a cada persona, de modo individual y subsidiario, un mínimo vital indispensable, que lo independice de toda asistencia. Consiste en una ayuda general y otra particular. Para otorgar la ayuda social se toman en cuenta los recursos familiares. También cubre a los extranjeros (en 1984, 218 648 extranjeros recibieron una ayuda permanente y 79 000 una circunstancial), entraña una obligación de cooperación y atiende las necesidades esenciales de la vida cotidiana (alimentación, vivienda, vestido, etc.). Se distinguen las prestaciones corrientes, que corresponden a las necesidades básicas, de las prestaciones únicas para quienes se encuentran excepcionalmente en situación

de necesidad y no tienen ayuda a largo plazo, por ejemplo, necesidades de vestuario, equipamiento del hogar, calefacción y vivienda (Milano, 1989, p. 42 y ss.).

En general, los beneficiarios de este ingreso mínimo son las personas solas, las madres desamparadas y los ancianos. En 1987, los gastos de ayuda social se elevaron a 25 000 millones de marcos alemanes, de los cuales 10 000 millones se destinaron a la ayuda de subsistencia otorgada a 2 400 000 beneficiarios, con un costo mensual de 347 marcos; las ayudas en circunstancias determinadas fueron de 15 000 millones de marcos para 1 200 000 personas, con un costo mensual de 1 040 marcos (Milano, 1989, p. 42 y ss.).

En la reforma de la ley de enero de 1986 se establecen nuevas modalidades: i) una subvención de subsistencia reducida para los trabajadores jóvenes que piden empleo y continúan su formación mientras trabajan a tiempo parcial; ii) un aumento de la subvención para quienes participan en actividades de capacitación profesional; iii) una subvención parcial para quienes se retiran del mercado de trabajo para dedicarse a la educación de sus hijos; iv) una subvención de subsistencia para los desempleados durante su participación en cursos de formación personal o reclasificación.

#### b) *Francia*

En diciembre de 1988 se sancionó en Francia la ley de ingreso mínimo de inserción, que establece el derecho de cada persona a obtener medios convenientes de existencia y cuyo objetivo es la inserción profesional y social de personas en dificultades (art. 1). Pueden participar las personas cuyos recursos no alcancen al monto del ingreso mínimo y que se comprometan a participar en las actividades de inserción (art. 2). Se garantiza el aporte de recursos, como derecho humano, y sólo puede suspenderse ante la mala voluntad del beneficiario para cumplir el requisito de inserción que se le propone. El ingreso mínimo de inserción es un derecho de la persona, la inserción es una obligación nacional (Milano, 1989, p. 95).

De acuerdo con el art. 30 de la ley, la inserción puede adoptar tres formas: i) inserción social, que tiende a que los beneficiarios encuentren o recuperen su autonomía social y aseguren su vida personal y familiar; ii) inserción profesional, bajo la forma de pasantías para adquirir o mejorar una calificación profesional, y iii) inserción económica, con actividades de interés general en el sector público o asociativo o de inserción en el medio profesional.

El objetivo es combatir la pobreza y la precariedad. Implica la cobertura del seguro médico, que paga la ayuda social departamental, el beneficio de

los subsidios de vivienda y la cobertura social por accidentes del trabajo. La ley se aplica a todos los sectores económicos y a toda persona residente en Francia de más de 25 años de edad o menores, si tienen familia a su cargo; también beneficia a los extranjeros con carta de residencia. El beneficio corresponde a todas las personas cuyos recursos sean inferiores al monto del ingreso mínimo de inserción y tiene dos aspectos: uno es una prestación monetaria y el otro es un trámite de inserción. Las instituciones de aplicación son: i) la Comisión Local de Inserción (CLI), que incluye a representantes del Estado, el departamento y la comuna, y del mundo económico y social y cuya función es establecer los contratos de inserción; ii) el Consejo Departamental de Inserción, integrado por representantes estatales y del mundo económico y social y presidido por el Prefecto y el Presidente del Consejo General, que elabora el plan departamental de inserción; y iii) las instituciones tradicionales de asistencia social.

El ingreso mínimo de inserción, como prestación monetaria, es costado íntegramente por el Estado, en especial por el impuesto "de solidaridad" sobre la riqueza; el financiamiento de la inserción está a cargo de los departamentos.

## 2. Salud

Los países considerados tienen distintos sistemas de atención de la salud, con diferente participación estatal en la atención y los costos, diversos grados de cobertura y variadas formas organizativas. En 1987 los gastos de salud para cada país fueron:

Cuadro 2

### ESTADOS UNIDOS, ALEMANIA, FRANCIA Y JAPON: GASTOS DE SALUD, 1987

	Porcentaje del PIB	Dólares por habitante
Estados Unidos	11,2	2 051
Alemania	8,2	1 093
Francia	8,6	1 090
Japón	6,8	915

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Fichier de données sur la santé, 1989*, citado en "La santé, c'est d'abord une affaire qui marche!", *L'Etat de la France, 1992*, Paris, La Découverte/Crédoc, 1992, p. 73.

a) *Estados Unidos*

Los seguros privados cubren a las tres cuartas partes de la población y los programas públicos a un cuarto; a su vez, la séptima parte de la población no tiene cobertura. Las cifras suman más de 100% porque hay personas afiliadas a varios sistemas. En 1990 no estaban aseguradas 33,4 millones de personas; en su mayor parte, se trataba de desempleados y familias muy modestas, pero por sobre el límite de la pobreza. Cerca del 80% de las personas con seguros privados forman parte de grupos asegurados al nivel de empresa y el resto tiene pólizas individuales. En general los empleadores suscriben pólizas de grupos con aseguradoras privadas; más recientemente, ciertas grandes empresas han asumido ellas mismas esos riesgos, practicando el "autoseguro" (OCDE, 1992a, p. 69). El seguro de enfermedad está vinculado al salario, sobre el cual el empleador retiene una suma destinada a la cuota. Los honorarios médicos están libremente determinados por los médicos y se pagan en el acto. Los seguros, sean públicos o privados, dejan a cargo del asegurado una parte importante de sus gastos. La principal empresa de seguros privados es el grupo Blue Cross Blue Shield, que no tiene fines de lucro. En 1983, el seguro privado había financiado 56,5% de los gastos de salud y el Estado 40% (Giraud, 1990, p. 155).

Los gastos públicos y privados de salud han aumentado sustancialmente en los dos últimos decenios (véase el cuadro 3).

Cuadro 3

ESTADOS UNIDOS: GASTOS DE SALUD, 1970, 1980 Y 1990  
(En porcentaje del PIB)

	1970	1980	1990
Total	7,4	9,3	12,4
Sector privado	4,6	5,4	7,1
Sector público	2,7	3,9	5,2
Estado federal	1,8	2,7	3,5
Estado y colectividades locales	1,0	1,2	1,6

*Fuente:* Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Le système de santé américain à la croisée des chemins*, París, 1992, p. 12, sobre la base de Congressional Research Service (1991), Levit y otros, y OCDE.

Existe una política sistemática de evaluación de la calidad de la atención, por intermedio de la Joint Commission on the Accreditation of Health Care Organizations. En el plano local, la evaluación está a cargo de organizaciones profesionales (Giraud, 1990, pp. 152 y 153).

Las Health Maintenance Organizations (organizaciones de mantenimiento de la salud) son instituciones privadas de atención médica, con o sin fines de lucro, que ofrecen a sus adherentes voluntarios un servicio médico definido, que varía en su alcance (al menos en lo relativo a las consultas de medicina general u hospitalización). Los adherentes pagan una cuota anual determinada. Los médicos de estas organizaciones son asalariados y los adherentes no pueden elegirlos libremente (Giraud, 1990, p. 154).

Los gastos públicos de salud se refieren a cuatro programas: Medicare, Medicaid, Veterans Administration y gastos en investigación y enseñanza.

Desde 1966, en el marco del programa Medicare, el Estado asume los gastos médicos de las personas de más de 65 años (13% de la población) y de los discapacitados (1,3% de la población); el único criterio de inclusión es la edad, cualesquiera sean los ingresos que se perciban. Los gastos de hospital se financian con un impuesto sobre los salarios (2,9%, que es parte del impuesto de seguridad social). Las tres cuartas partes de los demás gastos se financian como gastos generales de la administración federal y el cuarto restante se sufraga con las primas pagadas por los beneficiarios. Medicare cubre a las personas de edad durante los primeros sesenta días de estadía en el hospital, pero los honorarios médicos y los gastos en medicamentos no se reembolsan, ni los gastos de casa de reposo (Giraud, 1990, p. 154). Como Medicare financia menos de la mitad de los gastos médicos de sus beneficiarios, el 70% de ellos tiene además seguros privados complementarios (OCDE, 1992a, pp. 69 y 70).

El programa Medicaid asiste a las personas que viven por debajo del límite de la pobreza; se implantó en 1965, está a cargo de los Estados y sus modalidades varían según los casos. El programa Veterans Administration presta asistencia médica a quienes se enfermaron o resultaron heridos durante su servicio en las fuerzas armadas.

Una cuarta categoría de gastos es la dedicada a la investigación y la enseñanza médica. Además existen otras dos formas indirectas de ayuda gubernamental, bajo la forma de exenciones impositivas. La primera beneficia a los empleadores que pagan el costo del seguro social de sus empleados: ese gasto no se considera ingreso imponible ni se incluye en la base para el impuesto a la nómina. La segunda es la deducción del impuesto a la renta de los gastos médicos (Stiglitz, 1986, p. 241).

Con respecto a la organización gubernamental de la salud, desde 1980 existe un Departamento de Salud y Servicios Humanos, equivalente a un Ministerio. Tiene a su cargo la administración del Servicio de Salud Pública, que se compone de: a) los Institutos Nacionales de Salud, ubicados en

Bethesda, cerca de Washington; se trata de ocho institutos que forman el mayor conjunto de investigación biomédica del mundo. Los investigadores trabajan con contratos de duración determinada; su personal era de 14 799 funcionarios en 1986 (de los cuales 3 183 eran médicos y doctores en ciencias) y su presupuesto anual era de 6 000 millones de dólares; b) el Centro de Lucha contra las Enfermedades, situado en Atlanta, que contribuyó en 1982 a la identificación de la epidemia del SIDA, y c) el Centro Nacional de Estadísticas de Salud, ubicado en Washington, que centraliza los datos de todos los Estados (Giraud, 1990, pp. 152 y 155).

Una de las primeras medidas del gobierno del Presidente Clinton fue someter a revisión el sistema de salud y se espera que durante 1993 se examine su reestructuración.

#### b) *Alemania*

Las cuatro quintas partes de la población están cubiertas por el régimen obligatorio, administrado por 1 100 cajas de seguro de enfermedad, que son autónomas, pero estrictamente reglamentadas por el Estado. La mayor parte funciona sobre una base geográfica y otras se refieren a profesiones o empresas. En su mayoría quienes no pertenecen a este régimen están cubiertos por seguros privados. Las cajas de seguro de enfermedad se financian con impuestos sobre los salarios que pagan por partes iguales los asalariados y los empleadores. La tasa oscila en un 13% de la masa salarial nacional. Los servicios médicos de quienes no están cubiertos por las cajas de seguro de enfermedad o por un seguro privado se financian con cargo a la caja de seguridad social o los gastos públicos generales. El sistema hospitalario consta de hospitales públicos, con la mitad de las camas, y hospitales privados sin fines de lucro, con una tercera parte. El resto consiste en hospitales con fines de lucro, que en muchos casos pertenecen a médicos. Los médicos de los hospitales públicos y de los sin fines de lucro son asalariados. Los gastos de uso de los hospitales se financian con cargo a las cajas de seguro de enfermedad y los aseguradores privados, y los gastos de capital corren por cuenta principalmente de los Länder, aun en los hospitales con fines de lucro (OCDE, 1992a, pp. 71 a 73).

Los gastos de salud han aumentado debido al mayor promedio de vida. En 1989 ascendieron a 129 900 millones de marcos, repartidos en atención médica (17,5%) y dental (5,9%), prótesis dentales (3,8%), medicamentos (21,6%), hospital (31,5%), indemnizaciones por enfermedad (6,6%), otros (8,0%) y gastos administrativos (5,1%) (Bouchoux, 1992, p. 84).

c) *Francia*

La casi totalidad de la población está cubierta por un régimen de seguro de enfermedad, que forma parte del sistema público de seguridad social. Una de las cajas de seguro médico atiende a la mayor parte de los asalariados y de las personas a su cargo, es decir, cerca de las cuatro quintas partes de la población. Otras cajas cubren a los trabajadores independientes, los agricultores y ciertas categorías especiales, como los mineros; estas cajas asisten también a los jubilados. Asimismo, existe un programa para quienes no forman parte de la población activa, es decir, el 5% de la población (OCDE, 1992a, p. 73).<sup>3</sup>

Las cajas de seguro de enfermedad se financian por medio de impuestos sobre los salarios, que en 1991 eran de 12,6% para el empleador y 6,8% para el asalariado. Los trabajadores independientes pagan la totalidad de la tasa sobre su ingreso declarado y los jubilados, el 1% sobre su pensión.

La característica financiera fundamental de los gastos de salud es que corren por cuenta de mecanismos sociales. La seguridad social asegura, sea directa (presupuesto global de los hospitales) o indirectamente (reembolso de la atención ambulatoria, medicamentos, etc.), 74% de los gastos de salud, que se completa con un 6% de las mutuales, y la parte no reembolsada asciende a 19% del total (cifras de 1990) (Rochefort, 1992, p. 71). El consumo médico asciende a cerca de 8% del PIB y en promedio en 1990 se destinaron 9 537 francos por habitante para gastos de salud, repartidos casi en partes iguales entre el hospital y la atención ambulatoria con sus recetas (medicamentos, análisis de laboratorio, etc.). Las ampliaciones sucesivas de la seguridad social han llevado a que el 99% de los franceses tengan un régimen de seguro de enfermedad. Los aportes son proporcionales al nivel del salario.

Los hospitales públicos representan dos terceras partes de las camas y su personal se compone sobre todo de médicos asalariados, a tiempo completo o parcial. En general, los hospitales públicos son grandes y los privados, pequeños (OCDE, 1992a, p. 74).

d) *Japón*

Cerca de las dos terceras partes de la población están cubiertas por regímenes obligatorios ofrecidos por los empleadores y el tercio restante (jubilados y desempleados) está amparado por el sistema nacional de seguro de enfermedad administrado por el Estado. Las empresas de seguros son muy numerosas y se las somete a reglamentaciones muy estrictas. Los asalariados de las grandes empresas (aproximadamente la cuarta parte de la población) están cubiertos por alguna de las 1 800 compañías de seguro de enfermedad,

los de las pequeñas (poco más de la cuarta parte) generalmente están afiliados a un seguro administrado por el Estado, y los funcionarios y docentes (cerca de una décima parte de la población) están atendidos por una de las 82 mutuales de seguros. Si se toma en consideración el régimen nacional de seguro de enfermedad y el régimen de seguros de las pequeñas empresas, el Estado administra directamente la cobertura de más del 60% de la población. Todos los aseguradores deben cumplir con una gama de servicios definidos por ley. Cerca del 80% de los hospitales y el 94% de las clínicas están controlados y administrados por el sector privado (OCDE, 1992a, p. 71).

Anualmente el gasto correspondiente a atención médica por persona asegurada varía entre 50 000 y 200 000 yenes. El financiamiento de los hospitales depende en cerca del 40% de los organismos de bien público; los financiamientos estatales cubren el 20% de los gastos, un poco más que los provenientes de instituciones privadas (van Bockstaele, 1988, p. 86).

### 3. Educación

Los sistemas educativos de estos países tienen modalidades propias. Como se ha señalado, el sistema estadounidense, por la intensidad de su descentralización, reúne lo mejor y lo peor, el sistema alemán facilita la entrada en la vida industrial gracias al papel central que desempeñan las ramas de aprendizaje, el sistema francés está en armonía con el sistema industrial y asegura la formación continua desde la primera infancia hasta la enseñanza superior, pero las necesidades de formación pueden ser más diversificadas, y

Cuadro 4

ESTADOS UNIDOS, ALEMANIA, FRANCIA Y JAPON:  
GASTOS EN EDUCACION, 1988

	Gastos en educación (porcentaje del PIB)		Gastos públicos en educación como porcentaje del total de gastos públicos
	Públicos	Públicos y privados	
Estados Unidos	5,0	5,7	13,7
Alemania	4,3	6,2	9,1
Francia	5,1	5,7	10,2
Japón	3,8	4,9	11,7

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Centro de Investigación e Innovación en Materia de Enseñanza, *Education at a Glance*, Paris, 1992.

Japón privilegia la inserción en la colectividad y el adiestramiento en el trabajo más que la creatividad (Lesourne, 1988, p. 15).

En el cuadro 4 se indican los gastos públicos y totales en educación, así como el porcentaje que representa la educación en los gastos públicos totales.

En el cuadro 5 figuran los porcentajes de alumnos que asisten a las instituciones de enseñanza privada.

Cuadro 5

ESTADOS UNIDOS, ALEMANIA, FRANCIA Y JAPON: PORCENTAJE DE ALUMNOS QUE ASISTEN A INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA PRIVADA, POR NIVEL DE ENSEÑANZA, 1975 Y 1986

Nivel de enseñanza	Estados Unidos		Alemania		Francia		Japón	
	1975	1986	1975	1986	1975	1986	1975	1986
Pre-primaria	12	19			14	13	75	76
Primer grado, segundo grado, primer ciclo	10	12	3	5	15	17	1	1
Segundo grado, segundo ciclo general	9	10	10	10	27	24	23	29
Segundo grado, segundo ciclo técnico profesional			4	4	21	22	26	25
Tercer grado	22	23		6 (a)		(b)	79	76

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *L'enseignement dans les pays de l'OCDE, 1987-1988*, París, 1990, pp. 77 y 78.

(a) No hay universidades privadas; figuran los establecimientos privados no universitarios.

(b) Las únicas universidades privadas son las católicas de París y Estrasburgo.

a) *Estados Unidos*

La enseñanza está descentralizada y depende de las autoridades locales y estatales; el gobierno federal sólo es responsable de programas especiales (minorías, discapacitados, préstamos para estudiantes pobres, etc.). En el plano federal, la Secretaría de Educación data de 1979. Tradicionalmente, la enseñanza primaria y la secundaria han sido responsabilidad de las comunidades locales, que las financian (por lo común con impuestos a la propiedad), designan a los maestros y determinan los programas. En los últimos años, los Estados han incrementado su participación en el financiamiento.

El 86% de los estudiantes de todos los niveles asisten a escuelas y universidades públicas, que totalizan el 81% de los gastos (véase el cuadro 6). En la enseñanza primaria y secundaria privada, el 63% de los alumnos concurren a escuelas parroquiales católicas.

Cuadro 6

ESTADOS UNIDOS: NUMERO DE ALUMNOS (EN MILLONES)  
Y GASTOS DE EDUCACION (EN MILES DE MILLONES DE DOLARES)

	Total		Elemental		Secundaria		Universidad		Gastos	
	Públ.	Priv.	Públ.	Priv.	Públ.	Priv.	Públ.	Priv.	Públ.	Priv.
1960	39.0	7.2	27.5	4.9	9.2	1.0	2.3	1.3	19.5	4.3
1970	52.2	8.1	32.9	5.2	13.5	1.2	5.7	1.7	56.9	11.5
1980	-	-	27.7	5.8	-	-	-	-	137.4	28.2
1988	50.2	8.0	25.2	4.0	15.0	1.2	10.0	2.8	252.6	58.2

Fuente: Estados Unidos, *Statistical Abstract*, 1990, citado en *L'Etat des Etats-Unis*, París, La Découverte, 1990, p. 271.

En 49 de los 50 estados, la enseñanza está a cargo de una estructura local a ese efecto, que es el distrito escolar (*school district*). Sólo el estado de Hawaii tiene directamente a su cargo la gestión de la enseñanza primaria y secundaria.<sup>4</sup>

El financiamiento de la enseñanza superior se ajusta a dos modelos: uno para los establecimientos públicos, financiados por los estados, y otro para los privados, llamados "independientes". En 1984-1985, sobre un total de 9 millones de estudiantes, 6,7 millones (el 75%) estaban inscritos en las universidades públicas. Los establecimientos privados totalizaban el 35% de los gastos, lo cual daba un promedio de gasto por alumno a tiempo completo equivalente a 11 200 dólares para las universidades privadas y 7 000 para las públicas. En el cuadro 7 se indica la diferente estructura de ingresos de las universidades públicas y privadas: en las primeras, las dos terceras partes consisten en ayuda estatal y venta de servicios; en las privadas, el 62% son matrículas y venta de servicios. Cabe señalar que una parte importante de las matrículas está subvencionada con préstamos y becas de los gobiernos federal y de los estados (OCDE, 1992b, p. 20).

Con respecto a la investigación científica, el gobierno federal ha puesto en práctica una política de innovación basada en la ley sobre investigación cooperativa de 1984 (National Cooperative Research Act), que permite que las empresas, aun competidoras, creen centros de investigación comunes con las universidades, reduciendo las restricciones de la legislación antimonopolio;

Cuadro 7

ESTADOS UNIDOS: INGRESOS DE LAS UNIVERSIDADES,  
POR CATEGORIAS Y EN PORCENTAJE, EN 1986

	Establecimientos públicos	Establecimientos privados
Matrículas	14,5	38,6
Ayuda federal	10,5	16,5
Ayuda del Estado	45,0	1,9
Ayuda local	3,6	0,6
Financiamiento privado	3,2	9,3
Subsidios	0,6	5,3
Prestaciones comerciales	20,0	23,4
Varios	2,6	2,6

*Fuente:* Pierre Domergues, "Université: la recherche de l'excellence, l'excellence de la recherche", *L'Etat des Etats-Unis*, París, La Découverte, 1990, p. 278.

de este modo se crearon centenares de centros. Y desde 1986, la ley sobre transferencia de tecnología (Technology Transfer Act) ha facilitado la difusión de conocimientos de los laboratorios federales y universidades hacia el sector privado e inaugurado el crédito de impuesto-investigación. Desde 1988, la Ley general de comercio y competitividad (Omnibus Trade and Competitiveness Act) asegura una mejor coordinación de las transferencias de tecnología gracias al Instituto Nacional de Normas y Tecnología (National Institute of Standards and Technology) (Domergues, 1990, p. 279).

**b) Alemania**

En Alemania la enseñanza es obligatoria durante 12 años; por ejemplo, de 9 a 10 años (según el Land) de escuela a tiempo completo y el resto por lo menos a tiempo parcial. Los alumnos permanecen en el sistema educacional hasta la edad de 18 años o más por repetición o aprendizaje. Cada estado tiene su propio ministerio de educación y todos los maestros son funcionarios públicos. El sistema está bajo la supervisión del Estado y, en general, las escuelas son establecimientos públicos de los Länder o municipales. Los certificados expedidos por las escuelas son reconocidos siempre que se cumplan los requisitos fijados por el Estado en cuanto a la enseñanza, la calificación de los profesores y los procedimientos de exámenes. Los Ministros de Educación y Asuntos Culturales de los Länder son las autoridades de supervisión de la administración del sistema escolar (Comisión de las Comunidades Europeas, 1987, pp. 34 y 35).

Hay 343 instituciones de enseñanza superior –las Hochschulen– que son generalmente estatales, de los diferentes Länder. Son establecimientos de derecho público dotados de un derecho administrativo autónomo en el cuadro de las disposiciones legislativas. Las universidades son autónomas. Sólo existen dos privadas: una de la iglesia, que forma sacerdotes, y otra que en 1986 tenía 227 estudiantes. Las instituciones de enseñanza superior no cobran matrícula a los estudiantes alemanes ni a los extranjeros. Cuando los padres no pueden pagar, los gastos de alojamiento de sus hijos se financian total o parcialmente con arreglo a la ley federal de promoción de la educación (Hartman, 1991, p. 277 y ss.). Además hay algunos establecimientos de enseñanza superior para ciertas instituciones de la administración federal, como las fuerzas armadas y el correo federal, y otros administrados por la Iglesia e instituciones privadas. Toda institución pública de enseñanza superior es administrada conjuntamente por el establecimiento mismo y el ministerio del Land. El Land ejerce un control jurídico y técnico y tiene poder de decisión en materia de finanzas y personal (Comisión de las Comunidades Europeas, 1987, p. 35).

c) *Francia*

Según establece el Décimo Plan 1989-1992, "la educación, la formación y la investigación constituyen para los poderes públicos una esfera prioritaria en razón del papel esencial que esas funciones están llamadas a desempeñar en el porvenir económico, social y cultural de nuestro país" (Francia, Gobierno, 1989, p. 15). En consecuencia, es el Estado el que financia, ejecuta y controla la mayor parte de la educación, que es pública. Existe una autonomía universitaria y una unidad de enseñanza primaria y secundaria.

La ley de orientación de la enseñanza de 1989 establece que "la adquisición de una cultura general y de una calificación reconocida está asegurada a todos los jóvenes, cualquiera sea su origen social, cultural o geográfico" (art. 1). Se trata de un sistema sobre todo público, que comprende un ciclo preprimario (école maternelle), una enseñanza elemental y secundaria que incluye siete años comunes a todos los alumnos y se diversifica en una línea general y otra técnica y profesional. La enseñanza superior es abierta y variada, con gastos de inscripción insignificantes. El cambio reciente más importante es el aumento de los jóvenes bachilleres, cuyo número ascendió 18 puntos en 5 años, llegando al 55% de su grupo total de edad en 1990. La citada ley de orientación de la enseñanza tiene como uno de sus objetivos llevar ese porcentaje al 80% para fin de siglo, y al 100% la obtención del certificado de aptitud profesional o de un diploma de estudios profesionales. Se trata de un sistema altamente centralizado y reglamentado; la naturaleza y

el contenido de los programas se deciden centralmente, pero los establecimientos tienen cierta autonomía pedagógica (OCDE, 1992c, p. 87 y ss).

Casi el 80% de las escuelas preprimarias (*école maternelle*, de 2 ó 3 a 6 años de edad) son públicas; las escuelas primarias (*école élémentaire*, de 6 a 11 años) también son públicas en su mayoría. En el nivel medio (primer ciclo de la enseñanza secundaria, de 11 a 16 años de edad), en 1990 había 4 810 colegios públicos y 1 846 privados; las escuelas públicas reunían el 83% de los alumnos primarios y del primer ciclo secundario. En los liceos (segundo ciclo de la enseñanza secundaria, que termina con el bachillerato), 75% de los estudiantes concurría a escuelas estatales. En la educación superior, las universidades y las grandes escuelas, de donde se contrata al futuro personal superior de la administración y las empresas, son estatales (Bert, 1991, p. 264) (véase el cuadro 5).

Los gastos de educación y formación –excluida la compra de bienes y servicios conexos– representaba en 1989 el 5,8% del PIB, con la siguiente distribución:

Estado	69,7%
Colectividades territoriales	16,5%
Empresas	6,5%
Familias	8,3%

Para 1992 se presupuestó un sustancial aumento de los gastos en educación, que deberían representar el 21% de los gastos corrientes del Estado, en comparación con 16% en 1987.

#### d) *Japón*

La educación obligatoria dura nueve años, seis en la escuela primaria y tres en el primer nivel de secundaria; después se realiza un concurso para la entrada en el liceo (tres años), que abre el camino a los estudios superiores.

En 1989, el 98,9% de los estudiantes asistía a escuelas elementales públicas. El porcentaje de profesores que trabajaba en establecimientos estatales era 97% en la educación secundaria inferior y 78% en la secundaria superior. En la enseñanza terciaria, de las 1 061 universidades y colegios (4 y 2 años de estudios), 79% era privado y 21% público; y 72% de los estudiantes concurrían a instituciones privadas (Arimoto, 1991, pp. 445 a 447).

Entre los liceos existe una jerarquía: en lo alto de la escala figuran los liceos ordinarios (concurrir a ellos el 72% de los alumnos), después –en orden jerárquico– están los comerciales (11,2% de los alumnos), los técnicos (9,2% de los alumnos), los agrícolas (3% de los alumnos) y los de enseñanzas

del hogar (2,7%). El sector privado cumple un doble papel: la función de ciertas instituciones privadas es recibir a los estudiantes rechazados por los demás establecimientos. En el otro extremo de la escala se encuentran los establecimientos privados de gran calidad. Se caracterizan por dictar el programa de tres años de liceo en dos y reservar el tercer año únicamente para ensayos de concursos para la enseñanza superior (Sabouret, 1992, p. 206).

La enseñanza superior está a cargo de instituciones de cuatro años de estudios (universidades y colegios), colegios técnicos (dos años) y escuelas especiales de entrenamiento que imparten cursos postsecundarios. El cuadro 8 muestra el número de establecimientos y los estudiantes que asisten a cada ciclo, clasificados según la autoridad responsable de los estudios.

Cuadro 8

JAPON: INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA SUPERIOR Y ESTUDIANTES QUE ASISTEN (1988)

Tipo de institución	Total	Nacional	Municipal	Privada
<b>Número de establecimientos</b>				
Instituciones de cuatro años	490	95	38	357
Instituciones de dos años	571	40	54	477
Colegios técnicos	62	54	4	4
Escuelas especiales de entrenamiento	3 191	172	177	2 842
<b>Estudiantes que asisten (en miles)</b>				
Cursos de graduados	82	52	3	27
Cursos para graduarse				
- Instituciones de cuatro años	1 994	491	59	1 444
- Instituciones de dos años	450	19	22	409
- Cursos por correspondencia	96			96
- Universidad del Aire	23	23		
Postsecundario				
- Colegios técnicos	50	43	4	3
- Escuelas especiales de entrenamiento	699	18	26	655

Fuente: Akira Arimoto, "Japan", *Handbook of World Education*, Walter Wickremasinghe, American Collegiate Service, Houston, Texas, 1991, p. 447.

#### 4. Vivienda

En 1986 las condiciones generales de vivienda en los cuatro países eran las siguientes:

Cuadro 9

ESTADOS UNIDOS, ALEMANIA, FRANCIA Y JAPON:  
CONDICIONES DE VIVIENDA, 1986

	EE.UU.	Alemania	Francia	Japón
Número de construcciones nuevas (miles)	1 652	252	344	1 400
M2 por vivienda residencial	134,8	93,8	85,5	80,9
Año	1989	1986	1987	1988
Subvención a la vivienda (porcentaje del presupuesto general)	1,4	1,0	4,3	1,5
Reducción de impuestos (porcentaje de los impuestos)	4,8	1,3	1,5	0,5

Fuente: Japón, Ministerio de la Construcción.

a) *Estados Unidos*

La intervención estatal en la vivienda está destinada a alojar a grupos de bajos ingresos. Ya la United States Housing Act de 1937 reconocía que se necesitaban importantes subvenciones para asegurar servicios adecuados con costos subsidiados y alentar la participación de las municipalidades en el programa.

El sistema vigente combina un subsidio federal para cubrir los costos de construcción, con responsabilidades operacionales asumidas por una agencia semipública, la "local housing authority". Hay límites de admisión a estos programas, que aseguran que efectivamente se beneficien los grupos más pobres; se fijan pagos que constituyen un porcentaje de los ingresos y que están por debajo de los precios del mercado. Los subsidios varían según los diferentes proyectos entre 0,62 y 0,29 dólares por dólar de costo (Prescott, 1974, pp. 95 y 141).

b) *Alemania*

Hay una ayuda a la vivienda, que pagan por mitades la Federación y el Land. En 1990 la recibieron 2 millones de familias. Los locatarios representan el 93% de los beneficiarios; se trata de jubilados (39%), beneficiarios de la ayuda social (21%), desocupados (15%) y obreros (10%). En algunas regiones en que los alquileres son muy elevados existe una ayuda suplementaria. Desde enero de 1991 este subsidio rige también para la ex República Democrática Alemana (Bouchoux, 1992, p. 86).

c) *Francia*

En Francia, la ley de mayo de 1990 (ley Besson) respalda el derecho a la vivienda. De acuerdo con esta ley, en 1991 se deberían adquirir 10 000 viviendas para personas en inserción social. En la mayoría de los departamentos, los servicios del Estado negociaron con los Consejos Departamentales la vivienda para los más pobres, a cuyo efecto cada departamento debe procurarse un fondo de solidaridad para la vivienda (FSL) (Legros, 1992, p. 137).

d) *Japón*

El Estado otorga préstamos para la construcción a tasas de interés subvencionadas, por intermedio de la Government Housing Corporation, en períodos que van de 25 a 35 años. En 25 años se construyeron cerca de 9 millones de viviendas. La subvención pública para la vivienda constituye el 1,5% del presupuesto general y la reducción de impuestos por construcción de viviendas es 0,5% del total (Blich, 1988, p. 280).

## 5. Seguridad social

a) *Estados Unidos*

Los principales programas de seguridad social son: i) el "old-age survivors and disability insurance" (OASDI), establecido en 1935; ii) el programa Medicare, y iii) el seguro de desempleo, que data de 1935. Los gastos correspondientes a cada uno de ellos figuran en el cuadro 10.

Cuadro 10

ESTADOS UNIDOS: GASTOS REALES DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE SEGURIDAD SOCIAL, 1963, 1966 Y 1983  
(En miles de millones de dólares de 1973)

	1963	1966	1983
Seguridad social (OASDI)	23,5	28,6	74,9
- OASI	21,6	26,0	66,7
- Seguro de incapacidad	1,9	2,6	8,2
Seguro de desempleo	4,1	2,5	9,2
Medicare	-	1,4	25,6

Fuente: *Social Security Bulletin: Annual Statistical Supplement, 1982* y *Survey of Current Business, 1984*, citados por Joseph E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, New York, W.W. Norton, 1986, p. 271.

El número de beneficiarios del OASDI se elevó de 3,5 millones en 1950 a 32,3 millones en 1983; en esos 33 años, los beneficios pagados aumentaron de 1 000 a 149 000 millones de dólares; es decir que, mientras los beneficiarios se decuplicaron, los beneficios se multiplicaron por 150. Ello obedece al crecimiento de la población, el aumento más que proporcional de las personas de mayor edad, la jubilación más temprana y la ampliación de la cobertura. En 1987, el programa OASI tenía 37,8 millones de beneficiarios, de los cuales 26,5 millones eran jubilados y derechohabientes. El número de personas incluidas en el seguro de incapacidad aumentó de 0,5 millones en 1960 a 4 millones en 1983 (Stiglitz, 1986, p. 271 y ss).

El OASDI se financia con un impuesto a las nóminas salariales, que en 1983 era de 13,4% en los primeros 35 700 dólares de ingreso; la base aumenta con la inflación y se calcula en 15,3% para 1990. De acuerdo con la ley, la mitad del impuesto corre por cuenta de los empleados y la mitad por cuenta de los empleadores. Las personas pueden jubilarse a los 62 años; si desean hacerlo a los 65 reciben un monto mayor.

El futuro de los regímenes de pensiones depende de la relación entre el número de trabajadores en actividad y los jubilados. En los últimos años, esa relación se ha visto amenazada por tres hechos: el promedio de edad ha aumentado significativamente, las tasas de natalidad han disminuido, y ha caído la proporción de los mayores de 65 años que trabajan. Como consecuencia, el porcentaje de la población de más de 65 años ha subido del 7%, cuando comenzó el régimen de seguridad social, al 12% actual, y se prevé que dentro de 50 años llegue al 20%. La Administración de Seguridad Social estima que el funcionamiento normal del sistema está asegurado y que en 25 años habrá un leve superávit.

También hay planes privados de jubilación, de cobertura selectiva, basados en el régimen de la capitalización (el régimen público es de reparto). Consisten en acuerdos contractuales entre empleadores y asalariados y en su mayoría los financian los empleadores. En 1981, el 78% de los asalariados representados por sindicatos en la negociación de los convenios colectivos gozaba del beneficio de la jubilación privada, contra 40% de los asalariados no sindicalizados. Estos regímenes funcionan para una minoría de asalariados, que en general son los mejor pagados: en 1986, 29% de los trabajadores que ganaban entre 5 000 y 15 000 dólares y 76% de los que ganaban más de 35 000 dólares recibían este beneficio (Debouzy, 1990, p. 271).

Otra forma de prever la jubilación es mediante la contratación de pensiones privadas, por la cual el interesado compra anualidades que se pagan después de una cierta edad (65 ó 70 años). Sin embargo, este procedimiento tiene

costos administrativos muy altos, ya que se ha calculado que mientras los que se pagan por seguridad social significan menos del 2% de los beneficios pagados, las empresas privadas gastan un dólar en costos administrativos, dividendos (beneficios) e impuestos por cada dos dólares en beneficios pagados. El otro problema es que mientras los beneficios de la seguridad social se actualizan con la inflación, los de las empresas privadas dependen de la bolsa de valores. Además, en cuanto a los riesgos, el Estado puede aumentar los impuestos o absorberlos en el largo plazo, mientras que el sector privado está sujeto al inmediatez del mercado y debe ajustar las primas a las expectativas de vida de los asegurados (Stiglitz, 1986, pp. 279 y 280).

El seguro de desempleo está destinado a compensar a los trabajadores una parte de los salarios que ya no perciben debido a su desocupación involuntaria. Fue establecido en la Ley de seguridad social de 1935, que obligó a los estados a crear programas de seguro de desempleo. Los estados determinan el monto de las prestaciones y su duración, así como los impuestos que han de cobrar; de allí que las características de este seguro varíen de un estado a otro. En general, las prestaciones y su duración se basan en los ingresos que el desempleado percibía anteriormente y en el período trabajado. La tasa media de compensación es de alrededor del 40%, pero si se consideran las coberturas incompletas, los períodos de espera, las descalificaciones, la falta de pedidos y otros factores en el conjunto del país, la sustitución de pérdidas de salarios por desempleo es de alrededor del 20%. En Estados Unidos –salvo en tres estados– se financia con las cuotas de los empresarios sobre la nómina de empleados, que cubren los gastos de las prestaciones y la administración (Lester, 1974, p. 626).

#### b) *Alemania*

El sistema de seguridad social es antiguo y complejo. La ley de seguro de vejez e invalidez es de 1889. Las prestaciones se refieren a la seguridad social, la asistencia social y las indemnizaciones. A su vez, la seguridad social se divide en cuatro ramas: seguros de vejez, de enfermedad, de accidentes y de desocupación. Los gastos se reparten entre la Federación, los Länder y las comunas; sólo las indemnizaciones de desocupación están administradas por la Oficina Federal del Trabajo. En 1990 los montos de las prestaciones sociales llegaban al 26,5% del PIB (Schneilin y Schumacher, 1992, pp. 34 y 35).

El régimen está vinculado a los ingresos y cubre a casi todas las personas empleadas. Existen regímenes especiales para los mineros, los funcionarios

públicos y los trabajadores independientes y agrícolas. Las personas que no están cubiertas pueden afiliarse voluntariamente.<sup>5</sup>

El aporte del asegurado es 9,6% del salario bruto y el patronal, 9,6% de la masa salarial. El Estado contribuye con una subvención anual que varía según la evolución del salario nacional medio. El límite considerado para el cálculo de los aportes es de 67 200 marcos por año.

Para recibir la pensión de vejez es necesario tener 65 años y haber aportado al menos cinco años; o tener 63 años, haber estado afiliado 35 y aportado durante 15. La pensión por invalidez requiere cinco años de aporte y en la provocada por fallecimiento, el cónyuge muerto debe haber estado afiliado durante cinco años o ser pensionado.

Las prestaciones son: i) pensión de vejez: 1,5% del salario estimado por año de afiliación; ii) pensión de invalidez: cuando es general, 1,5%; cuando es profesional, 1% del salario estimado, multiplicado por el número de años de afiliación; iii) pensión por fallecimiento: los cónyuges sobrevivientes reciben durante tres meses el 100% de la pensión de invalidez general y después el 60% si tienen más de 45 años, son inválidos ellos mismos o tienen un niño a su cargo; si no, reciben el 60% de la pensión de invalidez profesional; iv) los huérfanos reciben el 10% de la pensión de invalidez general, si lo son de padre o madre; si son huérfanos de ambos, reciben el 20%. Las pensiones se ajustan todos los años, esencialmente en función de los salarios.

La protección contra la desocupación data de la República de Weimar (1927). El sistema actual se inició en 1969 y establece la obligatoriedad del seguro de desempleo, con una base límite de 6 500 marcos de aporte en Alemania Occidental. La tasa de aporte es de 6,8% del ingreso bruto y se paga por partes iguales entre el empleador y el asalariado. Quienes han aportado 360 días durante los tres últimos años tienen derecho a un porcentaje del salario, que en general se acerca a 68% para quienes no tienen niños (Bouchoux, 1992, p. 85).

### c) *Francia*

Las pensiones están vinculadas a los ingresos y a una suma mínima de vejez para los jubilados con ingresos muy pequeños. Existe un sistema general que incluye a los asalariados del sector privado, cerca del 70% del total, que consta de un régimen principal y regímenes complementarios, ambos obligatorios y sujetos al sistema de reparto. Hay regímenes especiales para los funcionarios públicos, los mineros, los marinos, los empleados ferroviarios, las demás empresas públicas, las explotaciones agrícolas y diversas categorías de trabajadores independientes.

El monto de los aportes es 6,4% del salario para el asegurado y 8,2% para el empleador; el límite de salarios para el cálculo del aporte es de 116 820 francos por año. En los regímenes complementarios el asegurado aporta 1,88% y el empleador 2,82% del salario bruto. El Estado no contribuye al régimen general, pero financia una gran parte del costo del mínimo de vejez y ciertos regímenes especiales, como los de los agricultores, funcionarios públicos, mineros y empleados ferroviarios.

Reciben la pensión de vejez quienes tengan 60 años de edad y 37,5 años de aporte a la pensión, a tasa plena. La pensión de invalidez corresponde a las personas de menos de 60 años que hayan perdido la totalidad o las dos terceras partes de su capacidad normal de ingreso y hayan aportado durante 12 meses antes de la invalidez.<sup>6</sup>

El sistema de jubilaciones se basa en el principio del reparto, es decir que las sumas pagadas se financian con los aportes de las personas activas. Su equilibrio depende de la relación entre el número de activos y de jubilados; esa proporción pasó de 100 aportantes del régimen general y 25 jubilados en 1956, a 50 en 1990 y, según se prevé, 70 en 2010. Por ello, el impuesto sobre los ingresos de las personas en actividad, 19% en 1992, debería elevarse a 22% en 2005 y aumentaría mucho a partir de esa fecha, hasta 30 ó 40% en 2040. En promedio, las jubilaciones llegan a 70% de la remuneración de fin de carrera; el mínimo por vejez que se garantiza a los mayores de 65 años, hayan aportado o no, es 65% del salario mínimo (SMIC) (Cornilleau y Sterdyniak, 1992, pp. 389 a 391).

#### d) *Japón*<sup>7</sup>

En abril de 1986 entró en vigor el nuevo régimen de jubilaciones, que tiene tres características principales: la unificación del sistema, el otorgamiento de prestaciones básicas y el ajuste del nivel de prestaciones.

La Caja Nacional de Pensiones asegura a todas las personas una pensión igual, que se ha fijado en 50 000 yenes por año a precios de 1984, para quienes hayan aportado durante 40 años; las esposas a cargo están cubiertas por los aportes del marido. El monto es igual para los asalariados y para los trabajadores independientes. Además, en el marco de su seguro de vejez, que incluye a los asalariados del sector privado, y de asociaciones de ayuda mutua, principalmente para empleados públicos, los asalariados reciben otras prestaciones vinculadas a los sueldos anteriores, con lo que se crea un régimen público de dos niveles para la mayoría de las personas empleadas.

En cuanto a los aportes, los trabajadores independientes pagan una cuota fija de 6 800 yenes por mes en el marco de la Caja Nacional de Pensiones;

los asalariados, 6,2% de sus sueldos y salarios (excluidas las primas) en el caso de los seguros de vejez. Los aportes patronales son 6,2% de los sueldos y salarios (excluidas las primas) en el caso de dichos seguros. El Estado paga una tercera parte de los gastos como prestaciones de base.

Para recibir la pensión de vejez hay que tener 60 años en el caso de los hombres y 55 en el de las mujeres (edad que se elevará a los 60 años en el año 2000) y haber aportado durante 20 años (25 años en el futuro), tanto para las prestaciones fijas como para las vinculadas a los salarios. La pensión de invalidez exige haber aportado al menos dos terceras partes del período total cubierto por el seguro; el mismo requisito rige para los casos de la pensión por fallecimiento.<sup>8</sup>

#### IV. LA PROPIEDAD DEL ESTADO

Es necesario distinguir entre el carácter económico –comercial o no comercial– y la propiedad –estatal o privada. Así se diferencian cuatro categorías de actividades: i) la comercial de propiedad privada, que incluye a las empresas privadas; ii) la no comercial de propiedad pública, que comprende a las administraciones públicas; iii) la no comercial de propiedad privada, de la

Cuadro 11

ESTADOS UNIDOS, ALEMANIA, FRANCIA Y JAPON:  
EMPRESAS PUBLICAS, POR SERVICIO E INDUSTRIA, 1989  
(En porcentajes del valor agregado)

	EE.UU.	Alemania	Francia	Japón
Correos	90	100	100	100
Telecomunicaciones	0	100	100	33
Electricidad	25	75	100	0
Gas	0	50	100	0
Petróleo	0	25	-	-
Carbón	0	50	100	0
Ferrocarriles	25	100	100	25
Transporte aéreo	0	100	75	0
Transporte caminero	0	25	50	0
Siderurgia	0	0	75	0
Industria naviera	0	25	0	0

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Etudes économiques de l'OCDE, France 1990/1991*, Paris, 1991, p. 79.

que forman parte las asociaciones privadas sin fines de lucro, y iv) la propiedad pública sometida a criterios de beneficio (Crozet, 1991, pp. 7 y 8), que reúne a algunas empresas estatales. La mayoría de las empresas estatales responden al concepto de servicio público, en que las ganancias o pérdidas son sólo un aspecto del problema, subordinado a la satisfacción del interés colectivo.

El Estado es un importante propietario de bienes y prestador de servicios. Sobre todo, es propietario de tierras y empresas. En el cuadro 11 se indica la propiedad pública en 11 actividades económicas y luego se reseña la situación por países.

## 1. Estados Unidos

### a) *Tierras*

Dado el desarrollo histórico de Estados Unidos, la propiedad estatal es grande en tierras y pequeña en empresas. El 39,6% de la tierra (3,6 millones de kilómetros cuadrados) es de propiedad pública (véase el cuadro 12); la Federal Land Policy and Management Act de 1976 da al gobierno federal pleno control sobre estas tierras.

Cuadro 12

ESTADOS UNIDOS: DISTRIBUCION DE LA  
PROPIEDAD DE LA TIERRA  
(En porcentajes del total)

Propiedad privada	58,1
Tierras de indígenas	2,3
Propiedades públicas	39,6
- Propiedades federales	32,7
- Propiedades de los Estados y colectividades locales	6,9

*Fuente:* Estados Unidos, Statistical Abstract 1990.

Las agencias del gobierno que administran estas tierras son: la Oficina de Ordenación de Tierras (45%), el Servicio Forestal (27,0%), el Servicio de Pesca y Caza (12,1%), el Servicio Nacional de Parques (10,0%), el Departamento de Defensa (4,3%) y otras administraciones (1,6%) (Hagenstein, 1984, p. 76).

Estas tierras se aprovechan con los siguientes fines: i) madera: más de la cuarta parte de la que se utiliza en Estados Unidos proviene de las tierras

federales; ii) pastoreo: en 1980 se destinaban 18 millones de meses-unidad-animal y significaban entre 2 y 3% de la producción nacional de forraje; iii) desarrollo de minerales, sobre todo en depósitos sedimentarios, en particular de petróleo y gas (5% de la producción nacional), carbón, fosfatos y potasio; iv) turismo y recreación, con los parques nacionales y refugios de especies silvestres (en 1984, los cinco principales parques nacionales fueron visitados por 21,9 millones de personas), y v) protección de las aguas y de la flora y fauna silvestres. (Hagenstein, 1984, pp. 83 a 93). En general, el Estado otorga esas tierras en concesión a la actividad privada.

En 1980 los ingresos públicos provenientes de los bosques nacionales y las tierras públicas ascendieron a unos 2 300 millones de dólares, que llegan a 6 400 millones si se le agregan los ingresos por el petróleo y gas de la plataforma continental (Hagenstein, 1984, p. 93).

#### b) *Empresas*

En general y salvo determinados casos, la explotación económica del país está a cargo de la iniciativa privada. El Estado reglamenta estrictamente los servicios públicos que prestan empresas privadas. En el campo energético, la explotación del carbón y el petróleo corre por cuenta de empresas privadas. En 1987 eran privadas el 55% de las unidades de producción de energía eléctrica, con 77% de la capacidad; sin embargo, las dos ciudades principales, Nueva York y Los Angeles, tienen sistemas públicos de generación. Hay algunos ejemplos de importantes empresas del estado federal, como la Tennessee Valley Authority, creada en 1933 (que en 1988 registró un superávit de 413 millones de dólares), la St. Lawrence Seaway y el U.S. Bureau of Reclamation. En el sector de transportes, casi toda la infraestructura (camino, ferrocarriles, canales, puertos y aeropuertos) es pública y su utilización privada; en 1986 el Estado vendió la empresa Conrail, de transporte de mercaderías, que se había nacionalizado en 1970, y continúa subvencionando a la empresa estatal Amtrak, de transporte de pasajeros. La casi totalidad de los servicios postales forma parte del sector público.

El sector público ejerce una gran influencia sobre ciertas empresas privadas, mediante compras o encargos públicos, en especial en las áreas de la defensa. En 1986 –es decir, durante la presidencia de Reagan– las compras públicas de bienes y servicios llegaron a 870 000 millones de dólares (equivalentes a 21% del PNB, frente a 14% en 1950 y 9% en 1929).

## 2. Alemania

En el análisis de las empresas públicas debe distinguirse la situación de la República Federal de Alemania de la de la antigua República Democrática Alemana, ya que la reunificación aún está en curso.

En la República Federal de Alemania las empresas públicas representan el 10% del PIB y emplean a 9% de los asalariados. Se trata de empresas que pertenecen al Gobierno federal, a los Länder y a las comunas; en los sectores de la industria y la construcción se trata en general de empresas mixtas, lo que implica cierta autonomía de gestión. Son públicos la mitad de los organismos de crédito, el 5% de las empresas industriales y el 30% de la construcción.

Entre las empresas públicas cabe mencionar las siguientes: i) empresas de electricidad, agua y gas, que cubren 74%, 80% y 95% de la red federal, respectivamente; ii) empresas de transporte, que comprenden los transportes comunales (60% del tráfico), la Deutsche Bundesbahn (ferrocarriles), la Lufthansa AG y los principales puertos fluviales; iii) el correo y las telecomunicaciones; iv) instituciones de crédito, incluidos los bancos públicos de los Länder (el 24% del giro bancario) y las cajas de ahorro que pertenecen a las comunas y a los Länder (50% de las actividades financieras de ese sector); v) organismos públicos de seguro, que ascienden a 38 (10% del sector) y abarcan una amplia gama de actividades (seguro de salud, seguros de bienes y personales); vi) empresas de construcción, que engloban 30% de la construcción de viviendas y son propiedad federal, de los Länder y de las comunas (que poseen cerca de 300); vii) participaciones industriales de la Federación, que se concentran en seis konzerns (Barbé y Messier, 1986, p. 48 y ss.). Estas participaciones son directas (superiores al 25%) en el capital social de 102 empresas, cada una con un capital superior a los 100 000 marcos, e indirectas, en 856 empresas de todas las ramas de la industria, el comercio y los servicios (Himmelman, 1984, pp. 125 y 126).

El proceso de privatizaciones se destacó en el período 1984-1989 y reportó ingresos de 9 400 millones de marcos. Se privatizaron parcialmente varias grandes empresas, entre ellas dos grandes grupos de servicios públicos e industria, VEBA AG y VIAG AG, así como el grupo siderúrgico Salzgitter AG. La administración del Estado federal vendió parte del capital de Volkswagen AG y redujo su participación en Lufthansa AG.

También en la antigua República Democrática Alemana, de economía socialista, se emprendió un proceso de privatizaciones. Se creó la Treuhandanstalt, con el objeto de reducir el papel empresarial del Estado a

través de la privatización, establecer la competitividad en tantas empresas como fuera posible y preservar y crear puestos de trabajo, hacer la tierra disponible para propósitos económicos y conceder a los ahorristas porcentajes en la propiedad estatal (Bouchoux, 1992, p. 51; Schneilin y Schumacher, 1992, p. 130 y ss.).

### 3. Francia

En el último medio siglo se produjeron dos olas de nacionalizaciones, en 1946 y en 1981, y una de privatizaciones, en 1986-1987. En consecuencia, las empresas públicas reúnen el 14% del empleo, el 16% del valor agregado y el 30% de las inversiones de la economía no agrícola.

Los principales sectores en que predominan las empresas públicas son la energía, los transportes, las comunicaciones y algunos servicios especializados.<sup>9</sup>

#### a) *Energía*

En este sector, Electricité de France (EDF), Gaz de France, Charbonnages de France, el Commissariat à l'Energie Atomique (CEA) y la Compagnie Nationale du Rhône concentran la casi totalidad de sus respectivas ramas de actividad. En hidrocarburos, el grupo Elf Aquitaine –sociedad mixta– tiene amplia participación en un mercado competitivo y también se ha expandido al área industrial; también puede incluirse a la Société Nationale des Poudres (SNDP) y la Caisse Nationale de l'Energie, que constituye el apoyo financiero al sector. Los 273 000 empleados de las empresas públicas representan el 88% de la ocupación del sector de la energía.

#### b) *Transportes*

Las principales empresas públicas son la Société Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF), la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP), Air France, Air Inter y la Compagnie Générale Maritime et Financière (CGMF). Asimismo, la casi totalidad de la infraestructura es pública: Aeropuertos de París (ADP), los puertos autónomos de Marsella-Fos, El Havre, Dunkerque, Nantes-Saint Nazaire, Rouen, París, Estrasburgo, y numerosos puertos y aeropuertos más pequeños, relacionados con el sector público a través de las Cámaras de Comercio e Industria y las colectividades locales, la Société Française pour la Construction et l'Exploitation du Tunnel sous le Mont Blanc, varias sociedades mixtas constituidas para la explotación de carreteras, estaciones camineras y transportes urbanos.

c) **Telecomunicaciones**

Postes et Télécommunications, con sus 312 000 trabajadores en el correo y 125 000 en telecomunicaciones, constituye la primera empresa francesa en cuanto a empleo.

d) **Industria**

El antiguo sector industrial comprendía industrias químicas (Entreprise Minière et Chimique, EMC, y la Société Chimique des Charbonnages, CDF Chimie), industrias mecánicas (la Régie Nationale des Usines Renault) e industrias aeroespaciales (la Société Nationale Industrielle Aéronautique (SNIAS) y la Société Nationale d'Etudes et de Construction de Moteurs d'Aviation (SNECMA)). En la ola de nacionalizaciones de 1981-1982 se agregaron varias empresas que son las principales de Francia en su actividad: la Compagnie Générale d'Electricité (CGE), de equipamiento eléctrico, Thomson-Brandt, de electrodomésticos y electrónica de consumo masivo, Péchiney-Ugine-Kulmann (PUK), de aluminio, Rhône-Poulenc, de química, Saint-Gobain-Pont-à-Mousson, de vidrio plano; Usinor-Sacilor, de siderurgia, y CII HB-Honeywell Bull, de computadoras. También se nacionalizaron algunas empresas, que son las segundas en importancia en Francia: Matra, de armamentos, Dassault-Breguet de aeronáutica, las principales filiales de la ITT en Francia, especializadas en la construcción telefónica y las telecomunicaciones, y parcialmente Roussel-Uclaf, de la rama química.

e) **Agricultura**

Existen múltiples centros de transmisión para el desarrollo agrícola: la Société Nationale d'Exploitation Industrielle des Tabacs et Allumettes, y la Office National des Forêts (ONF).

f) **Comercio y servicios**

Hay varias sociedades de estudios y empresas consultoras estatales, en las que trabajan 20 000 personas y se encuentra el 40% del giro de negocios de esa actividad.

En el campo de la información y la publicidad figuran la Société Nationale des Entreprises de Presse (que se dedica a la imprenta pesada), la Société Française de Production et de Création Audiovisuelle (SFP), la Société d'Édition de Programmes de Télévision (SEPT), Radio-France, Télédiffusion de France, el Institut National de la Communication Audiovisuelle y SOFIRAD, dedicada a la radiodifusión para el exterior. La Agencia Havas y TF1 fueron privatizadas.

En materia de vivienda y organización del territorio, la Caisse de Dépôts-Développement, que es una filial de la Caisse de Dépôts et Consignations, ejerce una importante actividad, paralelamente a varias centenas de sociedades mixtas de ordenación, explotación de servicios y obras públicas. La Société Centrale Immobilière de la Caisse des Dépôts (SCIC) comprende numerosas sociedades inmobiliarias, sobre todo locales. Las oficinas públicas de viviendas de alquiler moderado, con 25 000 empleados, administran 2 millones de viviendas. Además, 900 sociedades de economía mixta (SEM) locales, con capital público mayoritario, se dedican a prestar los más diversos servicios: construcción, organización territorial, transportes, equipamientos camineros, hoteles, estaciones termales, televisión por cable, mataderos, mercados de interés nacional, agua, calefacción, tratamiento de desechos, etc. A ellas se agregan 500 empresas locales de carácter industrial y comercial.

**g) Establecimientos financieros**

El sector de seguros reúne a los cuatro principales grupos franceses: Union des Assurances de Paris (UAP), Assurances Générales de France (AGF), Assurances Nationales (GAN) y Mutuelles Générales Françaises (MGF). A ellos se agregan la Caisse Centrale de Réassurance, establecimiento público que reasegura los riesgos excepcionales, y SOFINDAS, sociedad de capital-riesgo que acepta participaciones sobre todo de pequeñas y medianas industrias.

Existen instituciones financieras de capital total o mayoritariamente público, que actúan en el área del crédito: el Crédit d'Equipement des PME, con sus 30 sedes regionales; la Caisse Nationale de Crédit Agricole; la Banque Française de Commerce Extérieur y su principal filial, la COFACE, que otorga garantías a las exportaciones; el Institut de Développement Industriel (IDI), que está primero en lo relativo a capital-riesgo; y la Société Française pour l'Assurance du Capital Risque des PME (SOFARIS).

Los servicios financieros del Estado comprenden, dentro de Postes et Telecommunications, las cuentas postales (15% del monto total de depósitos) y las libretas de la Caisse Nationale d'Epargne (19 millones de libretas) y las 21 Caisses de Crédit Municipal.

En cuanto a los bancos, los dos principales, la Banque Nationale de Paris (BNP) y el Crédit Lyonnais son estatales; el tercero, que también era estatal – la Société Générale– fue privatizado en 1986. A ellos debe agregarse el grupo del Crédit Industriel et Commercial (CIC), que tiene una estructura descentralizada.

#### h) *Privatizaciones*

En 1986-1987 se privatizaron trece grupos, incluidos cinco bancos: Sogenal, Banque du Bâtiment et des Travaux Publics (BTP), Banque Industrielle et Mobilière Privée (BIMP), Crédit Commercial de France y Société Générale; dos compañías financieras: Paribas y Compagnie Financière de Suez; tres grupos industriales: Saint Gobain, Compagnie Générale d'Electricité (CGE) y Matra; una empresa audiovisual: TF1; la Compagnie Générale de Constructions Téléphoniques (CGCT) y una compañía de seguros: la Mutuelle Générale Française (MGF). Estas operaciones reportaron al Estado 70 800 millones de francos, de los cuales 45 900 se destinaron a pagar la deuda pública y el saldo a reforzar las inversiones de otras empresas públicas (Bizaguet, 1988, pp. 91 y 103).

### 4. Japón

Existían 98 empresas públicas, pero se privatizaron las dos más importantes, que reunían el 60% de los funcionarios públicos: la Nippon Telegraph and Telephone (NTT) y la Japan National Railways (JNR); además, se privatizó la Japan Tobacco.

Las empresas públicas cubren las siguientes áreas (Haitani, 1976, pp. 61 a 77).

#### a) *Servicios públicos*

Después de la Segunda Guerra Mundial se transfirieron a empresas públicas, llamadas *kosha*, importantes actividades. Así, en 1949 se creó la Japan Monopoly Corporation y el mismo año la Japan National Railways se separó del Ministerio de Transportes; posteriormente, en 1952, la Japan Telegraph and Telephone Public Corporation surgió como una rama del Ministerio de Correos y Telecomunicaciones. Estas dos últimas empresas, la de ferrocarriles y la de telégrafos y teléfonos, eran de las principales del país y fueron privatizadas en 1987 y 1985, respectivamente.

#### b) *Construcción y desarrollo*

Hay 16 empresas de construcción y desarrollo, que se llaman *kodan*, excepto la Metropolitan Area Rapid Transit Authority, que se denomina *eidan*. Además de ella, están la Japan Highway Corporation, la Japan Housing Corporation, la Japan Railway Construction Corporation, la Water Resources Development Public Corporation y la Tokyo Expressway Public Corporation. Realizan inversiones en gran escala en vivienda, caminos, riego, forestación

y agua. Su capital es del gobierno nacional, a veces con aportes del gobierno local.

**c) *Proyectos***

Son 20 *jigyodan*, de las cuales las más importantes son: la Labor Welfare Corporation, la Employment Promotion Corporation, la Post Office Life Insurance and Annuities Corporation y la Overseas Technical Cooperation Corporation. Tienen a su cargo actividades sociales y económicas y pueden ser empresas mixtas.

**d) *Finanzas y crédito***

Son diez corporaciones, llamadas *koko*, que otorgan créditos para actividades en que los préstamos privados resultan insuficientes. El capital es totalmente estatal y las tasas de interés se fijan políticamente.

**e) *Bancos públicos especiales***

Son bancos creados con el fin de estimular determinadas actividades económicas: el Japan Development Bank y el Export-Import Bank of Japan.

**f) *Otras empresas públicas***

Las actividades anteriores reúnen a 49 empresas. Además existen otras 47 organizaciones análogas, que incluyen fondos (*kikin*), asociaciones (*kuyokai*) e institutos (*kenkyusho*). Las principales son: Japan Broadcasting Corporation, Social Insurance Medical Fee Payment Fund, Japan Atomic Energy Research Institute, Japan Horse Racing Association y Electric Measurement Instrument Inspection Center. Están establecidas por ley y sus formas varían.

**g) *Bancos privados especiales y empresas***

Además de las organizaciones señaladas, hay otras 14 instituciones, que si bien son privadas, se crearon en virtud de disposiciones especiales de la Dieta para cumplir objetivos sociales.

– Bancos. Existen dos bancos especiales (*kinko*), el Shoko Chukin Bank y el Norin Chukin Bank, que prestan a cooperativas y asociaciones comerciales.

– Empresas privadas especiales. Su capital recibe una fuerte contribución del gobierno y están bajo estricta supervisión. Son 12, de las cuales las más importantes son: Japan Air Lines Co., International Telecommunication Co., Electric Energy Development Co., Okinawa Electric Co. y Tohoku Development Co.

## V. GESTION MONETARIA Y FISCAL

### 1. La gestión monetaria

La gestión monetaria en los cuatro países está a cargo de las autoridades monetarias estatales que, en cada caso y de acuerdo con las circunstancias, procuran adecuarla a las necesidades de la economía real.

#### a) *Estados Unidos*

En Estados Unidos, la Reserva Federal determina las tasas de crecimiento de M1, M2 y M3. La Full Employment and Balance Growth Act de 1978 establece que la Reserva Federal debe fijar metas anuales para el crecimiento de los agregados monetarios y crediticios e informar al respecto al Congreso dos veces al año. La formulación de políticas está a cargo de la Comisión federal de mercado abierto, integrada por los siete Gobernadores de la Junta de la Reserva Federal, el Presidente del Banco de la Reserva Federal de Nueva York y cuatro de los once presidentes de los restantes bancos de la Reserva Federal, sobre la base de una rotación. La Comisión se reúne ocho veces al año (aproximadamente durante seis semanas), evalúa la situación y decide la política monetaria de corto plazo. Dos veces al año determina las metas de política a largo plazo. En el corto plazo, dicta un conjunto de instrucciones para el Banco de la Reserva Federal de Nueva York, que actúa como agente de la Comisión realizando las operaciones de mercado abierto. Se determinan las tasas de los fondos federales (variable clave para la política monetaria de la Reserva Federal), la tasa de descuento (que se transmite a la tasa de interés del mercado) y las reservas (FMI, 1990, pp. 24 a 29).

La ley de reforma bancaria de 1991, que se refiere al estatuto de la Corporación Federal de Seguros de Depósitos, dispone una "intervención precoz" de las autoridades fiscalizadoras cuando el pasivo no exigible de un banco desciende por debajo de un cierto límite. Prevé además la apertura de una línea de crédito de 30 000 millones de dólares en favor de la Corporación para cubrir las pérdidas de bancos en dificultades, limita la capacidad de la Corporación para respaldar depósitos no asegurados en casos de quiebra bancaria y la obliga a fijar las primas de seguros de los depósitos en función de los riesgos.

#### b) *Alemania*

En la ley de creación del Banco Federal –la Bundesbank Act de 1957– se establece que su principal tarea es salvaguardar la moneda regulando el

circulante y el crédito otorgado a la economía. Desde 1974, estos objetivos esenciales se habían logrado con la regulación de los agregados monetarios fundamentales. Hasta hace poco tiempo, el objetivo intermedio se establecía en términos de la base monetaria del Banco Central; en 1988 fue reemplazado por M3 (circulante, más depósitos a la vista, depósitos a un plazo menor de cuatro años y depósitos de ahorro). Las tasas de interés no están sujetas a control; sin embargo, el Bundesbank ha procurado mantener una estabilidad de las tasas de corto plazo. El Consejo del Bundesbank establece una meta anual para el crecimiento de M3. Para conseguirla, maneja instrumentos de política económica, que en su mayor parte son controles indirectos; uno de los principales es el manejo de las posiciones de reserva de los bancos, que se obtiene principalmente con operaciones de redescuento (FMI, 1990, pp. 11 a 15).

c) *Francia*

Las grandes líneas de la política monetaria están a cargo del Banco de Francia, con la anuencia del Ministerio de Finanzas. Para obtener las metas fijadas, se utilizan los agregados monetarios como metas intermedias de la política monetaria. Por ejemplo, para 1989 se establecieron metas para un solo agregado, M2 (circulante, más depósitos a la vista y depósitos de ahorro). Una vez determinados los objetivos de la política monetaria, el Banco de Francia los hace operativos en el corto plazo, sobre todo mediante el uso de dos categorías de instrumentos: las líneas de redescuento y las operaciones de mercado abierto. Puede también usar requisitos obligatorios de reserva, para afectar las posiciones de reserva de los bancos (FMI, 1990, pp. 6 a 10).

d) *Japón*

La ley que crea el Banco de Japón establece que éste tiene por objeto la regulación de la moneda y el control y facilitación del crédito y las finanzas. Hasta fines de los años setenta, la política monetaria japonesa se basó fundamentalmente en el control del crédito a tasas de interés reguladas; posteriormente se orientó más hacia el control monetario con tasas de interés flexibles, apoyándose en una liberalización financiera y del intercambio externo. La meta intermedia de política monetaria del Banco de Japón evolucionó de los préstamos otorgados por instituciones financieras al sector no bancario al control de la masa monetaria (M2). La ley del Banco de Japón autoriza al Consejo de Política del Banco para formular, dirigir y supervisar la política monetaria. Este Consejo está formado por el Gobernador del Banco de Japón, un delegado del Ministerio de Finanzas y cuatro representantes del sector privado con experiencia en banca, industria, comercio y agricultura. El

Banco aplica su política monetaria influyendo en la posición de reservas del sistema bancario; a tal efecto, regula sus préstamos directos a las instituciones financieras, interviene en los préstamos interbancarios y en el mercado monetario, y suministra o absorbe reservas en las operaciones diarias (FMI, 1990, pp. 16 a 19).

## 2. La gestión fiscal

En el cuadro 13 se indican los ingresos y gastos por función y por tipo económico de Estados Unidos, Alemania, Francia y Japón. Se advierte una elevada presión fiscal, que es mayor en Alemania y Francia; también en esos dos países son más elevadas las contribuciones a la seguridad social y los impuestos sobre bienes y servicios. En cuanto a los gastos, también en Alemania y Francia son mayores los de tipo social que en Estados Unidos y Japón.

Recientemente, y después de un decenio de políticas restrictivas, se perfila una tendencia inversa de fuerte contenido keynesiano. Así, el gobierno japonés presentó a fines de septiembre de 1992 un programa económico de urgencia de 10,7 billones de yenes, de los cuales 8,6 están destinados a obras públicas; el Presidente de Estados Unidos ha anunciado la reactivación de la economía sobre la base de un plan de inversiones públicas de entre 30 y 40 mil millones de dólares, y la Comisión de la Comunidad Europea anuncia un plan de fuertes inversiones en las redes de telecomunicaciones y transportes. La fundamentación teórica de estas políticas fue proporcionada por el encargado de las finanzas del Reino Unido: hay que distinguir entre los gastos de inversión y los gastos corrientes, y sólo estos últimos deben restringirse (Le Boucher, 1992, p. 18).

Cuadro 13

ESTADOS UNIDOS, ALEMANIA, FRANCIA Y JAPON:  
INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL CONSOLIDADO,  
1980, 1988 Y 1989 ó 1990 (EN PORCENTAJE DEL PNB)

	EE.UU.		Alemania		Francia		Japón	
	1980	1989	1980	1989	1980	1990	1980	1989
Ingresos								
Total	31,6	33,6	45,6	45,7	39,3	40,8	27,6	32,6
Impuestos sobre la renta, beneficios y ganancia de capital	13,3	12,8	13,6	13,4	7,0	7,0	12,0	14,9
Contribución a la seguridad social	5,8	6,9	15,5	15,4	17,1	17,8	7,6	8,6
Impuestos sobre la propiedad	2,9	3,0	1,0	0,9	0,6	0,8	1,8	2,7

Cuadro 13 (Continuación)

	EE.UU.		Alemania		Francia		Japón	
	1980	1989	1980	1989	1980	1990	1980	1989
Impuestos internos sobre bienes y servicios	4,4	4,4	9,3	9,3	12,2	11,5	3,7	2,7
Otros impuestos:	0,3	0,3	0,4	0,3	0,6	0,5	0,7	0,8
- Ingresos no impositivos	4,9	6,1	5,5	6,1	1,8	2,9	1,9	2,9
- Ingresos de capital	0,0	0,0	0,3	0,3	0,0	0,2		
Gastos por función				(c)	(c)			
Total (a)	32,4	35,4	48,6	47,0	38,9	42,9	33,0	31,8
Subtotal (b)							17,8	15,1
Servicios públicos generales, orden público y seguridad	2,8	3,5	3,7	3,0	2,5	3,2	3,1	2,9
Defensa	4,6	5,6	2,7	2,5	2,9	2,9	0,9	0,9
Educación	5,1	5,1	4,3	3,6	3,4	2,9	4,6	3,5
Salud	3,6	4,4	7,7	7,8	5,8	6,5	0,6	0,8
Seguridad social y bienestar, vivienda y servicios a la comunidad	9,0	8,1	20,5	19,9	18,5	19,9	2,6	2,6
Otros servicios colectivos y sociales	0,4	0,4			0,2	0,3	0,4	0,5
Servicios económicos	3,4	3,1			2,7	2,3	5,7	4,1
Otros gastos	3,7	5,2			2,9	4,9	0,0	0,1
Servicios recreativos, culturales y religión			0,9	0,8				
Combustibles y energía			0,4	0,5				
Agricultura, silvicultura, caza y pesca			0,6	1,8				
Transporte y comunicaciones			3,0	2,1				
Otros servicios económicos			1,2	1,3				
Otros gastos (ajustados)			3,7	4,7				
Gastos por tipo económico				(d)		(e)		
Total	32,4	35,4	48,6	45,6	38,9	42,8	32,1	32,1
Bienes y servicios	15,2	16,3	22,2	20,6	9,1	11,0	9,8	9,1
Pago de intereses	2,8	4,3	2,0	2,7	1,0	2,1	3,2	3,9
Subsidios y otras transferencias corrientes (incluida la seguridad social)	11,6	12,1	18,3	18,5	27,2	27,4	12,0	13,0
- Subsidios							1,5	1,1
- Seguridad social							7,9	9,9
Gastos de capital	2,7	2,7	5,8	3,7	1,8	2,3	7,1	6,1
Ajustes			0,3	0,2				

Fuente: Para Estados Unidos, Alemania y Francia, Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Finance Statistics Yearbook*, y *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C., varios números. Para Japón, *Government Finance Statistics Yearbook* y *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C., varios números, y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *National Accounts, 1978-1990*, París, 1992.

(a) En el caso de Japón incluye, además de los conceptos del subtotal, "otras transferencias corrientes" y "otros gastos de capital", que no aparecen desagregados.

(b) Sólo incluye gastos de consumo final, subsidios y formación bruta de capital.

(c) Los gastos por función de esa columna corresponden a 1988.

(d) Los gastos por tipo económico de esa columna corresponden a 1989.

a) *Estados Unidos*

i) *Ingresos*

La reforma fiscal de 1986 modificó las cargas impositivas sobre los diferentes grupos económicos y sociales, manteniendo la magnitud de la recaudación final. Entre sus principales resultados figuran: i) disminución de las tasas de tributación marginal de los ingresos más elevados, que pasaron de 91% en 1960, a 70% en 1980, a 50% en 1981 y a 28% en 1990; ii) ampliación de la cobertura de los impuestos al eliminar numerosas excepciones; y iii) disminución de la tasa de tributación sobre los beneficios (de 46% a 34%) y supresión de una parte de las deducciones permitidas. En suma, se implantó una baja de las tasas y una eliminación sustancial de la progresividad, junto con la supresión de desgravaciones y exenciones (Bellon, 1990, p. 332). No obstante, se mantienen sistemas de deducciones y créditos de impuestos (véase el cuadro 23).

ii) *Gastos*

En el esquema de gastos, se advierte que el déficit de alrededor de 3% del PNB corresponde al pago de intereses netos; su disminución depende de la caída de las tasas de interés. Inversamente, se registra un superávit en los fondos de seguridad social; mientras quedaron fijos en el 20% del total de los gastos del gobierno federal, el aumento de la recaudación incrementó el excedente. En 1989, el superávit anual fue de 50 000 millones de dólares y se calcula que llegará a 137 000 millones en 1995. Otro rubro en que disminuirán los gastos es defensa, dada la terminación de la "guerra fría". En 1989 los gastos federales correspondientes a recursos físicos (energía, medio ambiente, transporte, desarrollo regional, etc.) sólo llegaban al 7% del gasto total (80 000 millones de dólares) y los relativos a investigación y desarrollo que no estaban vinculados a la defensa estaban por debajo del 2% del total (22 000 millones de dólares) (OCDE, 1990c, p. 62 y ss.).

Los problemas de los gastos se manifestaron sobre todo en dos ámbitos: las dificultades para acotar los objetivos presupuestarios según lo establecido en la Balanced Budget Act y los reclamos extrapresupuestarios. Por ejemplo, en 1989 los créditos impagos superaron los 14 000 millones de dólares y las pérdidas por seguros fueron de 67 000 millones (sobre todo para salvar a las asociaciones de ahorro y préstamo). De allí que el principal riesgo cubierto por la garantía federal sea la protección de los depósitos; así pues, debido a la quiebra de la Federal Savings and Loan Insurance (FSLIC), el gobierno debió cubrir la diferencia entre las deudas de las cajas de ahorro quebradas y el valor de mercado de sus activos (OCDE, 1990c, p. 70 y ss.) (véase el cuadro 14).

Cuadro 14

ESTADOS UNIDOS: CREDITOS Y SEGUROS FEDERALES PENDIENTES  
(En miles de millones de dólares)

	1981	1989
Créditos directos	164	207
Préstamos garantizados	2 995	888
Préstamos a empresas patrocinadas por el gobierno	151	763
Seguros de depósitos	1 465	2 927
Otros seguros	831	1 286
Total de créditos y seguros	2 909	5 771
Deuda en poder del público	7 092	189
Crédito y seguro como porcentaje de la deuda federal	4,10	2,64

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *OECD Economic Surveys: United States, 1989/1990*, París, 1990, p. 71, sobre la base de *Budget of the United States Government, FY 1991*.

b) *Alemania*

En el cuadro 13 figura a grandes rasgos el presupuesto: por el lado de los ingresos, se destacan las contribuciones a la seguridad social y los impuestos sobre la renta, beneficios y ganancias de capital; en los gastos, el principal rubro es el de seguridad social y bienestar, vivienda y servicios a la comunidad.

i) *Ingresos*

El presupuesto de Alemania comprende el federal, más el de los Länder, las comunas, los sindicatos intercomunales y algunos presupuestos especiales. Su importancia relativa antes de la redistribución figura en el cuadro 15. Los diez impuestos más importantes, sus beneficiarios y montos aparecen en el cuadro 16.

Cuadro 15

ALEMANIA: INGRESOS FISCALES ANTES DE LA REDISTRIBUCION, 1988  
(En miles de millones de marcos)

Impuestos colectivos	362,7
Impuestos federales (antes de la deducción de la CEE)	59,0
Impuestos regionales (de los Länder)	22,7
Impuesto de las comunas	43,7
Total	488,1

Fuente: Gérard Schneilin y Horst Schumacher, *Economie de l'Allemagne depuis 1945*, París, Armand Colin Editeur, 1992, p. 164.

Cuadro 16

**ALEMANIA: LOS DIEZ IMPUESTOS MAS IMPORTANTES, 1988**  
(En miles de millones de marcos)

Impuesto	Beneficiarios	Monto
Sobre el ingreso de las personas físicas	Federación/Länder/comunas	167,5
Sobre la facturación	Federación/Länder/CEE	67,7
Derechos de importación	Federación/Länder/CEE	55,6
Sobre el capital y beneficios de las empresas	Comunas/Federación/Länder	34,5
Sobre el ingreso de las personas físicas	Federación/Länder/comunas	33,2
Sobre las sociedades	Federación/Länder	30,0
Sobre la gasolina	Federación	27,0
Sobre el tabaco	Federación	14,5
Sobre los vehículos motorizados	Länder	6,2
Inmobiliario	Comunas	7,8
<b>Total</b>		<b>444,0</b>

*Fuente:* Gérard Schneilin y Horst Schumacher, *Economie de l'Allemagne depuis 1945*, París, Armand Colin Editeur, 1992.

ii) *Gastos*

Si se analizan los gastos quedan de manifiesto dos rasgos sobresalientes: desde el punto de vista funcional, las dos terceras partes se destinan a seguridad social y bienestar, vivienda, servicios a la comunidad, salud y educación; y por tipo económico, los subsidios y otras transferencias corrientes llegan al 40%.

c) *Francia*

Existen cuatro tipos de administración pública: la administración central, que en 1990 captaba 38% de los aportes obligatorios (básicamente los impuestos y contribuciones); las administraciones locales, 13,7%; la seguridad social, 46%, y la Comunidad Económica Europea, 2,1% (Vergara, 1992, pp. 403 y 405).

i) *Ingresos*

En el cuadro 13 se indica la estructura de los ingresos. Se advierte que los impuestos directos son relativamente bajos y que en cambio son elevados los aportes sociales y los impuestos indirectos. En 1988 los aportes obligatorios

ascendieron al 44,3% del PIB; de este total 19,0% correspondía a aportes de seguridad social y 25,6% a impuestos: 17,3% para el Estado central, 6,0% eran impuestos locales y 1,3% para la CEE (Vergara, 1989, p. 323). Otro desglose, correspondiente a 1984 (y siempre en porcentajes del PIB), muestra que del total de aportes obligatorios, 27,5% se originaba en las familias y 17,9% en las empresas, y que en los aportes sociales, 5,5% estaba a cargo de los asalariados y 12,9% correspondía a los empleadores (Lallement, 1991, p. 51).

Las principales características del sistema de aportes obligatorios en Francia son: i) el nivel de aportes requeridos está entre los más elevados de Europa, pero en parte se compensa por el arbitraje entre el salario directo y el salario indirecto y en consecuencia por un costo de la mano de obra menor que en Alemania; ii) el fisco francés grava más los costos de producción que los resultados; y iii) el predominio de los aportes basados en los salarios (Lallement, 1991, p. 78).

En el Décimo Plan 1988-1992 se establecen como prioridades la reducción del déficit presupuestario y de los aportes obligatorios, la organización del fisco para preparar la libre circulación de los capitales en Europa y la armonización del impuesto sobre el valor agregado.

#### ii) *Gastos*

Los gastos del presupuesto general llegaron en 1990 al 19,8% del PIB; de ese porcentaje, se destinó 4,6% a educación, 3,1% a defensa y 2,3% al servicio de la deuda. En el Décimo Plan se proponía que el conjunto de los gastos públicos aumentara a menor ritmo que la producción nacional. Las prioridades se refieren a la educación, la investigación, la ayuda de solidaridad y la cultura.

Como se señaló en la subsección b) de la sección 3 del capítulo II, una importante forma de orientar el gasto público son los "contratos de Plan", que se suscriben entre el Estado y las colectividades territoriales, las regiones, las empresas públicas y privadas y eventualmente otras personas jurídicas, en vista de la ejecución del Plan y sus programas prioritarios (ley de julio de 1982 y decreto de enero de 1983). En los tres primeros años de aplicación (1984-1987), 40% de los contratos se asignó a la infraestructura de transportes, 17% a financiar proyectos específicos, 11% a proyectos de acción sanitaria y social, 10% a los vinculados con la formación, 7% a los de medio ambiente, 6% a los de cultura, deportes, esparcimiento y turismo, 6% a los de organización del territorio y 3% a los de investigación, innovación y transferencias de tecnología. Para el período 1989-1993 se prevé la asignación de 95 000 millones de francos, de los cuales 52 000 serán aportados por el

Estado en forma de créditos y 43 000 por las regiones. En el Plan se establece que los rubros de aplicación serán: empleo y desarrollo económico (8 000 millones de francos), formación e investigación (8 700 millones), infraestructura (23 300 millones) y programas de organización concertada del territorio (12 000 millones) (*Planifier...*, 1989, p. 90 y ss.).

d) *Japón*

i) *Ingresos*

En el sistema fiscal predominan claramente los impuestos directos, que en 1986 concentraron el 75,6% de los ingresos presupuestarios, tal como se muestra en el cuadro 17.

Cuadro 17

JAPON: INGRESOS FISCALES DE 1986  
(En porcentajes)

Impuestos directos	75,6
- Impuestos sobre el ingreso	41,5
- Impuestos sobre las sociedades	31,3
- Impuestos sobre las sucesiones	2,8
Impuestos indirectos	24,4
- Impuestos al consumo (alcohol, combustibles)	19,4
- Derechos de aduana	1,4
- Derechos de sellos y registros	3,6

Fuente: Hubert Testard, "Le budget de l'Etat", *L'Etat du Japon*, París, Editions La Découverte, 1988, p. 174.

ii) *Gastos*

Los gastos del Estado se dividen en cuatro grandes rubros: servicio de la deuda, transferencias a las colectividades locales, gastos sociales y obras públicas. Con respecto a la situación de 1973 se advierte una marcada alza del servicio de la deuda, un moderado aumento de los gastos sociales y una caída de las obras públicas (véase el cuadro 18).

La deuda pública, que equivalía al 2% del PNB en 1966, pasó al 30% en 1980 y llegó al 43,5% en 1987. En los gastos sociales, que constituyen la mayor erogación, las dos terceras partes se destinan a la seguridad social, que el Estado subvenciona en un 25%. El presupuesto para educación parece bajo, pero en realidad gran parte del gasto está a cargo de las colectividades locales, que emplean en los niveles primario y secundario a más de 950 000

Cuadro 18

**JAPON: DISTRIBUCION DE LOS GASTOS DEL ESTADO, 1973 Y 1987**  
(En porcentajes)

	1973	1987
1 Servicio de la deuda	4,9	20,9
2 Transferencias a las colectividades locales	19,8	18,8
3 Gastos de la cuenta general, de los cuales:		
Gastos sociales	14,8	18,6
Pensiones	3,3	3,5
Educación y ciencias	10,7	9,0
Defensa nacional	6,5	6,5
Obras públicas	19,8	11,2
Agricultura	3,8	1,0
Energía	0,4	1,0
Ayuda a las pequeñas y medianas empresas	0,6	0,4
Cooperación económica	1,0	1,2
Otros gastos	12,7	7,3
Reservas	1,6	0,6

*Fuente:* Japón, Ministerio de Finanzas, citado en Hubert Testard, "Le budget de l'Etat", *L'Etat du Japon*, París, Editions La Découverte, 1988, p. 173.

maestros y profesores; además, la enseñanza privada se costea con los aportes de las familias. Los gastos militares después de la Segunda Guerra Mundial se limitaron al 1% del PIB, y llegaron al 6,5% del gasto público (Testard, 1988, p. 172 y ss.).

### 3. Las subvenciones

Los cuatro países considerados subvencionan en gran medida la actividad económica, como se advierte en el cuadro 19.

Desde el punto de vista sectorial, los mayores subsidios se destinan a ferrocarriles y agricultura. Los principales métodos utilizados son las transferencias directas, las exenciones impositivas, los créditos a baja tasa de interés y largo plazo, y la participación en el capital de las empresas.

Cuadro 19

ESTADOS UNIDOS, ALEMANIA, FRANCIA Y JAPON: SUBSIDIOS POR SECTOR  
(En porcentajes del PBI sectorial a precios de mercado)

		Total industria	Transportes y comuni- caciones	Vivienda	Otros	Agricultura y elaboración de alimentos	Total
EE.UU.	1986	0,5	0,7	1,2	0,4	5,5	0,7
Alemania	1986	1,9	6,5	2,7	1,2	12,7	2,1
Francia	1984	3,3	7,5	—	2,5	6,4	3,1
Japón	1985	1,0	1,5	—	0,7	5,1	1,2

*Fuente:* Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *OECD Annual National Accounts*, citado por Susana Szapiro, "Subsidios en los países industrializados", *Boletín Informativo Techint*, Buenos Aires, octubre-diciembre 1991, p. 76.

## VI. POLITICAS SECTORIALES

En este capítulo se considerarán las políticas agrícola, industrial y de investigación y desarrollo tecnológicos que se aplican en Estados Unidos, Alemania, Francia y Japón.

### 1. La agricultura

En los cuatro países, la agricultura está subvencionada: en Alemania y Francia por la política agrícola común (PAC) del Mercado Común Europeo, en Estados Unidos por los programas federales de apoyo a la agricultura y en Japón por el control estatal de los mercados y los precios. En el cuadro 19 se cuantifican globalmente estas subvenciones.

#### a) *Estados Unidos*

El alza de los precios mundiales indujo a los agricultores a endeudarse y la reversión de la tendencia a fines de los años setenta produjo la quiebra de decenas de miles de granjeros. Se aplicó entonces una estrategia de salvamento, de elevado costo (véase el cuadro 20).

Se ha afirmado que desde hace mucho tiempo la política agrícola ha estado dominada por la influencia de los intereses agrícolas que han contribuido generosamente a sufragar las campañas parlamentarias. Las cooperativas de productores de leche donan alrededor de 2 millones de dólares por año a los parlamentarios. El grupo del azúcar proporciona 450 000 dólares y el de los

Cuadro 20

**ESTADOS UNIDOS: PROGRAMAS FEDERALES DE  
APOYO A LA AGRICULTURA, 1980-1987**  
(En millones de dólares)

Producto	1980	1987
Trigo	211	2 931
Cereales forrajeros	382	8 490
Arroz	2	475
Algodón	172	1 204
Lana	28	144
Otros productos	276	1 972
Medidas diversas de protección del suelo	214	1 531
<b>Total</b>	<b>1 296</b>	<b>16 747</b>

*Fuente:* Estados Unidos. *Statistical Abstract, 1989*, citado por Gérard Doler, "Complexe agro-industriel: quand la machine s'emballa...", *L'Etat des Etats-Unis*, París, La Découverte, 1990, p. 349.

cereales 500 000 por año, y a ellos se agregan otros. Y por supuesto el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, cuyo presupuesto es mayor que el ingreso neto de todas las granjas de los Estados Unidos, tiene gran interés en mantener los programas (Knudsen y Nash, 1990, p. 10).

Los principales programas se refieren al trigo, el maíz, el sorgo, la avena, el arroz y el algodón. Se utilizan tres elementos: i) la "tasa de préstamo", o precio de apoyo del mercado, que es el precio al cual la Corporación de Crédito para Productos Básicos acepta el grano como garantía de los préstamos a los agricultores, que éstos no necesitan restituir. Dicha Corporación termina adquiriendo el producto, quitando así suficientes cantidades del mercado para evitar que los precios bajen a niveles muy inferiores a la tasa de préstamo; ii) el precio "de referencia", con que se asegura al precio pagando a los agricultores un suplemento además de lo que reciben en el mercado, y iii) control de superficie, que consiste en pagar a los agricultores para que no siembren. En el decenio de 1980 se amplió esta práctica en virtud de los Acreage Reduction Programs (ARP), especialmente en el período 1983-1987, y al mismo tiempo se redujo la superficie de siembra y se aumentaron las existencias de la Corporación. En 1987 se dejaron ociosos 70 millones de acres, lo que eliminó 300 000 puestos de trabajo. Se estima que en 1987 los productores ganaron 12 800 millones de dólares a un costo de 17 800 millones para los consumidores nacionales y los contribuyentes (Knudsen y Nash, 1990, p. 19 y ss.).

Asimismo, existen programas para otros productos: i) el tabaco, basado en una combinación de tierras ociosas y precios de apoyo; ii) el maní, con garantías de precios (50 a 75% superiores a los del mercado mundial) y asignación de cupos; iii) la leche, con compras a precios de apoyo realizadas por la Corporación; iv) el azúcar, en que se combina el precio de apoyo con cupos de importación; v) otros productos están protegidos por aranceles altos (por ejemplo, el jugo de naranja con el 40%, el yogur y los helados con el 20%, el pollo congelado con el 28,6%, etc.) (Knudsen y Nash, 1990, p. 32).

**b) Alemania y Francia**

Rige la política agrícola común (PAC) de la Comunidad Económica Europea, cuyo instrumento básico de protección es el gravamen a las importaciones. Dicho gravamen define un precio interno para cada producto y luego fija impuestos a las importaciones por el monto que sea necesario para asegurar que el precio de los productos externos no sea inferior. Dada la complejidad administrativa de esta operación, sólo se fija para los productos más importantes; para otros la protección se obtiene con aranceles aduaneros, precios mínimos y cupos o restricciones "voluntarias" a la exportación de los países de origen. Además, prácticamente todas las importaciones agrícolas están sometidas al régimen de licencias (Knudsen y Nash, 1990, p. 39 y ss.).

La segunda política suplementaria consiste en los subsidios a las exportaciones (reembolsos). Sin embargo, los precios de intervención se fijaron a un nivel tan alto que la producción creció y finalmente superó a la demanda. Por ejemplo, entre 1960-1964 y 1985, el autoabastecimiento (la relación entre producción y consumo) subió de 84 a 127% para los cereales, de 99 a 113% para la mantequilla, de 94 a 112% para el vino, de 97 a 108% para la carne vacuna. Lo que supera los 100 debe destruirse, inutilizarse para el consumo humano o exportarse. Esto último sólo puede hacerse a precios internacionales y la diferencia entre éstos y lo que reciben los agricultores (y por consiguiente gastan en la producción) debe compensarse con subsidios. Así pues, a medida que aumenta la producción, resulta más oneroso mantener los precios internos a niveles elevados, ya que cada vez hay que subsidiar mayores volúmenes de producción para el dumping en el extranjero. Con la ayuda de este generoso subsidio a las exportaciones y del apoyo general a la producción agrícola, la CEE ha incrementado sustancialmente su participación en los mercados mundiales. Por ejemplo, entre 1970-1971 y 1982-1983 pasó de 8,1 a 17,1% en trigo, de 22,9 a 50,3% en productos lácteos descremados y de 2,9 a 13,9% en carne vacuna y de ternera (Knudsen y Nash, 1990, p. 39 y ss.).

La OCDE ha estimado los porcentajes de subsidio implícito para 1988 que percibieron el productor de ganado (48), de productos agrícolas (40), de trigo (36), de azúcar (71), de leche (66) y de carne vacuna (59); el promedio fue 46% (Knudsen y Nash, 1990, p. 39 y ss.).

Tanto Alemania como Francia son fuertes exportadores de productos agrícolas: Francia es el segundo exportador mundial (con un excedente de 50 000 millones de francos en 1990) y Alemania es el cuarto (34 000 millones de marcos en 1989). Gracias a la PAC, Francia es el mayor exportador europeo a terceros países (30% del valor de sus exportaciones agroalimentarias y 40% del volumen de las de cereales) y el mayor beneficiario de los reembolsos a las exportaciones de la CEE. En 1990 recibió 14 000 millones de francos del presupuesto de la CEE por ese concepto (Coulomb y Delorme, 1992, p. 543).

Se ha propuesto una reforma de la PAC para controlar la oferta, que comenzó a aplicarse con los cupos para la leche de 1984 y la definición de cantidades máximas garantizadas para los cereales y los oleoproteaginosos, así como el mantenimiento de tierras ociosas (en Alemania quedaron sin cultivar 900 000 hectáreas, es decir 3,5% de la tierra de la ex República Federal).

Actualmente la PAC es tema de debate en la Ronda Uruguay del GATT, en la cual subsiste el desacuerdo entre la CEE por una parte y los Estados Unidos y el grupo de Cairns (de "exportadores leales"), por otra. Para salir del estancamiento, se ha propuesto el Plan Mac Sharry (por el nombre del Comisario a cargo de la Agricultura en la CEE), que reemplaza el apoyo de los precios por el de los ingresos. Este método se refiere principalmente a los cereales y consistiría en compensar la fuerte baja de los precios con entregas directas a los productores, además de la "congelación" del 15% de la superficie. En el fondo, implicaría una redistribución de rentas entre países, regiones y categorías de productores (Coulomb y Delorme, 1992, p. 546).

### c) *Japón*

La agricultura japonesa está muy protegida. En la posguerra se aplicó con éxito una reforma agraria, en que se redistribuyó la tierra y se cambió la estructura del poder interno en el Japón. Posteriormente, en 1961, se dictó la ley agrícola, uno de cuyos objetivos era la defensa de ese sector, pese a sus elevados costos. Concretamente, el mercado del arroz está bajo un control total, los precios agrícolas son superiores a los internacionales y las importaciones son limitadas y están estrechamente vigiladas. Los campesinos producen sistemáticamente todo lo que está subvencionado y protegido por el

gobierno, esencialmente el arroz, cuya producción registra amplios excedentes. La actual política tiende a fortalecer el sector, frente a una posible apertura relativa; una de las medidas consiste en el reagrupamiento de parcelas para aumentar sus dimensiones y obtener explotaciones familiares de 20 a 30 hectáreas (Rossi, 1988, pp. 271 y 272).

## 2. La industria

En la generalidad de los países desarrollados, lo que recomienda la teoría de orientación liberal, según la cual la política industrial sólo debería asegurar el funcionamiento de las leyes del mercado, difiere mucho de la realidad, regida por el proteccionismo y las subvenciones.

### a) *Proteccionismo*

El proteccionismo se hace efectivo sobre todo con la ampliación de las barreras no arancelarias. Los derechos de aduana son relativamente bajos: en 1980, los percibidos, expresados como porcentaje del valor de sus importaciones, fueron 3,08% en Estados Unidos, 1,81% en Alemania, 1,07% en Francia y 2,46% en Japón (Institut Français des Relations Internationales, IFRI, 1990, p. 180). Sin embargo, son importantes las barreras no arancelarias, cuya incidencia se muestra en el cuadro 21; se considera como tal el porcentaje del valor de las importaciones afectadas por una barrera no arancelaria.

Cuadro 21

ESTADOS UNIDOS, ALEMANIA, FRANCIA Y JAPON: TASA DE INCIDENCIA SOBRE LAS IMPORTACIONES, DE LAS BARRERAS NO ARANCELARIAS APLICADAS POR LOS PAISES DESARROLLADOS EN 1983  
(En porcentajes)

	EE.UU.	Alemania	Francia	Japón
Todos los productos (excepto energía)	17,3	18,3	28,1	16,9
Productos agrícolas	24,2	22,3	37,8	42,9
Productos industriales	17,1	18,5	27,4	7,7
Textiles	57,0	57,0	48,4	11,8
Siderurgia	37,7	53,5	73,9	0
Construcción eléctrica	5,2	6,8	41,7	0
Automóviles	34,2	52,0	42,9	0

*Fuente:* Institut Français des Relations Internationales, *Ramses 91*, Thierry de Montbrial (dir.), París, Dunod, 1990, p. 181, sobre la base de Philippe Barbet, "La CEE face à la montée des protectionnismes", *Revue du marché commun*, N° 321, noviembre de 1988.

Otro mecanismo comercial que se utiliza para contener las importaciones son las restricciones "voluntarias" de los países exportadores, que en general se obtienen bajo presión, y según las cuales las empresas y gobiernos se comprometen a limitar sus exportaciones. El caso más notorio es el de las exportaciones de automóviles de Japón a Estados Unidos, que son reguladas por el MITI.

b) *Subvenciones*

i) *En los países de la OCDE*

En el conjunto de los países de la OCDE se utiliza una amplia gama de subvenciones a la industria; en el marco de su programa de "subvenciones y ajuste estructural", el Comité de Industria de la OCDE describió cerca de 900 sistemas de apoyo a la industria aplicados por sus 22 países miembros y por la CEE (OCDE, 1992, p. 15 y ss.). De los 879 programas analizados, los instrumentos financieros utilizados son los siguientes: subvenciones directas (468 programas), préstamos subsidiados (61 programas), garantías del Estado (57 programas), participación en el capital (24 programas) y exenciones fiscales (145 programas); los 115 programas restantes son mixtos. También varían los costos económicos que desean reducirse: los gastos ordinarios de

Cuadro 22

PAISES DE LA OCDE:  
OBJETIVOS DE POLITICA DE LAS SUBVENCIONES  
(En miles de millones de dólares corrientes)

	1986	1987	1988	1989
Programas sectoriales	4,4	6,3	5,8	4,1
Empresas en dificultades	1,8	2,0	0,7	0,7
Ayuda a la investigación y desarrollo	6,7	7,4	6,2	6,1
Desarrollo regional	10,2	11,7	11,9	11,8
Ayuda a la inversión general	40,9	25,2	24,4	15,0
Programas para las pequeñas y medianas empresas	2,5	3,1	3,2	2,8
Ayuda al empleo/capacitación	1,9	2,0	3,6	2,0
Ayuda a la exportación	6,3	10,3	10,9	10,5
Total	74,6	68,1	66,9	53,1

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Politiques industrielles dans les pays de l'OCDE; tour d'horizon annuel 1992*, París, 1992, p. 18, sobre la base del Banco de datos sobre las ayudas a la industria, marzo de 1992.

producción (126 programas), los de investigación y desarrollo (147 programas), los de adquisición de activos materiales e inmateriales específicos (144 programas), los de exportación e inversión internacional (88 programas) y los gastos de funcionamiento de organizaciones industriales sin fines de lucro (46 programas). El costo neto para el Estado de esos programas ascendió en promedio a 66 000 millones de dólares anuales en el período 1986/1989, es decir, 2,5% del valor agregado de la industria manufacturera de los países de la OCDE. Los objetivos de política que se intenta lograr mediante las subvenciones figuran en el cuadro 22.

La política de subvenciones se utiliza en los cuatro países. En el cuadro 19 figura el porcentaje del PIB que representan las subvenciones a la industria. Como ocurre en el conjunto de los países desarrollados, las formas que asumen más comúnmente son las transferencias directas, las concesiones impositivas, la participación accionaria, los préstamos en condiciones favorables y las garantías sobre los créditos. Además se aplican otras medidas generales, como la difusión de nuevas tecnologías y las actividades de formación profesional. La mayor parte de los subsidios se otorgan a las industrias que atraviesan por dificultades (ferrocarriles, astilleros y siderurgia).

Cuadro 23

ESTADOS UNIDOS: PRINCIPALES DEDUCCIONES Y CREDITOS  
DE IMPUESTOS QUE AFECTAN A LAS EMPRESAS, 1989  
(En miles de millones de dólares)

Negocios internacionales, exportaciones y beneficio mundial	5,6
Investigación y desarrollo no militar	2,9
Contaminación y recursos naturales	2,9
Ayuda a las fusiones	2,3
Obligaciones públicas de desarrollo industrial	4,8
Créditos de impuestos para inversiones	4,7
Amortización acelerada de equipos	41,4
Imposición reducida a los primeros 100 000 dólares de beneficios	5,3
Formación permanente y fundaciones	2,2
Inversión industrial en la deuda pública	2,4
Créditos impositivos para las empresas estadounidenses de Puerto Rico	3,0
<b>Total</b>	<b>77,5</b>

Fuente: Bertrand Bellon, "Une politique industrielle par la fiscalité", *L'Etat des Etats-Unis*, París, La Découverte, 1990, p. 332.

## ii) *Estados Unidos*

Protegió sus industrias con barreras no arancelarias, acuerdos sobre limitación de importaciones, actividades de investigación y desarrollo, compras militares, protección de la propiedad industrial, etc. Las transferencias directas ascendieron a 17 700 millones de dólares en 1986. Con respecto a las deducciones de impuestos, el cuadro 23 muestra el gasto que representarían para el Estado si tomaran la forma de subvención.

En 1990 los créditos para la industria se elevaron a 12 000 millones de dólares, hubo subvenciones a las tasas de interés, garantías (124 000 millones de dólares) y medidas regionales y locales de desarrollo industrial, por alrededor de 100 000 millones de dólares. Además, las compras estatales vinculadas a la defensa ofrecen un mercado de gran magnitud, seguro y en actividades protegidas (Bellon, 1990, p. 333).

## iii) *Alemania*

En Alemania existe una política tradicional de subvenciones y otra determinada por la unificación nacional.

### - *Política tradicional*

De acuerdo con las pautas tradicionales, las subvenciones a la industria fueron parecidas a las del resto de los países europeos. Así, en 1986, como porcentaje del valor agregado y según las cuentas nacionales, llegaron al 1,9%; esa proporción se eleva a 6,2% si se agregan los demás rubros, como las exenciones impositivas (Comisión de las Comunidades Europeas, 1989). De conformidad con las cifras de la Comisión de las Comunidades Europeas, la ayuda gubernamental por sector en el período 1981-1986, tomando como indicador el porcentaje del PIB sectorial fue la siguiente: total de la industria, 6,2; manufacturas, 3,0; manufacturas, excluidos el acero y los astilleros, 2,9; acero, 8,6; astilleros, 12,3; ferrocarriles, 37,0; a su vez, para la agricultura, había sido de 9,8 (Szapiro, 1991, p. 75). En 1985, las concesiones impositivas para el total de industrias fue 3,2% del PIB sectorial, con porcentajes del 9,9 en astilleros, 5,8 en hierro y acero, 3,3 en vestimenta y 3,1 en procesamiento de alimentos.<sup>10</sup> Actualmente se están tomando medidas especiales de apoyo a la industria aeroespacial y a las construcciones navales.

### - *Política de unificación nacional*

En el proceso de unificación de Alemania, los impuestos que pagan los habitantes de la ex República Democrática no alcanzan para solventar los gastos de saneamiento financiero, tesorería, seguro social e inversiones. Se produjo así una enorme transferencia de recursos desde la ex República Federal, que en el Tratado de Estado había asumido el compromiso de aportar

gran parte del financiamiento necesario. En 1990 y 1991 las transferencias fueron las siguientes:

Cuadro 24

**ALEMANIA: AYUDA FINANCIERA A LOS LÄNDER  
DEL ESTE, 1990 Y 1991**  
(En miles de millones de marcos)

	1990	1991
Fondo de unidad	22,0	35,0
Ayuda de emergencia (a)	2,6	-
Equiparación de impuestos	1,3	7,0
Presupuesto de la RDA	10,0	-
Parte federal de los réditos del fondo de unidad	-	5,0
Aumentos en el programa del Este	-	12,0
Seguro de pensiones	3,1	5,0
Seguro de salud	2,9	1,0
Seguro de desempleo	2,0	9,5
Transferencia del seguro de desempleo desde la RFA hacia la RDA	-	23,0
<b>Total</b>	<b>45,0</b>	<b>97,5</b>

*Fuente:* Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *OECD Economic Surveys: Germany, 1990/1991*, París, 1991, p. 69, sobre la base del Institut für Wirtschaftsforschung (IFO), *Wirtschaftskonjunktur*, 4 de abril de 1991, p. A18.

(a) Incluye los fondos cambiarios y la "moneda de tránsito".

Con su ampliación a los Länder del Este, aumentaron los subsidios directos acordados por el gobierno federal para toda Alemania, que en 1991 llegaron a 21 100 millones de marcos, de los cuales 6 200 millones se originaron en la unificación. Las medidas concretas abarcan ventajas fiscales, ayuda a las regiones, créditos para inversiones, programas de desarrollo europeo, de ayuda a la constitución de fondos propios y préstamos garantizados.

Las ventajas fiscales consisten en facilidades de amortización por la compra y producción de bienes muebles en los nuevos Länder, amortizaciones especiales para la compra y producción de bienes muebles e inmuebles y disminuciones condicionales de algunas tasas.

La ayuda a las regiones incluye subvenciones a las inversiones incluidas en el programa Estado federal/Länder, puede llegar hasta el 23% de los gastos de los inversores privados y se aplica también a las infraestructuras

industriales. Comporta un presupuesto de 5 700 millones de marcos y una ayuda suplementaria de 3 000 millones para el período 1991-1993. Asimismo, el programa "Mejoramiento de las estructuras económicas regionales" cuenta con 1 200 millones de marcos para 1992.

Los préstamos a la inversión prevén 12 000 millones de marcos para fomentar la inversión de empresas alemanas y extranjeras en los nuevos Länder, así como préstamos bancarios para pequeñas y medianas empresas.

En el Programa de Desarrollo Europeo se prevén 10 000 millones de marcos para préstamos destinados a crear empresas en los nuevos Länder en 1992.

El programa de ayuda a la constitución de fondos propios asignó 3 500 millones de marcos para subvenciones a las tasas de interés en los nuevos Länder; además, en el marco de la promoción del ahorro, se cubre hasta el 20% del ahorro necesario hasta un límite de 10 000 marcos.

Se estructuró un programa de garantía de préstamos, que otorga garantías bancarias para quienes funden empresas, garantía diferencial de la Berliner Industriebank para las pequeñas y medianas empresas, y garantía del Estado para los proyectos de interés público.<sup>11</sup>

#### iv) *Francia*

En 1984, como porcentaje del valor agregado y de acuerdo con las cuentas nacionales, las subvenciones a la industria ascendieron a 3,3%; esa proporción se eleva a 7,8% si se agregan los demás rubros, como las exenciones impositivas. En el período 1981-1986, y según cifras de la Comisión de las Comunidades Europeas, la ayuda gubernamental por sector, tomando como indicador el porcentaje del PIB sectorial, fue: para el total de la industria, 7,8; para manufacturas, 4,9; para manufacturas, excluidos el acero y los astilleros, 3,6; para acero, 58,3; para astilleros, 56,6; para ferrocarriles, 38,0; a su vez, para la agricultura había sido 12,1 (Szapiro, 1991, p. 72). Con respecto a las exenciones o facilidades fiscales, en Francia se aplican menos que en otros países de Europa. Después de la supresión de la ayuda global a las inversiones, las más importantes son los créditos de impuestos para la investigación y para los gastos de formación profesional, las reducciones de los impuestos profesionales en las zonas en dificultades, la exoneración durante 24 meses del impuesto sobre las sociedades para las empresas creadas después de octubre de 1988 y la disminución del impuesto sobre los beneficios los tres años siguientes. Asimismo, hay un conjunto de ayudas fiscales para las inversiones en los territorios de ultramar y en Córcega (Lallement, 1991, p. 93).

v) *Japón*

El Ministerio de Industria y Comercio Internacional ha adoptado una serie de medidas destinadas a apuntalar la industria, que consisten en incentivos fiscales, subsidios, préstamos y constitución de conglomerados. Los subsidios industriales llegaron en 1985 al 1,0% del PIB sectorial. Uno de los instrumentos utilizados es el crédito subvencionado, cuya tasa en promedio ha sido inferior en 0,5% a la del mercado.

Las medidas más recientes tienden a reforzar la ley antimonopolios y desreglamentar el sistema de distribución minorista. Se aumentó la sobretasa sobre los carteles de 1,5% a 6% de las ventas de las grandes empresas y se simplificaron los procedimientos de apertura de la venta minorista. Se alienta la constitución de parques tecnológicos, que aprovechan las ventajas fiscales y las bajas tasas de interés que se otorgan a las industrias de vanguardia, así como la construcción de viviendas y rutas. Estas concentraciones sirven como centros locales de investigación y desarrollo y refuerzan las infraestructuras industriales locales (OCDE, 1992b, p. 73).

### 3. Investigación y desarrollo tecnológicos

En general, los países desarrollados asignan importantes recursos a la investigación y desarrollo. Este esfuerzo se vincula por una parte con la

Cuadro 25

ESTADOS UNIDOS, ALEMANIA, FRANCIA Y JAPON: GASTOS INTERNOS BRUTOS, INVESTIGACION Y DESARROLLO (GIBID), 1986

	EE.UU.	Alemania	Francia	Japón
GIBID como porcentaje del PIB	2,73	2,69	2,24	2,79
GIBID por habitante (Francia = 100)	176	124	100	116
Porcentaje del GIBID financiado con fondos públicos	51,0	35,9	52,5	21,3
Porcentaje de investigación y desarrollo para la defensa en los créditos presupuestarios totales de investigación y desarrollo	69,3	12,1	35,0	3,5
Investigadores/población activa (por 1000)	6,5	5,2	4,3	6,4

*Fuente:* Institut Français des Relations Internationales, *Ramses 91*, Thierry de Montbrial (dir.), París, Dunod, 1990, pp. 192 y 193, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Indicateurs de la science et de la technologie*, 1989, París.

necesidad que tienen sus industrias de ser competitivas a nivel internacional y, por otra, con las actividades de defensa. Se manifiesta primero en el apoyo financiero a la investigación y en segundo lugar en la aplicación de los resultados científicos. En ambos casos, y tanto por la asignación de fuertes recursos como por la orientación de fondo, el Estado desempeña un papel fundamental. El cuadro 25 muestra la importancia de los gastos internos brutos en investigación y desarrollo (GIBID) como porcentajes del PIB y por habitante, la parte financiada con fondos públicos, la correspondiente a defensa y la relación entre número de investigadores y población activa.

En el cuadro 26 aparecen los gastos públicos en investigación y desarrollo, desglosados por objetivos socioeconómicos en Estados Unidos, Alemania y Francia; no se dispone de los datos sobre Japón. Se destacan los gastos en la tecnología de defensa de Estados Unidos, en la promoción general de los conocimientos de Alemania y, en menor proporción en ambos rubros, de Francia. En segundo plano, pero con asignaciones importantes, figuran la salud en Estados Unidos y el desarrollo industrial en Alemania y Francia.

Cuadro 26

ESTADOS UNIDOS (1990), ALEMANIA (1990) Y FRANCIA (1989):  
GASTOS PUBLICOS EN INVESTIGACION Y DESARROLLO  
POR OBJETIVOS SOCIOECONOMICOS  
(En porcentajes)

	EE.UU.	Alemania	Francia
Promoción general de los conocimientos	3,9	45,6	27,1
Desarrollo industrial	0,2	12,5	13,3
Agricultura	2,0	1,9	4,1
Energía	4,6	6,0	3,5
Transportes y telecomunicaciones	1,8	0,4	
Acondicionamiento urbano y rural	0,1	1,5	
Salud	13,4	3,3	3,3
Desarrollo y servicios sociales	1,1	2,5	0,5
Protección del medio ambiente	0,6	4,2	0,7
Medio terrestre y atmósfera	1,0	2,3	1,6
Espacio civil	8,7	6,1	7,7
Defensa	62,2	13,7	37,0

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Politique scientifique et technologique. Bilan et perspectives 1991*, París, 1992, p. 29, sobre la base de OCDE, Base de données de la DISTI, diciembre de 1990.

En el cuadro 27 figuran los gastos del gobierno en investigación y desarrollo por tipo de industria. Se advierte que esos gastos son bajos en Japón y que la actividad más financiada es la aeroespacial.

Cuadro 27

ESTADOS UNIDOS, ALEMANIA, FRANCIA Y JAPON: GASTOS DEL GOBIERNO EN INVESTIGACION Y DESARROLLO, POR TIPO DE INDUSTRIA, 1985  
(Como porcentaje del gasto total en investigación y desarrollo) (a)

	EE.UU.	Alemania	Francia	Japón
Eléctrica	40,3	15,6	32,6	1,0
Química	8,5	3,3	5,2	0,8
Maquinaria	13,8	7,9	14,2	0,6
Aeroespacial	76,6	62,0	62,0	9,3
Transporte	14,3	2,5	3,2	4,4
Derivados químicos	11,1	9,1	2,3	0,7
Metálicas básicas	26,4	19,4	3,9	1,3
Servicios	52,1	43,5	11,8	3,8
Total	33,9	15,3	23,8	1,6

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), STIID Data Bank, citado por Susana Szapiro, "Subsidios en los países industrializados", *Boletín Informativo Techint*, Buenos Aires, octubre-diciembre, 1991, p. 89.

(a) No incluye ayuda supranacional, ni laboratorios del sector público o financiamiento a universidades. Incluye la ayuda directa que el gobierno paga al sector privado.

#### a) *Estados Unidos*

Una de las bases de la hegemonía de Estados Unidos ha sido su progreso científico y tecnológico. A fines del decenio de 1980, los gastos en investigación y desarrollo ascendían a 135 000 millones de dólares por año (2,8% del PIB), lo que representa aproximadamente una tercera parte del total mundial; en esta tarea trabajaban 1,3 millones de investigadores. En 1990 esos gastos se elevaron a 150 000 millones de dólares, de los cuales 69 000 millones eran suministrados por el Gobierno federal, 74 000 millones por la industria y 6 000 millones por los establecimientos de enseñanza superior. La participación del Gobierno federal, aunque sigue siendo importante, entre 1960 y 1989 bajó de los dos tercios a casi la mitad (véase el cuadro 28).

Cuadro 28

ESTADOS UNIDOS: GASTOS EN  
INVESTIGACION Y DESARROLLO  
(En porcentajes)

	1960	1989	1990
Gobierno federal	65	47	46
Empresas	33	48	49
Universidades	2	5	5

*Fuente:* Gunnar Westholm, "Un tiers des dépenses mondiales de recherche-développement", *L'Etat des Etats-Unis*, París, La Découverte, 1990, p. 361, sobre la base de *National Journal*, 17 de febrero de 1990, y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Politique scientifique et technologique. Bilan et perspectives 1991*, París, 1992, p. 177.

Los gastos de investigación y desarrollo civiles son efectuados en un 70% por el sector industrial, del 11 al 12% por organismos públicos (Gobierno federal o los estados), del 15 al 16% por universidades y el resto por fundaciones o entidades sin fines de lucro. La Secretaría de Defensa financia las dos terceras partes de los gastos federales de investigación y desarrollo. A fines de los años ochenta, esta suma era de 38 000 millones de dólares anuales, en gran parte debido a la "guerra de las galaxias", iniciada en 1985. Esos fondos se utilizan sobre todo para el desarrollo en subcontratos con el sector industrial (aeronáutico, telecomunicaciones, informático, energía, nuevos materiales, etc.), pero también para la investigación básica, sobre todo en las universidades (ingeniería, matemáticas, informática y electrónica). La Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA) financia asimismo, además de los programas espaciales, una vasta gama de proyectos de aplicación civil y militar, sobre todo mediante contratos con la industria y las universidades. Su presupuesto anual de investigación y desarrollo fue de 5 800 millones de dólares en 1989 (Westholm, 1990, pp. 362 y 363). Además, la Secretaría de Energía gasta 6 000 millones de dólares anuales en investigaciones, y el National Institute of Health, 7 000 millones. Las investigaciones de las universidades se sufragan en un 60% con fondos federales, y los de la industria sólo cubren el 5% (Westholm, 1990, p. 363).

El cuadro 29 muestra el financiamiento de la investigación y el desarrollo propuesto en los presupuestos federales de 1989, 1992 y 1993. Se observa que la investigación fundamental es más de 90% civil, y que la investigación aplicada, que la cuadruplica, es 70% militar.

Cuadro 29

ESTADOS UNIDOS: PRESUPUESTO FEDERAL EN MATERIA DE  
INVESTIGACION Y DESARROLLO, 1989 (ASIGNADO),  
1992 (VOTADO) Y 1993 (PROPUESTO)  
(En millones de dólares)

Total para el sector público	1989	1992	1993
Ejecución de investigación y desarrollo			
- Investigación fundamental	10 615	13 254	14 322
Civil	9 650	12 053	13 086
Militar	965	1 201	1 236
- Investigación y desarrollo aplicados	51 298	57 839	59 302
Civil	11 620	16 257	17 313
Militar	39 678	41 582	41 988
Subtotal			
- Ejecución de investigación y desarrollo	61 913	71 093	73 624
- Equipos de investigación y desarrollo	2 293	3 498	2 933
Total	64 206	74 592	76 557

*Fuente:* Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Politiques industrielles dans les pays de l'OCDE; tour d'horizon annuel 1992*, París, 1992, p. 40, sobre la base del presupuesto de Estados Unidos, año fiscal 1993.

Las principales iniciativas federales en materia de investigación y desarrollo aplicados figuran en el cuadro 30.

Cuadro 30

ESTADOS UNIDOS: INICIATIVAS FEDERALES EN MATERIA DE  
INVESTIGACION Y DESARROLLO APLICADOS, 1989 (ASIGNADO),  
1992 (VOTADO) Y 1993 (PROPUESTO)  
(En millones de dólares)

	1989	1992	1993
Informática y comunicaciones	-	655	803
Materiales avanzados	-	1 659	1 821
Investigación en biotecnología	-	3 759	4 030
Investigación y desarrollo energético	397	774	914
Programa para energía de fusión	347	337	360
Investigación y desarrollo para el sector manufacturero (civil)	-	252	321
Programas tecnológicos para el sector de transportes	802	1 224	1 433
Protección de la salud pública (investigación y prevención)	3 482	4 757	4 849

Cuadro 30 (Continuación)

	1989	1992	1993
Programas de investigación y desarrollo en los Institutos Nacionales de Normas y Tecnología	159	247	311
Tecnología del espacio	256	273	305

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Politiques industrielles dans les pays de l'OCDE; tour d'horizon annuel, 1992*, París, 1992, p. 41.

En los últimos dos años se otorgó una atención preferencial a: i) la National Science Foundation, los centros científicos y tecnológicos de las universidades y el Engineering Research Center Programme; ii) los programas institucionales de puesta a punto de "tecnologías genéricas precompetitivas", en áreas como la fabricación de punta y la robótica, las comunicaciones, los semiconductores, los nuevos materiales y la biomedicina; iii) los programas del Departamento de Transporte orientados a la utilización de satélites, y del Departamento de Energía en favor de fuentes de sustitución; iv) los proyectos del Instituto Nacional de Normas y Tecnología sobre tecnologías precompetitivas, ingeniería de fabricación, sistemas informáticos y ayuda tecnológica a las empresas (OCDE, 1992, pp. 40 y 41). Existen tres grandes programas de "ciencia pesada": i) el anillo de supercolisión a supraconducción, que en 1999 será el mayor acelerador de partículas del mundo, para el cual se asignaron 534 millones de dólares en 1992; ii) la estación espacial Freedom, que se propone instalar antes de fin del siglo una estación espacial habitada permanentemente, con un costo total de 30 000 millones de dólares; y iii) el programa del genoma humano, que costará 3 000 millones de dólares en quince años (OCDE, 1992d, p. 177 y ss.).

#### b) Alemania

La política tecnológica adoptada en Alemania se caracteriza por: i) una importancia creciente de la investigación básica con financiamiento público; ii) una concentración de recursos en algunos rubros de alta tecnología; y iii) una gran atención a los problemas tecnológicos con repercusiones sociales. En 1989 los gastos de la República Federal de Alemania fueron de 66 700 millones de marcos, que representan 2,9% del PIB, y se espera que se estabilicen en esa proporción; del total, el 36,5% era de origen público. Cerca de 395 000 personas se dedican a la investigación. Los datos generales figuran en los cuadros 25, 26 y 27. La investigación está a cargo de las universidades,

las instituciones de investigación no universitarias y la industria. Con fondos del gobierno federal, un grupo de instituciones realiza trabajos de investigación en energía nuclear, aeroespacio, medicina, biología molecular y, en menor grado, ciencias humanas. Además, la Sociedad Max Planck para el Avance de las Ciencias tiene 36 institutos de investigación en ciencias y humanidades (Wickremasinghe, 1991, pp. 284 y 285).

En el plano de la investigación básica, entraron en funcionamiento dos aceleradores de partículas, que colocarán a Alemania a la cabeza de este tipo de investigaciones en el decenio de 1990. Se realizan actividades con proyecciones de largo plazo e internacionales: investigaciones sobre la fusión nuclear (194,8 millones de marcos en 1988), marina y polar (212,5 millones de marcos) y espacial (1 100 millones de marcos) (OCDE, 1992d, pp. 160 y 161).

Actualmente y dentro de las pautas del proceso de unificación, la orientación principal del Gobierno es ayudar a los nuevos Länder a fortalecer su capacidad de investigación. Se trata del financiamiento de proyectos de investigación, la cooperación entre empresas e institutos, la investigación conjunta, la creación de empresas especializadas en alta tecnología y la transferencia de procedimientos y tecnología. La Oficina de Racionalización de la Industria Alemana financia servicios de consultoría externa y actividades de capacitación e información (OCDE, 1992b, pp. 43 y 44).

### c) *Francia*

Los grandes sectores tecnológicos prioritarios son la defensa nacional, la ciencia aeroespacial, las telecomunicaciones, la electrónica y la energía nuclear. En 1989 el gasto público de investigación y desarrollo fue de 50 000 millones de francos, de los cuales 34 000 millones de francos se destinaron a la investigación militar y el resto a la electrónica, el sector aeroespacial, el nuclear civil y la oceanografía. Ello representa el 4% del presupuesto estatal y un poco menos del 1% del PIB. A estos compromisos, se suman 5 000 millones de francos para la investigación agronómica (Instituto Nacional de Investigación Agronómica) y la innovación industrial (Agencia Nacional de Valorización de la Investigación y Fondo para la Investigación). Una parte importante del presupuesto se destina a la industria; en 1986 el Estado financiaba 23% de los gastos de investigación industrial (alrededor de 15 000 millones de francos).

En 1991 el presupuesto civil de investigación y desarrollo fue de 48 700 millones de francos. El financiamiento se estructuró en torno a dos aspectos: i) apoyo a los grandes proyectos nacionales e internacionales de innovación

(programas Eureka, JESSI y TVHD); y ii) ayuda a la investigación y difusión de tecnologías en las pequeñas y medianas empresas (por medio de la Agencia Nacional de Valorización de la Investigación y los centros regionales de innovación y de transferencia de tecnología (OCDE, 1992b, p. 43). Los principales rubros fueron: investigación industrial, 10,9%; grandes programas (espacio, aeronáutica, nuclear), 35,7%; apoyo a los programas de los organismos, 9,4%; el resto se refiere a los gastos corrientes y las inversiones. En 1986, los gastos de investigación industrial se concentraban en electrónica (22%), aeronáutica (18%), industria automotriz (10%), química (10%), farmacia (7%) y energía (6%) (Papon, 1989, p. 180).

Entre las medidas de estímulo a la investigación se destaca el crédito de impuesto-investigación, por el cual se autoriza una reducción de impuestos que representa hasta el 50% del incremento anual de los gastos de investigación y desarrollo de las empresas, hasta un límite de 40 millones de francos. Asimismo, se han adoptado programas de movilidad de investigadores y de apoyos importantes a proyectos que entrañen saltos tecnológicos (se han aplicado a materiales, agroalimentos, biotecnologías, construcción y obras públicas) (OCDE, 1992d, p. 183).

Un análisis de los gastos de investigación y desarrollo para la defensa muestra que en este ámbito trabajaban cerca de 20 000 personas en una veintena de laboratorios, a los que se suman 6 000 empleados de la Dirección de Aplicaciones Militares del Comisariato de Energía Atómica. De los 34 000 millones de francos autorizados, 25 000 millones se aplicaron al desarrollo, es decir a la puesta a punto de armamentos decididos por el gobierno: avión de combate Rafale, misil Hadès, tanque AMX-Leclerc, etc.; el resto –9 000 millones de francos– se destinó a pasar de la etapa de investigación de base a la operacional, con la construcción de prototipos. Para realizar estas tareas, se movilizó la capacidad operativa de algunas industrias, que recibieron 5 000 millones de francos, y del sector público (universidades, el Centro Nacional de Investigación Científica (CNRS) y oficinas públicas), que recibieron 4 000 millones (Casamayou, 1989, p. 434).

#### d) *Japón*

Como se observa en los cuadros 25 y 27, Japón asigna a la investigación y desarrollo un porcentaje de su PIB análogo al de los otros tres países considerados, pero su financiamiento público es mucho menor. En los hechos, la principal labor del Ministerio de Industria y Comercio Internacional, que ha sido el impulsor del desarrollo industrial, ha consistido en orientar y organizar la investigación y el posterior desarrollo tecnológico, pero después

el financiamiento ha quedado a cargo de las empresas participantes. Las principales esferas en que actuó el MITI fueron las siguientes:

i) La informática, en que a principios de los años sesenta promovió una cooperación entre seis empresas, que se asociaron de a dos para crear nuevas gamas de computadoras. El MITI suministró 115 millones de dólares para investigación y desarrollo. Después, esas empresas formaron una asociación encargada de alquilar sus computadoras a los usuarios (la Japanese Electronic Computer Company), que obtuvo préstamos públicos subvencionados. Surgieron otros programas con el mismo modelo (cooperación de empresas y financiamiento del MITI), relativos a programas, terminales, supercomputadoras, etc. El resultado fue que las empresas japonesas reconquistaron su mercado interno en un decenio y que las tres más importantes –Fujitsu, NEC e Hitachi– están entre las diez primeras del mundo. Para 1986 se exportaba el 30% de la producción (Genthon, 1989, p. 288 y ss.).

ii) Los semiconductores: en 1976 se emprendió el proyecto conjunto Gobierno-empresas sobre los circuitos a muy alta integración. En cuatro años el MITI, la Nihon Telephone and Telegraph (NTT) y cinco empresas industriales dieron un salto tecnológico en la industria de semiconductores (se inscribieron 1 000 patentes). En 1978, la Fujitsu introdujo las primeras memorias de una capacidad de 64 kbits y ocho años más tarde los tres principales fabricantes mundiales de semiconductores eran japoneses (NEC, Hitachi y Toshiba). Actualmente elaboran nuevas generaciones de productos, en especial en el ámbito de las memorias (Cerveau, 1989, pp. 290 y 291).

iii) La utilización industrial de robots, en que Japón está en la vanguardia mundial. Entre 1980 y 1984 el Gobierno adoptó varias medidas, con el fin de facilitar la utilización de robots por las pequeñas y medianas empresas, como el establecimiento de un organismo de garantía y crédito (Japan Robot Leasing Ltd.) y medidas fiscales de depreciación para los sistemas robotizados. La industria japonesa, apoyada por el MITI, desarrolla también una robótica no manufacturera para la energía nuclear, la explotación marítima, la construcción, el espacio y los servicios (Givert, 1989, pp. 294 y 295).

iv) Los nuevos materiales, en que los estudios y aplicaciones de cerámicas estructurales son objeto de análisis en universidades y empresas, así como en programas gubernamentales (Jisedai y Moonlight) (Blich, 1989, p. 295).

v) La biotecnología, en que la asociación del Gobierno y las empresas llevó a un sustancial avance en la investigación y el desarrollo de nuevos

productos. El Bio Industry Development Center agrupa a 143 empresas dedicadas a la biotecnología. Asimismo, son importantes las contribuciones de la Universidad de Tokio y del Instituto de Tecnología de Tokio (Dagonneau, 1989, pp. 296 y 297).

vi) Las investigaciones espaciales, en que la Universidad de Tokio, pionera en la materia, creó en 1964 el Instituto de Ciencias Aeronáuticas y Espaciales (ISAS) y en 1970 puso en órbita un satélite. Con posterioridad, lanza un satélite científico por año. Desde 1981, el ISAS no pertenece más a la Universidad de Tokio, sino al Ministerio de Educación Nacional. Su papel es científico: astronomía, astrofísica, plasma, sistema solar, alta atmósfera, propulsión, vehículos y sistemas diversos. Los programas de aplicación gubernamental están a cargo del Organismo Nacional de Aprovechamiento del Espacio, empresa pública creada en 1969 y dependiente de la Secretaría de Estado de Ciencias y Técnicas, y se especializan en técnicas de fabricación y lanzamientos de misiles. En 1986 la actividad espacial japonesa facturaba alrededor de 1 500 millones de dólares, de los cuales 60% correspondía a programas gubernamentales (Claudon, 1989, pp. 297 y 298).

La innovación y la difusión de nuevas tecnologías competen principalmente a la Agencia de Ciencia Industrial y Tecnología, vinculada al MITI. Ciertos proyectos se financian con una subvención para investigación y desarrollo del 100% otorgada por el MITI al contratante principal, que es la NEDO (organización para el desarrollo de nuevas tecnologías energéticas e industriales). La NEDO subcontrata actividades de investigación y desarrollo, cuya propiedad intelectual comparten la NEDO y el subcontratista.

Actualmente están en ejecución:

i) los grandes proyectos que promueven la investigación y el desarrollo en actividades de interés nacional. En 1991 eran nueve; uno de ellos, las micromáquinas de aplicación médica, tenía un presupuesto de 29 millones de yenes; ii) los proyectos sobre tecnología de base para las industrias del futuro, que comprenden 11 programas sobre cinco temas (superconductividad, nuevos materiales, biotécnica, nuevos aparatos electrónicos y "software") y cuyo presupuesto sería de 138 millones de yenes; y iii) el proyecto de investigación y desarrollo sobre tecnología médica, que aspira a diseñar y comercializar aparatos eficaces; existen 10 proyectos en ejecución en 1991 y dos nuevos proyectos tienen un financiamiento de 10 millones de yenes.

Además de estos proyectos, hay un programa de mejoramiento y ampliación de los centros de investigación superior. La mitad de la inversión inicial estará a cargo de la NEDO (2/3) e instituciones privadas y locales (1/3); a ese

efecto, la NEDO ha reservado 2 400 millones de yenes y el resto se sufragará con un préstamo sin interés del Banco de Desarrollo del Japón. Está en ejecución el estudio de factibilidad del programa sobre los sistemas inteligentes de fabricación y varios proyectos sobre ecotécnicas industriales (OCDE, 1992b, p. 42).

e) **Programas cooperativos de la CEE**

La CEE ha diseñado programas de investigación contractual con financiamiento compartido, a los que ha proporcionado la mayor parte de los recursos que destina a la investigación. Ya se ejecutaron dos programas-cuadro (1984-1987 y 1987-1991) y actualmente está en marcha el tercero (1990-1994), que reagrupa las actividades en torno a tres elementos: tecnologías difusoras, gestión de recursos naturales y valorización de recursos intelectuales (véase el cuadro 31).

Cuadro 31

COMUNIDAD EUROPEA: PROGRAMA-CUADRO 1990-1994

Temas	Millones de ecus	Porcentaje
1. Tecnologías de difusión		38,9
Tecnologías de información y comunicaciones	2 221	
Tecnologías de la información	(1 352)	
Tecnologías de las comunicaciones	(489)	
Desarrollo de sistemas telemáticos de interés general	(380)	
Tecnologías industriales y de materiales	888	15,7
Tecnologías industriales y de materiales	(748)	
Medidas y ensayos	(140)	
2. Gestión de recursos naturales		
Medio ambiente	518	9,1
Medio ambiente	(414)	
Ciencias y tecnologías marinas	(104)	
Ciencias y tecnologías de la vida	741	13,0
Biotecnología	(164)	
Investigación agrícola y agro-industrial	(333)	
Investigación biomédica y salud	(133)	
Ciencias y tecnologías de la vida para los países en desarrollo	(111)	

Cuadro 31 (Continuación)

Temas	Millones de ecus	Porcentaje
Energía	814	14,3
Energías no nucleares	(157)	
Seguridad de la fisión nuclear	(199)	
Fusión termonuclear controlada	(458)	
3. Valorización de recursos intelectuales		
Capital humano y movilidad	518	9,1

Las cifras entre paréntesis representan subtotales.

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Politique scientifique et technologique. Bilan et perspectives 1991*, París, 1992, p. 217.

Los principales programas específicos contenidos en el programa-cuadro son:

i) Esprit: programa estratégico europeo de investigación y desarrollo relativo a las tecnologías de la información. Este programa se adoptó en 1984 y en el tercer programa-cuadro se le asignan 1 400 millones de ecus, que se destinarán a microelectrónica, sistemas de tratamiento de información y software, sistemas de oficina y hogar avanzados, sistemas de empresa integrados y casas y edificios inteligentes, producción integrada por computadora e ingeniería e investigación fundamental.

ii) Brite/Euram: programa de investigación y desarrollo en la investigación tecnológica de base y de aplicación de técnicas nuevas y de investigaciones europeas sobre materiales avanzados. El tercer programa-cuadro le otorga 748 millones de ecus para la creación y fabricación, con los nuevos conceptos de "optomatrónica" (óptica, materiales y electrónica) y "mecatrónica" (ingeniería, mecánica y electrónica), así como para las tecnologías de fabricación flexible a pequeña escala y las tecnologías de producción en masa.

iii) Race: programa sobre las tecnologías de punta en las telecomunicaciones de Europa. El tercer programa-cuadro le asigna 489 millones de ecus para la investigación y desarrollo en el campo de las comunicaciones de onda larga, redes inteligentes de onda larga, comunicaciones móviles y personales, comunicación de imágenes y de datos, tecnología de los servicios integrados, tecnologías de la seguridad de la información, experiencias relativas a las comunicaciones avanzadas e instalaciones de verificación.

iv) Bridge: investigaciones biotecnológicas para la innovación, el desarrollo y el crecimiento en Europa. Su financiamiento es de 100 millones de ecus en 1990-1993 y las áreas de investigación se refieren a la estructura de la información, la biología celular y las investigaciones prenormativas (por ejemplo, la evaluación de la seguridad).

v) El programa de fusión termonuclear controlada, con un financiamiento de 551 millones de ecus en 1988-1992, que estudia la física de los plasmas, la puesta a punto de métodos de calentamiento de plasmas suficientemente poderosos, el mejoramiento de métodos diagnósticos, la concepción preliminar y de ingeniería del "Nex European Torus" y del reactor termonuclear experimental internacional, y la factibilidad de la fusión.

vi) El programa de medio ambiente, con un presupuesto de 414 millones de ecus para 1990-1994, comprende programas sobre el cambio mundial, tecnologías e ingeniería ambientales, investigación sobre aspectos económicos y sociales y proyectos integrados de investigación.

vii) Science: estímulo de la cooperación y los intercambios necesarios para los investigadores en Europa. Con un presupuesto de 518 millones de ecus, incluye la puesta a punto de sistemas de formación para la investigación de alto nivel, la creación de redes entre los centros de investigación y la difusión y explotación de los resultados de la investigación.

viii) Eureka: estructura para acoger los proyectos cooperativos de investigación entre países europeos. Comenzado en 1985, en junio de 1991 estaban en ejecución 470 proyectos, clasificados en nueve grandes dominios de la tecnología: medicina y biotecnología, comunicaciones, tecnologías de la energía, medio ambiente, tecnologías de la información, lasers, nuevos materiales, robótica y métodos de producción, y transportes. Los programas más destacados son: a) JESSI (Joint European Submicron Silicon Initiative), con un costo de 550 millones de ecus, que sufragarán por partes iguales las sociedades privadas y los gobiernos participantes; se propone asegurar la existencia de una tecnología microelectrónica competitiva a escala mundial; b) HDTV, televisión de alta definición; y c) Prometheus, para crear nuevos conceptos y soluciones de los problemas del tránsito caminero.

## VII. PROCESOS DE INTEGRACION INTERNACIONAL

A continuación se examinarán los procesos de integración internacional iniciados por Estados Unidos, Alemania, Francia y Japón. Se trata de elementos fundamentales de sus políticas económicas internacionales. Los más importantes son la CEE y el TLC: la primera está en la fase de consolidación y ampliación, tanto con respecto a los territorios como a los temas que abarca; la segunda atraviesa la etapa de creación. Ambas serán determinantes en la evolución mundial de los próximos decenios.

### 1. Estados Unidos

El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC) fue suscrito por Estados Unidos, Canadá y México en agosto de 1992; ahora es necesaria la ratificación legislativa y, de obtenerla, el Tratado entrará en vigor el 1º de enero de 1994. Se trata del mayor mercado del mundo, con 360 millones de consumidores, una producción conjunta de 5,9 billones de dólares y un PNB por habitante de 16 390. La unión aduanera debe completarse en 15 años a partir de 1994.

En el primer año, Estados Unidos eliminará aranceles sobre 7 300 productos, que constituyen el 84% de las exportaciones no petroleras de México a Estados Unidos, muchos de los cuales ya entraban libremente por el Sistema Generalizado de Preferencias. A su vez, México suprimirá aranceles equivalentes al 41% de sus importaciones no petroleras. Al quinto año, Estados Unidos liberará otros 1 200 productos (8% de las exportaciones no petroleras), mientras México eliminará aranceles correspondientes a 18% de sus importaciones. En el décimo año, Estados Unidos liberalizará otro 7% de las exportaciones mexicanas, y México 38% de sus importaciones de Estados Unidos. Algunos bienes delicados como el azúcar, el maíz y los porotos se liberalizarán al cabo de quince años. México abrirá inmediatamente 8% de su sector bancario y 10% del de seguros a la inversión extranjera, incrementando esos porcentajes hasta 15 y 20% respectivamente en el año 2000. En la agricultura, México y Estados Unidos reemplazarán las barreras no arancelarias por aranceles que disminuirán gradualmente; en seguida quedará libre de aranceles cerca de la mitad del comercio agrícola. Durante quince años, México protegerá el maíz y los porotos y Estados Unidos el azúcar y los jugos de naranja. En los tres países se permitirá el apoyo a los programas agrícolas, pero se eliminarán los subsidios a las exportaciones. Continúa vigente en México el resguardo constitucional de la propiedad estatal del sector petrolero. México reducirá en 20% su arancel sobre automóviles y suprimirá gradualmente el 10% restante. Los transportistas de carga de Estados

Unidos podrán operar en México a fines de 1999. El Tratado incluye procedimientos para la solución de controversias, normas de propiedad intelectual, reglas en la política de competencia y monopolios, la administración de leyes internas que afecten al comercio bilateral, y estándares técnicos. No se refiere a la inmigración ni proporciona fondos para las regiones que no puedan competir (Fraser, 1992).

Este Tratado significa, en primer término, que México se convertirá en un importante socio comercial de Estados Unidos y recibirá una mayor parte de sus inversiones productivas. Simétricamente, las empresas de Estados Unidos podrán aumentar sus ventas a México y Canadá y, sobre todo, aprovechar los bajos salarios mexicanos para defender su competitividad en el mercado internacional.

## 2. Alemania y Francia

Las políticas de integración de Alemania y Francia están vinculadas a las de las Comunidades Europeas, en que dichos países son los principales participantes.

El proceso de integración europea está entrando en una etapa de ampliación y aceleración. De hecho, su espacio se amplió con la incorporación de la República Democrática Alemana a la República Federal de Alemania. Además, en octubre de 1991, con la firma del acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo entre la CEE y la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) (Suecia, Noruega, Islandia, Finlandia, Austria, Suiza y Liechtenstein), se superó la etapa de libre asociación para entrar en la de libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales entre 19 países; este acuerdo puede ser de transición hasta la plena incorporación de esos países –o de algunos de ellos– a la CEE.

En cuanto a la aceleración del proceso de integración, el Acta Única Europea, que entró en vigor en julio de 1987, concreta el mercado único a partir del 1º de enero de 1993 e incluye temas que no fueron considerados en el Tratado de Roma, como el medio ambiente, el problema regional, la cooperación política, nuevas tecnologías, etc. Además da forma de tratado internacional a las reglas básicas de cooperación europea que ya se aplicaban.

Con respecto a la naturaleza de la integración, el Tratado de Maastricht (febrero de 1992) establece las bases para una unión política. Tiene tres componentes: la ampliación de la CEE, en especial de las competencias económica y monetaria; el establecimiento de políticas exteriores y de seguridad comunes; y la cooperación en materia de policía y justicia. Se

consolidan las políticas comunes (libre circulación de personas, mercaderías, servicios y capitales, política agrícola común, etc.) y se establece el principio de la subsidiariedad de la intervención de la Comunidad (cuando los objetivos fijados, en razón de las dimensiones o los efectos de la acción encarada, pueden ser mejor logrados por la Comunidad) (Moreau Defarges, 1992, p. 499 y ss.).

En 1997, o a más tardar en 1999, se establecerá un banco central común que reúna a los bancos centrales nacionales y se implantarán tipos de cambio irrevocablemente fijos que lleven a una moneda común. En relación con la política exterior y de defensa, se dispone que las modalidades de puesta en ejecución de una acción común se adoptarán por mayoría calificada, y que se formulará a plazo una política de defensa común. Se declara de interés mutuo la circulación de personas entre los Estados miembros de la Comunidad y el exterior, así como su instalación. Se instituye la ciudadanía de la Unión para toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. De tal modo, los Estados-Nación comparten atribuciones hasta ahora inherentes a su soberanía, tales como las políticas monetaria, exterior y de defensa y la circulación e instalación de las personas. En cierto modo, se establecen las bases de una confederación (Moreau Defarges, 1992, p. 500 y 501).

### 3. Japón

El ámbito de acción de Japón es el mundo y el instrumento de penetración son sus empresas transnacionales, asociadas con el gobierno. En la acción de esas empresas, y con respecto al extranjero, la primera etapa de representación comercial fue reemplazada por la fábrica de montaje y, más recientemente, predominan los bancos y las compañías de seguros. (Hamon, 1988, p. 323). Existe una gran agresividad comercial, pero son pocas las empresas japonesas que producen en el exterior; frente a las firmas europeas y estadounidenses que obtienen en promedio el 12% de su producción en el extranjero, en el caso de las empresas japonesas ésta asciende sólo a 4% (Chaponnière, 1988, p. 351). Una indicación de esa política se manifiesta en el flujo de inversiones externas de Japón, que muestra cómo en 1986 la mitad se destinaba a finanzas, seguros y bienes raíces (véase el cuadro 32). En cuanto a las inversiones en países en desarrollo, en 1987-1988, de un total de 8 000 millones de dólares, 72% correspondía a plazas financieras extraterritoriales, es decir, que tenían poco que ver con la inversión productiva.

Cuadro 32

**JAPON: FLUJO DE INVERSIONES DIRECTAS, 1981 Y 1986**  
(En millones de dólares)

	1981	1986
Finanzas y seguros	843	7 240
Bienes raíces	167	3 997
Industria manufacturera	2 305	3 806
Minería	2 534	669
<b>Total</b>	<b>8 931</b>	<b>22 320</b>

*Fuente:* Japón, Ministerio de Finanzas, citado en Claude Hamon, "Un réseau mondial de multinationales", *L'Etat du Japon*, Jean-François Sabouret (comp.), París, Editions La Découverte, 1988, p. 325.

Con respecto a los países de Asia sudoriental, existe una integración de hecho, marcada por fuertes inversiones, redes de subcontratación y un comercio muy intenso (el intercambio asciende a alrededor de 30 000 millones de dólares). De esos países Japón es gran comprador de materias primas (petróleo, gas, minerales, madera) y abastecedor de manufacturas y bienes de capital. Existe también un comercio intrasectorial verticalizado, puesto que Japón ha desplazado ciertos sectores productivos a otros países, reservándose las actividades más intensivas en tecnología e investigación; además, ha instalado empresas japonesas exportadoras en otros países, para eludir los cupos y exportar desde allí a Estados Unidos y Europa.

## Notas

<sup>1</sup> En el X Plan 1989-1992 la estrategia de crecimiento para Francia tenía un objetivo central: la reconquista progresiva de un alto nivel de empleo. En el plano económico y social procura un crecimiento competitivo, una mayor cohesión social y una adaptación continua al mercado de la CEE. Dentro de este marco global, se plantea el papel del Estado en el sistema de economía mixta elegido. Se considera que en esta fase de la construcción de Europa, la existencia de un Estado fuerte es una ventaja y que el sector público debe tener un papel motor y un poder de arrastre para suscitar el dinamismo en el conjunto de la economía y la sociedad. Se controlarán las finanzas públicas y se desarrollarán las relaciones contractuales con las empresas públicas bajo la forma de contratos de plan y de objetivos. Se privilegia la relación con Europa, que debe ser más solidaria, afirmar su identidad, valorizar y preservar sus recursos naturales y dirigirse hacia el porvenir. Los grandes dominios privilegiados de la acción del Estado en los años por venir son la educación y la formación, la investigación y la competitividad, la solidaridad, la ordenación del territorio y la renovación del servicio público.

<sup>2</sup> Los párrafos en que se considera el tema se basan en el citado estudio.

<sup>3</sup> Las cajas de seguro de enfermedad son organismos no gubernamentales casi autónomos, administrados por las asociaciones patronales y los sindicatos pero sujetos a una reglamentación estricta de la administración central, en particular en lo que concierne a las tasas de impuestos sobre los salarios y los baremos de tarificación. Como las cajas de seguro-enfermedad exigen participaciones en los costos que representan en promedio el 20% y ciertos médicos están autorizados para cobrar tarifas mayores que las de la escala, existe un mercado de seguros complementario, que ofrecen varios miles de mutuales.

<sup>4</sup> Véase Mény (1990, pp. 274 a 276). Los mecanismos de financiamiento y gestión, aunque varían de un Estado a otro, se basan en un esquema relativamente común: en un territorio escolar (distrito), un consejo administrativo (school board), generalmente elegido por un período breve (de uno a tres años), a veces designado por las autoridades locales (una cuarta parte de los casos), decide la política que se ha de seguir y percibe el impuesto local (property tax) o pide en préstamo los recursos necesarios; un administrador (superintendent) elegido o nombrado, aplica las reglamentaciones federales, estatales y locales, lleva a cabo las decisiones del consejo, administra las escuelas y contrata y despide al personal. Dadas las faltas de recursos y su distribución desigual, así como la incoherencia y deficiencia de los programas escolares, los Estados han debido intervenir cada vez más en materia legislativa y financiera y se han convertido en los principales proveedores de fondos (cerca de la mitad de los recursos totales) y responsables de la vida escolar.

El endeudamiento, los límites de los impuestos, los salarios, el contenido de los programas, el carácter de los exámenes y la especialización de los establecimientos obedecen cada vez más a los reglamentos impuestos por los Estados, y no existe la válvula de seguridad de la enseñanza privada, que no representa más del 5 o 6% de los alumnos que asisten a la escuela.

<sup>5</sup> Véase OCDE (1988, pp. 124 y 125), de donde se extrae la información de los párrafos que siguen.

<sup>6</sup> Véase OCDE (1988, pp. 135 y 136), de donde se extrae la información citada. Las prestaciones fundamentales son: i) pensión a la vejez, a tasa plena (por 37,5 años de aporte) del sistema general; el régimen general otorga 50% de los ingresos medios de los diez años mejor remunerados posteriores a 1947, con un mínimo de 30 258 francos y un máximo de 57 780 por año. Los regímenes complementarios asignan alrededor de 20% de los ingresos medios (para los asalariados que no sean cuadros). En total, se llega a cerca de 70% de los ingresos medios para las categorías distintas de los cuadros. Existen además pensiones reducidas, asignaciones complementarias para cónyuges y por hijo, y pensiones de vejez e invalidez para las personas de muy pocos recursos; ii) pensión de invalidez, que otorga 50% (invalidez total) o 30% (invalidez parcial) de los ingresos de los diez años mejor remunerados. Se asignan además complementos por asistencia a una tercera persona y para adultos discapacitados; iii) pensión por fallecimiento: 52% de la pensión principal que percibía o que podía pretender el asegurado, ó 52% de la pensión del cónyuge en la fecha del fallecimiento. Existen complementos por hijo, pensión de huérfano e indemnización por sepelio; iv) como norma general, las pensiones se ajustan automáticamente cada seis meses en función del salario nacional medio.

<sup>7</sup> La información referida a Japón se basa en OCDE (1988).

<sup>8</sup> La estructura de las prestaciones es la siguiente: i) pensión de vejez: la prestación de base NPS de 50 000 yenes al año por 40 años de aporte (en caso contrario, se reduce) se paga al asalariado ya la esposa a cargo. El elemento ligado a los ingresos anteriores es actualmente 1% (0,75 en el futuro) del ingreso anual medio de toda la carrera revaluada (sin incluir las primas) por año cubierto; ii) pensión de invalidez: se pagan la prestación de base y la prestación ligada a los ingresos por invalidez de primera y segunda categoría y las prestaciones mínimas para la tercera categoría; iii) pensión por fallecimiento: para las madres viudas y huérfanos, prestación de base y ligada a los ingresos.

<sup>9</sup> La enumeración de las empresas se extrae de Bizaguet (1988, p. 41 y ss.).

<sup>10</sup> B. Frizsche y otros, 1988, citado por Susana Szapiro (1991, p. 81).

<sup>11</sup> La información referida a las medidas de ayuda económica a los nuevos Länder se extrae de OCDE (1992b, pp. 36 y 37).

## BIBLIOGRAFIA

- Aglietta, Michel (1976), *Régulation et crises du capitalisme*, París, Calmann-Levy.
- Albert, Michel (1991), *Capitalisme contre capitalisme*, París, Editions du Seuil.
- Andreff, Wladimir (1987), *Les multinationales*, París, Editions La Découverte.
- Andreff, Wladimir (1990), "Un réseau vaste et puissant de multinationales", *L'Etat des Etats-Unis*, París, La Découverte.
- Arimoto, Akira (1991), "Japan", *Handbook of World Education*, Walter Wickremasinghe, Houston, Texas, American Collegiate Service.
- Barbé, André y Jean-Marie Messier (1986), "Les privatisations en R.F.A.", *Dénationalisations, les leçons de l'étranger*, Charles de Croisset, Baudouin Prot y Michel de Rosen (comps.), París, Economica.
- Bellon, Bertrand (1990), "Une politique industrielle par la fiscalité", *L'Etat des Etats-Unis*, París, La Découverte.
- Best, Francine (1991), "France", *Handbook of World Education*, Walter Wickremasinghe, Houston, Texas, American Collegiate Service.
- Bhihe, Cédric K. (1989), "Número deux pour les nouveaux matériaux", *L'Etat de la France, édition 1989*, Minelle Verdié (comp.), París, Editions La Découverte.
- Bizaguet, Armand (1988), *Le secteur public et les privatisations*, París, Presses Universitaires de France.
- Bliach, Richard (1988), "Le bâtiment et les travaux publics", *L'Etat du Japon*, Jean-François Sabouret (comp.), París, Editions La Découverte.
- Bouchoux, Corinne (1992), *L'Allemagne réunifiée*, París, Syros-Alternatives.
- Boyer, Robert (1979), "La crise actuelle: une mise en perspective historique. Quelques réflexions à partir d'une analyse du capitalisme français en longue période", *Critiques de l'économie politique*, N° 7/8, abril-septiembre.
- Boyer, Robert (1986), *La théorie de la régulation: une analyse critique*, París, Editions La Découverte.
- Boyer, Robert (1992), "Le capitalisme français et ses concurrents: du miracle au grippage", *L'Etat de la France, 1992*, París, La Découverte/Crédoc.
- Canguilhem, G. (1980), "Régulation", *Encyclopedia Universalis*, vol. 14, París.
- Casamayou, Jean-Pierre (1989), "Recherche militaire et industrie: un mariage

- fructueux", *L'Etat de la France, édition 1989*, Minelle Verdié (comp.), París, Editions La Découverte.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.90.II.G.6.
- (1991), *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta* (LC/G.1653-P), serie Estudios e Informes de la CEPAL, Nº 81, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.91.II.G.10.
- (1992), *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1992* (LC/G.1751), Santiago de Chile, diciembre de 1992.
- CEPAL/OREALC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.92.II.G.6.
- Cerveau, Jean-Pierre (1989), "Semi-conducteurs: des succès sans modèle original", *L'Etat de la France, édition 1989*, Minelle Verdié (comp.), París, Editions La Découverte.
- Chaponnière, Jean-Raphael (1988), "Asie orientale: les affaires avant la géopolitique", *L'Etat du Japon*, Jean-François Sabouret (comp.), París, Editions La Découverte.
- Claudon, Jean-Louis (1989), "Conquête de l'espace: un départ tardif", *L'Etat de la France, édition 1989*, Minelle Verdié (comp.), París, Editions La Découverte.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1987), *Les structures de l'enseignement dans les états membres de la Communauté Européenne*, Bruselas.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1989), *Premier rapport sur les aides de l'Etat*, Luxemburgo.
- Coriat, Benjamin (1978), *L'atelier et le chronomètre*, París, Bourgois Editeur.
- Coriat, Benjamin (1990), *L'atelier et le robot*, París, Christian Bourgois Editeur.
- Coriat, Benjamin (1991), *Penser à l'envers*, París, Christian Bourgois Editeur.
- Cornilleau, Gérard y Henri Sterdyniak (1992), "Comment réformer le régime des retraites?", *L'Etat de la France, 1992*, París, La Découverte/Crédoc.

- Coulomb, Pierre y Hélène Delorme (1992), "La France face au tournant de la PAC", *L'Etat de la France, 1992*, París, La Découverte/Crédoc.
- Crozet. Yves (1991), *Analyse économique de l'Etat*, París, Armand Colin.
- Dagonneau, Michel (1989), "Biotechnologies: optimisme de règle", *L'Etat de la France, édition 1989*, Minelle Verdié (comp.), París, Editions La Découverte.
- Debouzy, Marianne (1990), "Public et privé, deux régimes de retraite inadéquats", *L'Etat des Etats-Unis*, París, La Découverte.
- Delion, André G. (1984), "L'évolution du contrôle des entreprises publiques en France", *Revue française d'administration publique*, N° 32, París, octobre-diciembre.
- Destanne de Bernis, G. (1977), "Régulation ou équilibre dans l'analyse économique", *L'idée de régulation dans les sciences*, A. Lichnerowicz y otros, París, Maloine-Doin.
- Domergues, Pierre (1990), "Université: la recherche de l'excellence, l'excellence de la recherche", *L'Etat des Etats-Unis*, París, La Découverte.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1990), *The Conduct of Monetary Policy in the Major Industrial Countries: Instruments and Operating Procedures*, Washington, D.C., julio.
- Francia, Gobierno (1989), *Une formation pour tous, Xème Plan 1989-1992*, Secrétariat d'Etat au Plan, París, La Documentation Française.
- Fraser, Damian (1992), "New era for trade", *Financial Times*, Londres, 20 de noviembre.
- Genthon, Christian (1989), "L'informatique à l'assaut de la suprématie américaine", *L'Etat de la France, édition 1989*, Minelle Verdié (comp.), París, Editions La Découverte.
- Giraud, Alexandra (1990), "Le système de soins: un libéralisme maltempéré", *L'Etat des Etats-Unis*, París, La Découverte.
- Givert, Didier (1989), "Robotique: un développement continu", *L'Etat de la France, édition 1989*, Minelle Verdié (comp.), París, Editions La Découverte.
- Hagenstein, Perry R. (1984), "The federal lands today, uses and limits", *Rethinking the Federal Lands*, Sterling Brubaker (comp.), Washington, D.C., Resources for the Future, Inc.
- Haitani, Kanji (1976), *The Japanese Economic System*, Lexington, Lexington Books.

- Hamon, Claude (1988), "Un réseau mondial de multinationales", *L'Etat du Japon*, Jean-François Sabouret (comp.), París, Editions La Découverte.
- Hartmann, Wilfried (1991), "Federal Republic of Germany", *Handbook of World Education*, Walter Wickremasinghe, Houston, Texas, American Collegiate Service.
- Himmelmann, Gerhard (1984), "L'expérience allemande", *Revue française d'administration publique*, Nº 32, París, octobre-diciembre.
- Hosono, Akio (1992), "Planificación y cooperación entre el Estado y la iniciativa privada: experiencias en Japón y algunas implicaciones para América Latina", Santiago de Chile, inédito.
- IFRI (Institut Français des Relations Internationales) (1990), *Ramses 91*, Thierry de Montbrial (dir.), París, Dunod.
- Knudsen, Odin y John Nash (1990), *Redefining Government's Role in Agriculture in the Nineties*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lallement, Jacques (1991), *Les prélèvements sur les entreprises en France et dans la Communauté économique européenne*, Journal officiel de la République Française, París, Conseil Economique et Social.
- Le Boucher, Eric (1992), "De nouveaux chemins pour la croissance", *Le Monde*, 4 de diciembre.
- Leborgne, Danièle y Alain Lipietz (1992), "L'après-fordisme: idées fausses et questions ouvertes", *Problèmes économiques*, Nº 2260, La Documentation Française, 29 de enero.
- Lecler, Yveline (1988), "Un système productif fondé sur la sous-traitance", *L'Etat du Japon*, Jean-François Sabouret (comp.), París, Editions La Découverte.
- Legros, Michel (1992), "Les politiques sociales au risque de l'essoufflement", *L'Etat de la France, 1992*, París, La Découverte/Crédoc.
- Lesourne, Jacques (1988), Education et société. *Les défis de l'an 2000*, París, La Découverte/Le Monde de l'Education.
- Lester, Richard A. (1974), "Desempleo, seguro de", *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, vol. 3, David L. Sills (dir.), Madrid, Aguilar.
- Lipietz, Alain (1984), *L'audace ou l'enlisement*, París, La Découverte.
- Mény, Yves (1990), "Education et pouvoirs publics", *L'Etat des Etats-Unis*, París, La Découverte.
- Milano, Serge (1989), *Le revenu minimum garanti dans la C.E.E.*, París, Presses Universitaires de France.

- Moreau Defarges Philippe (1992), "Union politique communautaire. Des prérogatives nationales en négociation", *L'Etat de la France, 1992*, París, La Découverte/Crédoc.
- Núñez del Prado, Arturo (1988), "Economías de viabilidad difícil; una opción por examinar", *Revista de la CEPAL*, Nº 36 (LC/G.1537-P), Santiago de Chile, diciembre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1988), *La réforme des régimes publics de pensions*, París.
- (1990a), *Coopération pour le développement, rapport 1990*, París.
- (1990b), *Le financement de l'enseignement supérieur: tendances actuelles*, París.
- (1990c), *OECD Economic Surveys: United States, 1989/1990*, París.
- (1992a), *Le système de santé américain à la croisée des chemins*, París.
- (1992b), *Politiques industrielles dans les pays de l'OCDE; tour d'horizon annuel 1992*, París.
- (1992c), *Etudes économiques de l'OCDE, France 1991/1992*, París.
- (1992d), *Politique scientifique et technologique. Bilan et perspectives 1991*, París.
- Papon, Pierre (1989), *Les logiques du futur*, París, Aubier.
- Pinto, Aníbal (1970), "Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" en América Latina", *El trimestre económico*, vol. 37 (1), Nº 145, México, D.F., enero-marzo.
- Planifier aujourd'hui, Le Xe. Plan 1989-1992* (1989), serie Les Cahiers Français, La Documentation Française, Nº 242, julio-septiembre.
- Prescott, James Russel (1974), *Economic Aspects of Public Housing*, Beverly Hills, Sage Publications.
- Rapp, Lucien (1986), *Les groupes d'entreprises publiques*, París, Presses Universitaires de France.
- Rocheffort, Robert (1992), "La santé, c'est d'abord une affaire qui marche!", *L'Etat de la France, 1992*, París, La Découverte/Crédoc.
- Rossi, Lawrence (1988), "Les déséquilibres de l'agriculture", *L'Etat du Japon*, Jean-François Sabouret (comp.), París, Editions La Découverte.
- Sabouret, Jean-François (1992), "Le système éducatif et les examens", *L'Etat de la France, 1992*, París, La Découverte/Crédoc.

- Schneilin, Gérard y Horst Schumacher (1992), *Economie de l'Allemagne depuis 1945*, París, Armand Colin Editeur.
- Stiglitz, Joseph E. (1986), *Economics of the Public Sector*, New York, W.W. Norton.
- Szapiro, Susana (1991), "Subsidios en los países industrializados", *Boletín Informativo Techint*, Buenos Aires, octubre-diciembre.
- Tavares, María da Conceição, Ernani Teixeira Torres Filho y Leonardo Burlamaqui (1991), *Japão: um caso exemplar de capitalismo organizado* (LC/BR/L.14), Brasilia, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Testard, Hubert (1988), "Le budget de l'Etat", *L'Etat du Japon*, París, Editions La Découverte.
- Torres Filho, Ernane Teixeira (1983), *O mito do sucesso: uma análise da economia japonesa no pós-guerra (1945-1973)*, Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economía Industrial.
- Triffin, Robert (1989), "El sistema (¿o escándalo?) monetario internacional y el sistema monetario europeo", *Boletín*, vol. 35, Nº 1, Centro de Estudios Latinoamericanos (CEMLA), México, D.F., enero-febrero.
- van Bockstaele, Frédérique (1988), "Le système médical et hospitalier", *L'Etat du Japon*, Jean-François Sabouret (comp.), París, Editions La Découverte.
- Vergara, Francisco (1989), "Justice distributive et harmonisation fiscale", *L'Etat de la France et de ses habitants, édition 1989*, París.
- Vergara, Francisco (1992), "Le déficit budgétaire creusé par le ralentissement économique", *L'Etat de la France, 1992*, París, La Découverte/Crédoc.
- Westholm, Gunnar (1990), "Un tiers des dépenses mondiales de recherche-développement", *L'Etat des Etats-Unis*, París, La Découverte.
- Wickremasinghe, Walter (1991), *Handbook of World Education*, Houston, Texas, American Collegiate Service.





## Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
Casilla 179-D Santiago de Chile

### PUBLICACIONES PERIODICAS

#### Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1994 son de US\$16 para la versión en español y de US\$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1994-1995) son de US\$30 para la versión español y de US\$34 para la versión inglés.

#### Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.
1986,	734 pp.
1987,	692 pp.

#### *Economic Survey of Latin America and the Caribbean*

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.
1986,	729 pp.
1987,	685 pp.

1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
1990, vol. I	260 pp.	1990, vol. I	248 pp.
1990, vol. II	590 pp.	1990, vol. II	472 pp.
1991, vol. I	299 pp.	1991, vol. I	281 pp.
1991, vol. II	602 pp.	1991, vol. II	455 pp.
1992, vol. I	297 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/  
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)**

1980,	617 pp.	1987,	714 pp.
1981,	727 pp.	1988,	782 pp.
1982/1983,	749 pp.	1989,	770 pp.
1984,	761 pp.	1990,	782 pp.
1985,	792 pp.	1991,	856 pp.
1986,	782 pp.	1992,	868 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Libros de la CEPAL**

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *Africa y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 *ECLAC 40 Years (1948-1988)*, 1989, 83 pp.

- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 24 *The environmental dimension in development planning I*, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 *Changing production patterns with social equity*, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 *Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden*, 1990, 110 pp.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 pp.
- 27 *Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean*, 1992, 279 pp.
- 28 *A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956*, 1991, 398 pp.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 pp.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 pp.
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 pp.
- 31 *Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment*, 1991, 146 pp.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1993, 254 pp.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 pp.
- 33 *Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity*, 1993, 257 pp.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 pp.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 158 pp.
- 35 *Population, social equity and changing production patterns*, 1993, 153 pp.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional*, 1993, 434 pp.

#### SERIES MONOGRAFICAS

##### Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.

- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 ***The water resources of Latin America. Regional report***, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 ***International development strategy and establishment of a new international economic order***, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n ***United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations***, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n ***Energy in Latin America: The Historical Record***, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 ***Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies***, 1979, 60 pp.

- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n *The economic relations of Latin America with Europe*, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 *National accounts in Latin America and the Caribbean*, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 *The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes*, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 *Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan*, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 *Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean*, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 *The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth*, 1986, 125 pp.

- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 *Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options*, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 *The evolution of the Latin American Economy in 1986*, 1988, 95 pp.
- 59 *Protectionism: regional negotiation and defence strategies*, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 *Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"*, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 *Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites*, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 *The evolution of the Latin American economy in 1987*, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 *The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean*, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 *Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade*, 1990, 126 pp.
- 66 *The Caribbean: one and divisible*, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 *Postwar transfer of resources abroad by Latin America*, 1992, 90 pp.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 *The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports*, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 *Public Finances in Latin America in the 1980s*, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.

#### Cuadernos Estadísticos de la C E P A L

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)

- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980, 1991*, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I - Exportaciones*, 1993, 285 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II - Importaciones*, 1993, 291 pp.

#### Estudios e Informes de la C E P A L

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.

- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 ***Five studies on the situation of women in Latin America***, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 ***Measurement of employment and income in rural areas***, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 ***Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean***, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 ***Market structure, firm size and Brazilian exports***, 1985, 104 pp.

- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 ***Development of the mining resources of Latin America***, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 ***Trade relations between Brazil and the United States***, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 ***The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization***, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 ***International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean***, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 ***Development and change: strategies for vanquishing poverty***, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 ***The economic evolution of Japan and its impact on Latin America***, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 ***The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean***, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 ***Agriculture, external trade and international co-operation***, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.

- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 *Transnational bank behaviour and the international debt crisis*, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 *The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution*, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile, (1974-1989) Proyectos de inversión y estrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989) El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150, pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.

**Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo**

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp.

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تساهل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

#### 如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas — DC-2-866  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución  
CEPAL — Casilla 179-D  
Santiago de Chile





Primera edición

Impreso para Naciones Unidas - Santiago de Chile - 93-6-789 - diciembre de 1993 - 1 040

ISSN 0020-4090 - ISBN 92-1-329014-4 - S.93.III.F.2